

# Bekostiging voorschoolse educatie een handreiking voor gemeenten



# Inhoud

1	Inleiding en leeswijzer.....	3
2	Achtergrond.....	4
3	Opbouw en hoogte van het subsidiebedrag.....	10
4	Varianten van ve-bekostiging.....	14
5	Aandachtspunten in de bekostiging.....	20

# 1

## Inleiding en leeswijzer

Gemeenten moeten er binnen het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB) voor zorgen dat er in de gemeente voldoende plaatsen voor voorschoolse educatie (ve) zijn voor de peuters die daarvoor in aanmerking komen<sup>1</sup>. Daarvoor krijgen ze bekostiging vanuit het Rijk. Welk deel daarvan gemeenten aan ve besteden en op welke manier, mogen gemeenten zelf bepalen. Er is dus veel vrijheid, maar dat leidt ook tot veel vragen.

In de praktijk zijn er behoorlijke verschillen tussen gemeenten als het gaat om de financiering van ve. De bekostiging ve is in de meeste gemeenten “maatwerk”: de bekostiging heeft zich over de jaren heen gevormd binnen de eigen gemeentelijke context met verschillen in o.a. (omvang van de) doelgroep, aanbod en de markt van kinderopvangaanbieders. Ontwikkelingen zoals de harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang en de uitbreiding naar 960 uur voorschoolse educatie waren in de afgelopen jaren vaak een aanleiding om de bekostiging van ve in zijn geheel of gedeeltelijk aan te passen. Bij gemeenten leven vragen als: ‘Hoe kan ik de subsidieregeling ve vereenvoudigen of weer up-to-date maken? Hoe weet ik wat een goede uurprijs ve is? Wat mag ik bekostigen en wat niet? Wat te doen met de verschillende wensen van ve-aanbieders?’

Deze handreiking is bedoeld om gemeenten te helpen een keuze te maken tussen de verschillende bekostigingsmodellen ve en om zicht te krijgen op gerelateerde vraagstukken, zoals de hoogte en opbouw van de subsidie ve. Daarbij gaan we uit van de wet- en regelgeving zoals die begin 2024 is. Het is belangrijk om je hierbij te realiseren dat elke gemeente en elke kinderopvangorganisatie met een eigen situatie en uitdagingen te maken heeft, die niet allemaal in deze handreiking behandeld kunnen worden. Zie deze handreiking daarom vooral als een richtlijn op hoofdlijnen.

We schetsen in hoofdstuk 2 eerst de achtergrond, inclusief de wettelijke regelingen en geldstromen die samenhangen met voorschoolse educatie, daarna beschrijven we in hoofdstuk 3 de opbouw van het ve-subsidiebedrag en welke aspecten onderdeel (kunnen) zijn van de bekostiging. Hoofdstuk 4 gaat over verschillende varianten van ve-bekostiging. In hoofdstuk 5, tenslotte, behandelen we een aantal dilemma's.

<sup>1</sup> De gemeente stelt hiervoor samen met haar ve-partners indicatiecriteria op.

## 2 Achtergrond

### Bekostiging van ve: een samenspel van verschillende regelingen

Gemeenten zijn wettelijk verantwoordelijk voor een voldoende gespreid en kwalitatief goed aanbod van voorschoolse educatie voor peuters van 2,5 tot 4 jaar oud<sup>2</sup>. Daarvoor krijgen zij in een Specifieke Uitkering (SPUK) bekostiging vanuit het Rijk, de zogenoemde GOAB-middelen.

Eenvoudig gesteld kunnen gemeenten de kosten voor ve dus betalen uit de GOAB-middelen. Maar omdat ve-groepen vaak zijn samengesteld uit kinderen met en zonder ve-indicatie en uit kinderen van ouders met en zonder recht op kinderopvangtoeslag, spelen in de praktijk spelen ook de kinderopvangtoeslag-regeling (KOT)<sup>3</sup>, de decentralisatie-uitkering voorschoolse voorziening peuters ('Asscher-middelen') en de SMI-regeling een rol in de gemeentelijke bekostiging van ve. Samen vormen deze regelingen een complex samenspel bij de financiering van peuteropvang in het algemeen en voorschoolse educatie in het bijzonder. We lichten dit eerst beknopt toe; in het vervolg van deze handreiking wordt e.e.a. verder uitgewerkt<sup>4</sup>.

In de gemeentelijke financiering maken we onderscheid tussen kinderen met en zonder ve-indicatie, waarvan de ouders wel en niet recht op KOT hebben.

<sup>2</sup> WPO, artikel 159

<sup>3</sup> De belastingdienst hanteert een maximum uurtarief voor kinderopvang (waaronder ook voorschoolse educatie) voor de kinderopvangtoeslag: tot aan dit bedrag kunnen ouders een inkomensafhankelijke toeslag ontvangen. Het maximale kot-tarief is in 2024 €10,25 voor de kinderdagopvang (waaronder voorschoolse educatie).

<sup>4</sup> Voor meer achtergrond, zie ook: [sardes.nl/wp-content/uploads/2022/11/2018-Jepma-380-mini-peuterstelsel-in-Nederland.pdf](https://sardes.nl/wp-content/uploads/2022/11/2018-Jepma-380-mini-peuterstelsel-in-Nederland.pdf)

<sup>5</sup> In theorie ook lager, maar dit komt zelden voor.

### Woordenboekje: voor een goed begrip

#### Opvang voor jonge kinderen

**Kinderdagopvang:** Kinderopvang is een verzamelnaam voor opvangmogelijkheden voor kinderen. Te onderscheiden zijn kinderdagopvang in een kinderdagverblijf (voor 0-4 jarigen), gastouderopvang (zowel voor 0-4 als voor 4-12 jarigen), buitenschoolse en tussenschoolse opvang (voor 4-12 jarigen). Doorgaans alleen gebruikt door kinderen van werkende of studerende ouders.

**Peuteropvang:** vorm van kinderopvang voor kinderen tussen de 2/2,5 en 4 jaar. Doorgaans wordt hier de opvang bedoeld die in tegenstelling tot kinderdagopvang een halve dag duurt. Voorheen kenden we peuteropvang onder de term peuterspeelzaalwerk. Wordt zowel gebruikt door kinderen van werkende/studerende als door kinderen van niet werkende/studerende ouders

**Voorschoolse educatie/ve:** een door de gemeente gesubsidieerde vorm van kinderopvang voor peuters van 2,5-4 jaar met een ontwikkelingsgericht aanbod van 960 uur in anderhalf jaar voor peuters met een ve-indicatie vanuit Jeugdgezondheidszorg. Wordt zowel gebruikt door kinderen van werkende/studerende als door kinderen van niet werkende/studerende ouders

#### Financiering van opvang voor jonge kinderen

**Het ve-subsidiebedrag:** dit is het subsidiebedrag per uur dat de aanbieder vanuit de gemeente ontvangt voor het aanbieden van voorschoolse educatie, dit bedrag is doorgaans hoger dan het uurtarief dat aan ouders wordt gevraagd (het verschil betaalt de gemeente)

**Het maximale KOT-tarief:** een maximum uurtarief voor kinderopvang: tot aan dit bedrag kunnen ouders met recht op KOT een inkomensafhankelijke toeslag ontvangen vanuit het Rijk

#### Het uurtarief dat de aanbieder aan (ve-)ouders vraagt:

Dit kan gelijk zijn aan het maximale KOT-tarief (bijvoorbeeld omdat dit in de gemeente zo is afgesproken of omdat de aanbieder dit wenselijk acht) of dit bedrag kan hoger<sup>5</sup> zijn (het verschil betaalt de ouder of de gemeente).

# Achtergrond

## Kind heeft een ve-indicatie

De gemeente moet zorgen voor voldoende ve-plekken voor kinderen met een ve-indicatie. Kinderopvangorganisaties verzorgen dit aanbod, waaraan meer kwalitatieve eisen worden gesteld dan aan de reguliere kinderopvang. De gemeente vergoedt die extra kosten (deels) voor de ve-aanbieder uit de GOAB-middelen. Dat kan op verschillende manieren, zoals het vergoeden van plusbedrag op het uurtarief dat de ve-aanbieder hanteert, door een jaarlijks bedrag per ve-groep te vergoeden of door gerichte subsidies te geven voor bijv. ve-scholing voor pedagogisch medewerkers. Hoe hoog die bedragen zijn stelt de gemeente, idealiter in overleg met de ve-aanbieders, zelf vast en verschilt dus ook per gemeente.

Daarnaast kan de gemeente ook ouders van kinderen met een ve-indicatie een tegemoetkoming in de kosten bieden, om op die manier de toegankelijkheid en het bereik van ve te vergroten:

- Ouders van kinderen met een ve-indicatie met recht op KOT: deze ouders wordt vaak gevraagd de kinderopvangtoeslag ook daadwerkelijk aan te vragen, in veel gevallen voor een deel van de uren (bijv. de eerste twee dagdelen, als de gemeente er voor kiest het derde en vierde dagdeel gratis te maken voor ouders). Als de gemeente er voor kiest ve-dagdelen 'gratis' te maken voor ve-kinderen, dan hoeven ouders met recht op KOT voor die uren ook geen KOT aan te vragen. De gemeente vergoedt deze dagdelen doorgaans rechtstreeks aan de ve-aanbieder.
- Ouders van kinderen met een ve-indicatie zonder recht op KOT: ouders betalen vaak een inkomensafhankelijke bijdrage per uur voor een deel van de uren. Veel gemeenten gaan daarbij uit van de VNG Adviestabel ouderbijdrage peuteropvang<sup>6</sup>. De gemeente vult het bedrag dat ouders zelf betalen aan tot het maximale ve-tarief via een betaling aan de aanbieder. Vaak bieden gemeenten ook deze

ouders gratis dagdelen ve (bijvoorbeeld het 3<sup>e</sup> en 4<sup>e</sup> dagdeel), die de gemeente doorgaans rechtstreeks aan de ve-aanbieder vergoedt.

Zoals we hierboven al beschreven zijn ve-groepen vaak 'gemengde groepen': groepen van kinderen mét en zonder ve-indicatie. Daardoor komen bij de financiering van ve-groepen vaak ook andere regelingen en financieringsbronnen kijken.

## Kind heeft geen ve-indicatie

Kinderen die geen ve-indicatie hebben, behoren niet tot de OAB-doelgroep. Aan deze kinderen of hun ouders mogen dus geen GOAB-middelen worden besteed. Zit een kind zonder ve-indicatie in een ve-groep, dan kunnen gemeenten uit de eigen middelen (dus niet de GOAB-middelen) de ve-aanbieders compenseren voor een hogere uurprijs voor deze ouders. Dit kan onderdeel zijn van het verzorgen van een toegankelijk ve-aanbod en is daarmee niet marktverstoring (zolang alle ve-aanbieders dezelfde compensatie krijgen). Veel gemeenten zetten hiervoor de 'Asscher-middelen' in, formeel de decentralisatie uitkering voorschoolse voorzieningen peuters<sup>7</sup>. Deze middelen zijn bedoeld om de peuteropvang toegankelijk te houden voor ouders zonder recht op KOT, maar de middelen zijn niet geoormerkt en de gemeente is niet verplicht om deze in te zetten voor de peuteropvang.

Voor ouders van kinderen zonder ve-indicatie zijn er twee typen vergoedingsregelingen:

- Ouders van kinderen zonder ve-indicatie met recht op KOT: deze ouders kunnen een inkomensafhankelijke toeslag voor de kosten voor kinderopvang krijgen via de Belastingdienst.
- Ouders van kinderen zonder ve-indicatie, zonder recht op KOT: deze ouders betalen doorgaans een inkomensafhankelijke bijdrage per uur, de gemeente vergoedt de overige kosten aan de peuteropvang-aanbieder uit de Asschermiddelen.

<sup>6</sup> [vng.nl/nieuws/update-vng-adviestabel-ouderbijdrage-peuteropvang-2024](https://vng.nl/nieuws/update-vng-adviestabel-ouderbijdrage-peuteropvang-2024)

<sup>7</sup> De bedragen per gemeente zijn hier terug te vinden: [rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2023/09/19/rekenmodel-septembercirculaire-2023--uitkeringsjaar-2024-en-verder-in-constante-prijzen](https://rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2023/09/19/rekenmodel-septembercirculaire-2023--uitkeringsjaar-2024-en-verder-in-constante-prijzen)

# Achtergrond

Voor beide vergoedingsregelingen voor ouders geldt dat dit kan zowel voor peuters zonder ve-indicatie ('reguliere peuters') die in een ve-groep zijn geplaatst als voor reguliere peuters die in een peuteropvang-groep zonder ve zitten. Die laatste groep valt in deze handreiking verder buiten beschouwing.

## SMI-middelen

Het kan ook zo zijn dat de ouder (tijdelijk) niet in staat is om goed voor het kind te zorgen vanwege lichamelijke, psychische of sociale problemen, en het voor ouder en kind goed zou zijn als het kind een aantal uur per week naar de kinderopvang gaat. Als de ouder geen recht heeft op KOT, kan de gemeente deze uren (deels) vergoeden vanuit de regeling Sociaal Medische Indicatie. Gemeenten ontvangen hiervoor middelen in het gemeentefonds. In principe kan het kind daarmee naar de reguliere kinderdagopvang of peuteropvang. Heeft het kind ook een ve-indicatie, dan kiezen veel gemeenten er voor om het GOAB-budget voorliggend te laten zijn, en de kosten van de ve-uren daaruit te betalen en eventuele extra benodigde uren uit de SMI. Dat kan niet als het kind geen ve-indicatie heeft.

## Asscher-middelen

Naast de GOAB-middelen krijgen gemeenten van het Rijk de decentralisatie uitkering voorschoolse voorzieningen peuters, de 'Asscher-middelen', in het Gemeentefonds (naar de toenmalig verantwoordelijk minister van SZW) ter hoogte van € 30 miljoen per jaar voor alle gemeenten samen. Deze niet-geoormerkte middelen zijn voor het verzorgen van een voorschools aanbod voor reguliere peuters (geen ve-indicatie) van ouders zonder recht op KOT.

Gemeenten financieren VE voornamelijk uit de GOAB-middelen en kunnen daarnaast zelf bepalen uit welke andere financieringsregelingen (o.a. Asscher, SMI, eigen middelen) ze ve betalen en of en hoe ze ouders tegemoet komen in de kosten. Ook kunnen

gemeenten verschillende kwaliteits- en financiële eisen aan de aanbieders van ve stellen om in aanmerking te komen voor subsidie<sup>8</sup>. Aanbieders van ve die in meerdere gemeenten actief zijn, krijgen dus doorgaans met verschillende regelingen te maken.

## Wat zijn de spelregels voor besteding van de GOAB-middelen?<sup>9</sup>

Uit de GOAB-middelen mag alles worden vergoed wat de kostprijs voor een voorschoolse groep met ve hoger maakt dan de maximale vergoeding van het rijk voor reguliere kinderopvang. Het gaat in de basis om aanvullende kosten die ve-locaties maken om te voldoen aan de landelijke of lokale ve-eisen genoemd in artikel 1.50b wet Kinderopvang en uitgewerkt in het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie. Denk hierbij aan ve-opleidingen voor pedagogisch medewerkers (inclusief verletkosten), materialen of een ve-programma, de indicering en toeleiding door de GGD/JGZ naar ve-locaties, inzet pbm'er/coach of het werken aan ouderbetrokkenheid (bijv. door de aanschaf van een ouderbetrokkenheidsprogramma voor ve-ouders). Er moet hierbij wel altijd een directe relatie zijn met de landelijke of lokale eisen rond voorschoolse educatie. Ook moeten de regels van de 'markt' in acht genomen worden: ve wordt immers uitgevoerd binnen het private kinderopvangdomein. Dit betekent dat alle ve-aanbieders gelijk behandeld moeten worden. Het dekken van een begrotingstekort van een ve-aanbieder past hier dus niet bij.

Voor kleinere kernen of in achterstandswijken is het mogelijk extra een aanvullende (instandhoudings) subsidie te verstrekken voor het ve-aanbod zolang dit niet marktverstoring<sup>10</sup> werkt en als dit nodig is om aan de aanbodverplichting uit WPO artikel 160 te voldoen. Daarnaast compenseert een gemeente uit de GOAB-middelen ook een deel van de kosten voor ouders van kinderen met een ve-indicatie, zowel voor ouders met recht op KOT als ouders zonder recht op KOT,

<sup>8</sup> Bijvoorbeeld: een maximaal tarief vaststellen dat de aanbieder mag vragen voor (deels) door gemeente bekostigde peuterplekken, vaak om te voorkomen dat ouders geconfronteerd worden met een hoge eigen bijdrage boven het maximum kot-tarief

<sup>9</sup> Zie ook: [goab.eu/media/4iflkslm/handreiking-inzet-goab-middelen-2023-2026.pdf](https://goab.eu/media/4iflkslm/handreiking-inzet-goab-middelen-2023-2026.pdf)

<sup>10</sup> De gemeente mag de ene ve-aanbieder niet bevoordelen boven de andere; Aanbieders in dezelfde situatie moeten op dezelfde manier (financieel) behandeld worden.

# Achtergrond

zoals aangegeven in de tabel hierboven. Ook kan een gemeente er voor kiezen om -bekostigd vanuit GOAB-middelen- ve geheel of gedeeltelijk gratis aan te bieden aan ouders van kinderen met een ve-indicatie, ook hier weer zowel voor ouders met recht op KOT als voor ouders zonder recht op KOT.

Veel gemeenten hanteren een startleeftijd voor ve jonger dan 2,5 jaar. De subsidies die gemeenten aan organisaties geven voor deze jonge kinderen tussen 2 en 2,5 jaar kunnen ook worden verantwoord uit GOAB-middelen. Er is geen wettelijke verplichting voor gemeenten om in aanbod voor jongere kinderen dan 2,5 jaar te voorzien.

Naast de verplichte inzet op voorschoolse educatie kan de gemeente ervoor kiezen om het overblijvende GOAB-budget in te zetten voor activiteiten die gericht zijn op het bestrijden van taal- en onderwijsachterstanden in het basisonderwijs<sup>11</sup>. Daarnaast zijn er tal van bestedingsdoelen in het 'grijze gebied', waar in de brochure *Inzet GOAB-middelen 2023-2026*<sup>12</sup> meer over te lezen is.

Een recent onderzoek naar de besteding van het GOAB-budget<sup>13</sup> laat zien dat gemeenten gemiddeld 75% van hun GOAB-budget besteden aan alle kosten die samenhangen met voorschoolse educatie. Er zijn wel grote verschillen: sommige gemeenten hebben slechts een derde van de SPUK nodig voor ve, terwijl een vijfde van de gemeenten het volledige budget besteedt aan ve.

## Hoeveel GOAB-middelen ontvangt een gemeente?

Alle Nederlandse gemeenten ontvangen jaarlijks via een specifieke uitkering (SPUK) GOAB-middelen vanuit het Rijk voor de uitvoering van het onderwijsach-

terstandenbeleid. De hoogte van het budget wordt bepaald op basis van de verdeelsystematiek van het CBS<sup>14</sup>. In deze systematiek berekent het CBS jaarlijks voor iedere gemeente een verwachte achterstandscore op grond van de achtergrondkenmerken van peuters en basisschoolleerlingen in de gemeente<sup>15</sup>. Het gaat dan bijvoorbeeld om het opleidingsniveau en het herkomstland van de ouders en de verblijfsduur in Nederland.

De hoogte van het budget varieert van de minimum-uitkering van €64.000<sup>16</sup> in gemeenten met weinig verwachte onderwijsachterstand tot bedragen boven de 40 miljoen in grote steden als Amsterdam, Rotterdam en Den Haag.

Een belangrijke opmerking hierbij is dat de achterstandscore een optelsom is van de verwachte onderwijsachterstandsscores van alle kinderen tussen 2,5 en 12 in een gemeente. De gemeente ontvangt budget per 'onderwijsachterstandspunt' en niet per kind. Het gaat dus in het GOAB-budget nadrukkelijk niet om een vast bedrag per peuter of basisschoolleerling. Dit kan ervoor zorgen dat gemeenten met ongeveer dezelfde omvang van de doelgroep heel verschillende budgetten kunnen ontvangen, afhankelijk van de ingeschatte 'zwaarte' van de doelgroep. Gemeenten met een "zware" doelgroep (grote verwachte onderwijsachterstanden) ontvangen meer middelen dan gemeenten met een "minder zware" doelgroep (kleinere verwachte onderwijsachterstanden).

Wat de verdeling van middelen extra complex maakt is dat gemeenten zelf hun doelgroepdefinitie opstellen, wat tot een groter of kleiner aantal doelgroepkinderen kan leiden dan waar het gemeentelijk budget op basis van de CBS-methode gebaseerd is.

<sup>11</sup> WPO artikel 158.

<sup>12</sup> [goab.eu/media/4ifkslm/handreiking-inzet-goab-middelen-2023-2026.pdf](https://goab.eu/media/4ifkslm/handreiking-inzet-goab-middelen-2023-2026.pdf)

<sup>13</sup> [goab.eu/media/2fde0d51/bijlage-5-monitor-implementatie-en-besteding-goab.pdf](https://goab.eu/media/2fde0d51/bijlage-5-monitor-implementatie-en-besteding-goab.pdf)

<sup>14</sup> [cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-onderwijsachterstanden](https://cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-onderwijsachterstanden)

<sup>15</sup> De meest recente achterstandsscores staan hier:

[cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/29/achterstandsscores-gemeenten-voorlopig-2022-2023](https://cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/29/achterstandsscores-gemeenten-voorlopig-2022-2023)

<sup>16</sup> Dit bedrag is gebaseerd op het budget dat nodig is om één ve-groep met 8 kinderen te bekostigen.

# Achtergrond

## Het CBS-dashboard verwachte onderwijsachterstanden

In het CBS-dashboard verwachte onderwijsachterstanden wordt per gemeente en per wijk aangegeven hoeveel peuters en basisschoolleerlingen er naar verwachting zijn met (het risico op) een onderwijsachterstand op basis van achtergrondkenmerken. De aantallen kinderen per wijk staan in een tabel, maar zijn ook weergegeven in een zogenaamde heatmap: een kaartje van de gemeente waarin zichtbaar wordt waar de meeste OAB-doelgroepkinderen wonen. Het gaat hier om geschatte aantallen, er zijn geen individuele kinderen geïdentificeerd door het CBS.

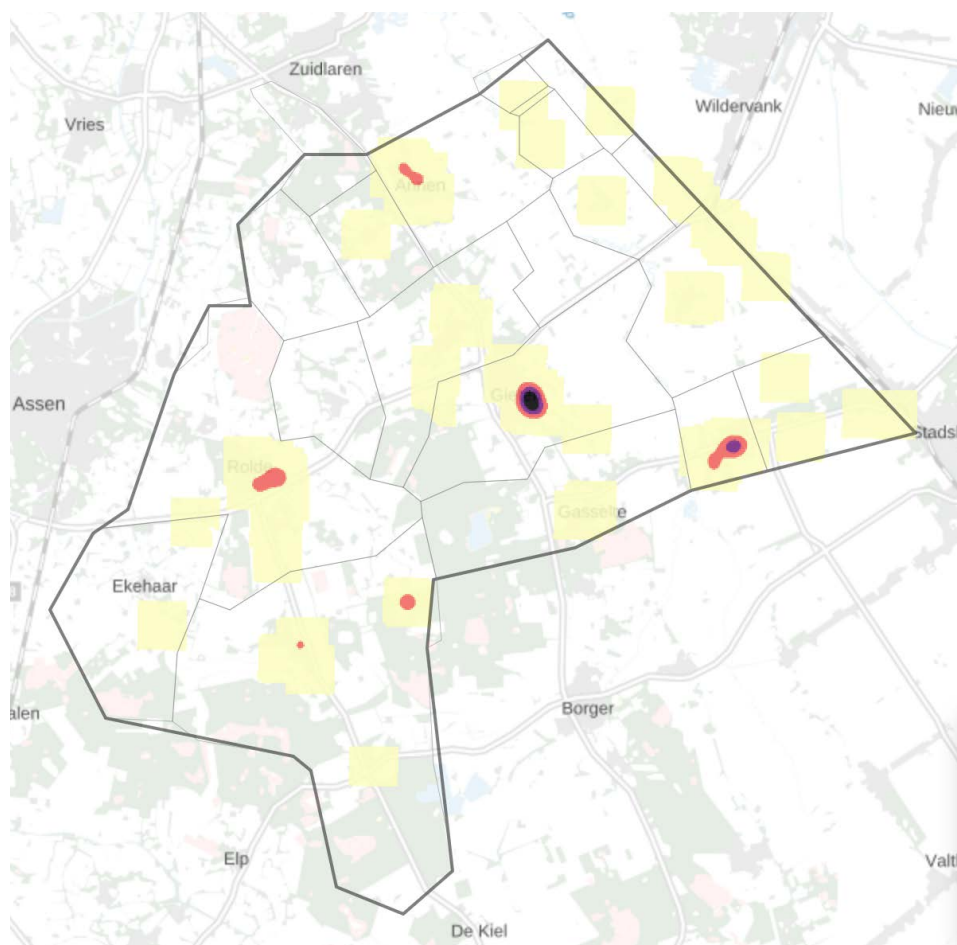
Het momenteel meest actuele dashboard is hier te vinden:

■ [dashboards.cbs.nl/v5/onderwijsachterstanden](https://dashboards.cbs.nl/v5/onderwijsachterstanden)

Via een aantal rolmenu's kun je kiezen welke gegevens je in beeld wilt brengen:

- Welke gemeente
- Peuters, basisschoolleerlingen, of beide groepen tegelijk
- Welk jaartal

De tabel kan op de website worden bekeken, de heatmap kan ook worden gedownload, zoals hieronder de heatmap van de eerste gemeente in de lijst, Aa en Hunze. Hoe donkerder de kleur op de kaart, hoe meer OAB-doelgroepkinderen er wonen.





## Achtergrond

Zoals eerder in deze handreiking genoemd, spelen vaak ook de hoogte van het maximale KOT-bedrag, de decentralisatie uitkering voorschoolse opvang peuters en de gemeentelijke SMI-middelen een rol bij de bekostiging van de ve. De hoogte van deze middelen zijn hier te vinden:

- Informatie over de hoogte van de specifieke uitkering (SPUK) GOAB ontvangen gemeenten van de Dienst Uitvoering Onderwijs eind september. In de betreffende brief staat de definitieve toekenning van het lopende jaar en de voorlopige toekenning voor het daaropvolgende jaar.
- Maximale KOT-bedrag: op de website van [de belastingdienst](#).

- Decentralisatie uitkering voorschoolse opvang peuters: jaarlijks in de meicirculaire van de rijksoverheid, terug te vinden in de Excel bijlage bij de circulaire<sup>17</sup>.
- Gemeentelijke SMI-middelen: het budget voor SMI is ongeoormerkt opgenomen in het Gemeentefonds en wordt sinds 2005 verdeeld aan de hand van drie indicatoren, namelijk 40% op basis van het aantal inwoners, 50% op basis van het aantal bijstandsonvangers en 10% op basis van het aantal minderheden. Het bedrag is als algemene uitkering in het Gemeentefonds opgenomen en wordt niet als aparte post genoemd of onderverdeeld.

<sup>17</sup> Zie [rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2023/09/19/rekenmodel-septembercirculaire-2023--uitkeringsjaar-2024-en-verder-in-constante-prijzen](https://rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2023/09/19/rekenmodel-septembercirculaire-2023--uitkeringsjaar-2024-en-verder-in-constante-prijzen)



# 3

## Opbouw en hoogte van het subsidiebedrag

### Hoe bepaal je de hoogte van de subsidie?

Van het aanbod in een ve-groep wordt iets anders verwacht dan van het aanbod in een reguliere peuter-groep. Immers: in de ve-groep moet gewerkt worden aan het voorkomen en/of inlopen van (taal/onderwijs) achterstanden van peuters met een ve-indicatie. Daarom worden er in de wet extra eisen gesteld aan bijvoorbeeld het personeel (ve-geschoolde pedagogisch professionals, aanvullende taaleisen, inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker), aan de materialen (bijv. gebruik maken van een ve-programma) en het aantal uren aanbod (960 uur per ve-peuter in anderhalf jaar). Die extra eisen brengen ook extra kosten met zich mee. Een algemene stelregel bij het bepalen van de hoogte van de ve-subsidie voor ve-aanbieders is dat het gaat om een compensatie in de extra kosten die aanbieders maken om voorschoolse educatie vorm en invulling te geven.

Een belangrijke vraag is dus wat de aanbieders anders of extra doen voor kinderen met een ve-indicatie dan voor kinderen zonder ve-indicatie. Het gaat om extra inzet van personeel en middelen op verschillende niveaus:

Heel nadrukkelijk gaat het om de inzet die extra nodig is voor de uitvoering van ve. Veel werkzaamheden, activiteiten en kostenposten vallen daarmee buiten het bereik van de ve-subsidie, denk bijvoorbeeld aan die trainingen niet specifiek gericht zijn op het verhogen van de ve-kwaliteit (bijv. bhv-cursus of een cursus gezonde voeding) of de aanschaf van meubilair. Alles wat te maken heeft met de IKK-kwaliteit<sup>18</sup> zit in de reguliere financiering en valt dus niet onder de extra bekostiging voor ve door de gemeente.

<sup>18</sup> Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang

Niveau	Voorbeelden van inzet (activiteiten, investeringen)
Kindniveau	Toeleiding, invullen kindvolgsysteem, opstellen en evalueren doelen, oudergesprekken, warme overdracht
Groeps-en locatieniveau	Aanschaf speel-leermaterialen, inrichting van de speel-leerruimte voorbereiden thema's, ouderbijeenkomsten, samenwerking met de basisschool en met zorgverleners/ondersteuners
Organisatieniveau	Inzet pedagogisch beleidsmedewerker, professionalisering van medewerkers, opstellen ve-beleidsplan, deelname aan gemeentelijke ve-werkgroep of stuurgroep, aanleveren gegevens gemeentelijke monitor, aansturing van ve-groepen, extra administratieve (overhead)kosten voor ve-kinderen

# Opbouw en hoogte van het subsidiebedrag

Gemeenten en ve-aanbieders kunnen op verschillende manieren de kosten van voorschoolse educatie bepalen. Hieronder geven we drie voorbeelden (niet uitputtend):

1. De inhoud als uitgangspunt: welke extra activiteiten en inzet doen aanbieders voor ve en hoeveel kosten zijn hiermee gemoeid
2. De bedrijfsvoering als uitgangspunt: uitgaande van beschikbare en bezette uren, welke personeels-, huisvestings- en materiaalkosten maken aanbieders op ve-groepen/locaties
3. Het gemeentelijke budget als uitgangspunt: er wordt een verdelingskader vastgesteld om het gemeentelijke budget te verdelen over ve-locaties, -groepen, -kindplaatsen en/of -uren.

## Voorbeeld 1. De inhoud als uitgangspunt

In onderstaand kader geven we een voorbeeld van een aanpak waarin een gemeente in samenspraak met de aanbieders de hoogte van de ve-subsidie op basis van inhoudelijke inzet heeft bepaald. Een belangrijk voordeel van deze methode is de directe link met de inhoudelijke kwaliteitseisen en daarmee mogelijk ook met de subsidieregels- en verantwoording.



### STAP 1

In gezamenlijkheid is een overzicht gemaakt van de extra inzet (activiteiten en investeringen) die aanbieders plegen voor ve. Basis voor het overzicht waren het **waarderingskader** voor de gemeente van de Inspectie van het Onderwijs en het **onderzoekskader** voor voorschoolse educatie en primair onderwijs van de Inspectie van het Onderwijs. Door deze twee kaders te combineren ontstaat een overzicht van thema's die relevant zijn voor de uitvoering van ve, zowel op gemeentelijk niveau (denk aan inspanningen rond bereik en toeleiding, resultaatafspraken) als op locatieniveau (denk aan pedagogisch-educatieve kwaliteit, samenwerking met ouders en de basisschool). Daarnaast is gebruik gemaakt van het gemeentelijke ve-beleidsplan waarin een aantal lokale afspraken en ambities zijn vastgelegd.



### STAP 2

Iedere aanbieder heeft in het overzicht aangegeven hoeveel tijd en geld met de verschillende activiteiten en investeringen gemoeid zijn. In twee gezamenlijke sessies deelden de aanbieders de input met elkaar en met de gemeente en is men tot overeenstemming gekomen. In het gesprek werd kritisch bevraagd of de opgevoerde inzet daadwerkelijk toebehoorde aan ve (als extra boven op de reguliere peuteropvang), en of het totaal aan opgevoerde inzet realistisch was (bijv. passend binnen de taakuren van pedagogisch medewerkers).

### STAP 3

De verschillende posten werden vervolgens verrekend naar kosten per jaar, waarbij onderscheid werd gemaakt naar kosten op locatie/organisatieniveau. De totale kosten per jaar werden vervolgens teruggerekend naar kosten per ve-uur.



## Opbouw en hoogte van het subsidiebedrag

### Voorbeeld 2. De kosten van de aanbieder als uitgangspunt

Een andere manier om de subsidieplus te berekenen is door uit te gaan van de kosten die aanbieders maken. Hierbij is geen directe koppeling met de inhoud nodig, maar zijn bijvoorbeeld personeels- en huisvestingskosten het uitgangspunt. In het voorbeeld hieronder is te zien hoe dit in een gemeente met één aanbieder in zijn werk is gegaan. Een risico van deze methode kan zijn dat de gemeente mogelijk ongewild een onrendabele bedrijfsvoering van de ve-aanbieder subsidieert.

De aanbieder heeft bij de gemeente een overzicht aangeleverd van de gemaakte kosten voor ve-groepen, die vervolgens zijn teruggebracht naar een prijs per bezet ve-uur. Het subsidiebedrag voor de aanbieder is vervolgens vastgesteld door het totaalbedrag per ve-uur in mindering te brengen met het KOT-tarief.

*Noot: de getallen en bedragen in deze tabel zijn slechts een willekeurig voorbeeld.*



<b>Product en capaciteit</b>	
Aantal uren per week	16
Aantal weken per jaar	40
Maximum capaciteit per groep	16
Bezetting	85%
Bezette uren per jaar	5.712
<b>Personeelskosten t.b.v. ve</b>	
Aantal beroepskrachten per groep	2
Aantal roosteruren per week	16
Extra taakuren per week	2,5
Ziekte- en scholingsvervang	5%
Aantal contracturen incl. vervanging	39
Totaal aantal FTE per groep	1,08
Gemiddelde jaarprijs per FTE incl. 5% overige kosten	Bedrag
<b>Totale kosten t.b.v. ve</b>	
Personeel	Bedrag
Huisvesting	Bedrag
Verbruikskosten-activiteitenlasten	Bedrag
Organisatie	Bedrag
<b>Totale kosten per groep per week</b>	Bedrag
<b>Kostprijs per bezet uur</b>	Bedrag

# Opbouw en hoogte van het subsidiebedrag

## Voorbeeld 3. Het budget van de gemeente als uitgangspunt

Andere gemeenten redeneren niet vanuit inhoud of kosten, maar nemen het eigen GOAB-budget als uitgangspunt. Het beschikbare bedrag wordt met een verdeelsleutel verdeeld over de ve-locaties, -groepen, kindplaatsen en/of uren.

Totale GOAB-budget	€ 300.000
Overige kosten (o.a. subsidie schakelklas, toeleidingsbudget JGZ, inhuur adviesbureau)	€ 60.000
Bedrag beschikbaar voor ve-aanbieders	€ 240.000
Aantal ve-groepen	3
Bedrag per groep	€ 80.000

## Hoe te indexeren voor prijsstijgingen?

Jaarlijks stijgen de kosten voor kinderopvang en daarmee ook de kosten voor voorschoolse educatie. Het Ministerie van SZW indexeert jaarlijks het maximale uurtarief voor de kinderopvang<sup>19</sup>. Het is gezien de financiële houdbaarheid voor de aanbieders wenselijk om in de subsidiebedragen hier in mee te gaan. Voorbeelden van indexering zijn:

- Rekenen met een uurprijs op basis van het nieuwe KOT-tarief, in plaats van het oude;
- Daarnaast ook het bedrag boven op het KOT-tarief (de ve-plus) indexeren, bijvoorbeeld met hetzelfde percentage als het KOT-tarief (dit is waarschijnlijk de beste schatting van de gestegen kosten in de kinderopvang) of de gemiddelde inflatiecorrectie;
- Een groeps- of dagdeelsubsidie indexeren met hetzelfde of een vergelijkbaar percentage als de stijging van het KOT-tarief of de gemiddelde inflatiecorrectie.
- De inkomensafhankelijke bijdrage die niet KOT-ouders betalen aanpassen, door de nieuwe VNG-tabel te hanteren.

Bij tariefstijgingen is het belangrijk om goed te kijken bij wie de kostenstijging terecht komt:

- Maximaal KOT-tarief vanuit Rijk stijgt
- Kosten ouders met KOT stijgen (hogere eigen bijdrage; de te ontvangen kinderopvangtoeslag is immers een percentage van maximaal KOT-tarief)
- Kosten ouders zonder KOT stijgen (hogere eigen bijdrage; de VNG-tabel is gekoppeld aan KOT-tabel)
- Kosten gemeente stijgen: gemeente vult immers voor niet-kot ouders aan tot max kot-tarief
- Uurtarief aanbieder voor ouders stijgt, bij wie stijging terecht komt is afhankelijk van gemeentelijke afspraak:
- Uurtarief aanbieder moet gelijk zijn aan maximaal kot-tarief: zie hierboven
- Uurtarief aanbieder mag hoger zijn dan maximaal kot-tarief
- Gemeente betaalt het verschil tussen maximale kot-tarief en uurtarief aanbieder: kosten voor gemeente stijgen
- Gemeente betaalt niet het verschil tussen maximale kot-tarief en uurtarief aanbieder: kosten voor ouder stijgen
- Ve-subsidietarief stijgt: kosten gemeente stijgen (meer subsidie naar aanbieder)

Ook het niet indexeren van de gemeentelijke ve-tarieven heeft gevolgen voor de verdeling van de kosten. De aanbieder ontvangt immers een kleinere plus op het maximum kot-tarief (het verschil tussen ve-tarief en kot-tarief wordt kleiner) en daarmee heeft de aanbieder na aftrek van de 'algemene kosten' een kleiner bedrag over om ve-kwaliteit te realiseren. Ook kan het voor aanbieders negatief uitpakken als zij conform gemeentelijke afspraak verplicht oude uurtarieven (bijv. het oude maximale KOT-tarief) moeten hanteren richting ouders: zij ontvangen daarmee een lager bedrag vanuit de ouders en moeten zelf het gat dichten.

In veel gemeenten zijn in de subsidieregels ook de regels voor indexering opgenomen en wordt jaarlijks alleen het bijbehorende tarievenblad aangepast.

<sup>19</sup> In 2020 was deze €8,17, in 2021 €8,46, in 2022 €8,50, in 2023 €9,12 en in 2024 €10,25.

# 4 Varianten van ve-bekostiging

Gemeenten zijn vrij om zelf te bepalen hoe ze het aanbod voor voorschoolse educatie financieren en eventueel bijdragen aan de kosten voor ouders. Dat geldt zowel voor de hoogte van het bedrag als voor de financieringswijze. Er zijn hierin dan ook behoorlijke verschillen tussen gemeenten.

In de praktijk zien we de volgende financieringsvarianten en combinaties daarvan voor ve:

1. Een geld-volgt-kind regeling met een 'uurprijs': een opslag per ve-peuter per uur (kopsubsidie) boven op de maximale uurprijs kinderopvangtoeslag (KOT) van het Rijk;
2. Een geld-volgt-kind regeling met een vast bedrag per kind per maand/jaar;
3. Een vast bedrag per ve-groep;
4. Een variabel bedrag per ve-groep, bijv. afhankelijk van het aantal of percentage doelgroeppeuters op de groep of het aantal dagdelen dat de groep geopend is, of een vast of variabel bedrag per dagdeel, per locatie of per aanbieder;
5. Subsidie per onderdeel/activiteit, bijvoorbeeld een bedrag voor scholing of inzet van coaches;
6. Een aanbesteding/inkoopregeling in plaats van subsidies. De gemeente zet een opdracht uit waar aanbieders zich op kunnen inschrijven.

Onderzoek laat zien dat de helft van de gemeenten een 'opslag' of 'kopsubsidie' hanteert boven op de vergoeding van de maximale uurprijs kinderopvangtoeslag van het Rijk (punt 1 in de rij hierboven). Ongeveer een kwart van de gemeenten hanteert een vast bedrag per peuter per jaar (punt 2 in de rij hierboven)<sup>20</sup>.

Uiteraard kan ook met een combinatie van bovenstaande varianten gewerkt worden. In sommige situaties kan het ook slim zijn om aparte subsidies te

houden voor bijvoorbeeld de pedagogisch coaches of scholing. Stelregels kunnen daarbij zijn:

- Vaste, terugkerende kostenposten zoveel mogelijk verdisconteren in de uur/groepsfinanciering (bijv. de pedagogisch beleidsmedewerker/coach). Dit geeft duidelijkheid voor zowel aanbieders als gemeenten, voorkomt jaarlijks terugkerende discussies over bekostiging en zorgt voor minder administratieve last.
- Eenmalige of tijdelijke kostenposten in een aparte subsidie. Dit geeft een duidelijk signaal dat het gaat om een 'opstartsubsidie' of 'kwaliteitsimpuls', die concrete tijdelijke extra inzet (en mogelijk ook verantwoording) van de aanbieders vraagt.

## Afwegingen bij de verschillende varianten

Bij de keuze voor een manier van financieren van voorschoolse educatie spelen onder andere de volgende factoren een rol:

- De bestedingsruimte in het gemeentelijke budget: heb je als gemeente weinig ruimte en moet je goed opletten dat er geen overschrijdingen plaatsvinden? Of heb je mogelijkheden om eventuele schommelingen op te vangen? Is er ruimte om het GOAB-budget aan te vullen met gemeentelijke middelen?
- Het aantal aanbieders en de grootte van deze aanbieders: heb je te maken met één aanbieder of meerdere? Zijn er verschillen tussen de aanbieders in aantal locaties en hoeveel ve-kinderen zij opvangen? Is er sprake van onderlinge concurrentie? Is er een situatie waarin het bieden van een gelijk speelveld voor aanbieders onder druk kan komen te staan?
- Het aantal ve-kinderen en de spreiding van ve-kinderen over aanbieders en locaties: zijn er locaties met weinig kinderen die nauwelijks overeind kunnen blijven? Of zijn er juist groepen met zeer veel ve-kinderen en/of die zware problematiek ervaren en meer nodig hebben? Is het voor de toegankelijk-

<sup>20</sup> [goab.eu/media/2fde0d51/bijlage-5-monitor-implementatie-en-besteding-goab.pdf](https://goab.eu/media/2fde0d51/bijlage-5-monitor-implementatie-en-besteding-goab.pdf)

## Varianten van ve-bekostiging

heid en spreiding van ve belangrijk om het aanbod in bepaalde wijken of kernen overeind te houden?

- Het bereik in de gemeente en de toegankelijkheid voor ouders: is er (financiële) stimulans nodig om ouders over te halen meer/vaker te laten deelnemen aan ve?
- De subsidieregeling- en verantwoording en eventuele ruimte voor aanpassingen daarin: wat is er afgesproken over het beschikken en verantwoorden van ve-subsidies? Hoe wordt de administratieve druk door gemeente en aanbieders momenteel ervaren?
- Het aandeel ve-kinderen in de gemeente waarvan de ouders recht op KOT hebben (voor de niet-gratis dagdelen brengt dit voor de gemeente immers minder kosten met zich mee dan de vergoeding voor ouders die geen recht hebben op KOT).

In het schema hieronder geven we per variant de voordelen en nadelen aan. Deze voor- en nadelen helpen een keus te maken bij elk van de bovenstaande afwegingen en factoren.

*Noot: het gaat hier om hoofdlijnen. Een samenspel van factoren, bijvoorbeeld de verhouding KOT/niet-KOT kinderen in een gemeente of op een locatie, kan van invloed zijn op de gemeentelijke financiering of die van de aanbieder.*

### 1 Geld-volgt-kind: uurprijs

#### Voordeel:

- Mogelijkheid voor gemeente om financiering strakker aan te laten sluiten op het daadwerkelijk aantal afgenomen uren.
- Prikkel/stimulans voor aanbieders om kinderen zoveel mogelijk van de 960 ve-uren in anderhalf jaar te laten deelnemen.

#### Nadeel:

- Aanbieders hebben bij schommelingen in kind aantallen/types en/of schommelingen in afgenomen uren te maken met schommelingen in ontvangen subsidiebedragen
- Gemeente heeft vooraf geen zekerheid over het te verlenen subsidiebedrag (is afhankelijk van aantal kinderen en afgenomen uren).
- Het subsidiebedrag per groep kan erg verschillen, afhankelijk van het aantal ve-kinderen. Bij groepen met weinig ve-kinderen kan het totale subsidiebedrag voor de aanbieder te laag zijn om een ve-groep te kunnen draaien.
- Het totaal benodigde budget hangt samen met het aantal ouders van ve-peuters met recht op KOT. Hoe meer ouders van ve-peuters recht hebben op KOT, hoe goedkoper de regeling voor de gemeente. Hier is op voorhand echter geen zekerheid over te geven.
- Gemeente heeft geen zicht op waar de middelen precies aan besteed worden, aanvullende afspraken over verantwoording van de besteding zijn nodig.

## Varianten van ve-bekostiging

### 2 Geld-volgt-kind: vast bedrag per kind

#### Voordeel:

- Aanbieders zijn in financiering niet afhankelijk van het aantal uren dat een kind daadwerkelijk afneemt, dit biedt meer zekerheid dan financiering per uur.

#### Nadeel:

- Aanbieders hebben bij schommelingen in kind aantallen te maken met schommelingen in subsidiebedragen
- Gemeente heeft vooraf geen zekerheid over het te verlenen subsidiebedrag (is afhankelijk van het aantal kinderen)
- Geen prikkel/stimulans voor aanbieders om kinderen zoveel mogelijk uren te laten deelnemen
- Gemeente heeft geen zicht op waar de middelen precies aan besteed worden, aanvullende afspraken over verantwoording van de besteding zijn nodig

### 3 Vast bedrag per ve-groep/dagdeel

#### Voordeel:

- Aanbieders zijn in financiering niet afhankelijk van het aantal uren dat een kind daadwerkelijk afneemt, dit biedt meer zekerheid dan financiering per uur.

#### Nadeel:

- Aanbieders hebben bij schommelingen in kind aantallen te maken met schommelingen in subsidiebedragen
- Gemeente heeft vooraf geen zekerheid over het te verlenen subsidiebedrag (is afhankelijk van het aantal kinderen)
- Geen prikkel/stimulans voor aanbieders om kinderen zoveel mogelijk uren te laten deelnemen
- Gemeente heeft geen zicht op waar de middelen precies aan besteed worden, aanvullende afspraken over verantwoording van de besteding zijn nodig



## Varianten van ve-bekostiging

### 4 Variabel bedrag per ve-groep/dagdeel

Hoogte van het bedrag is afhankelijk van het gemiddeld aantal ve-kinderen op de groep of het aantal dagdelen dat de groep open is

#### Voordeel:

- Minder administratieve last voor gemeente en aanbieders (geen relatie tot aantal afgenomen uren)
- Bedrag is passend bij de zwaarte van de groep
- Geeft de mogelijkheid om een groep met weinig ve-kinderen financieel rendabel te maken
- Geeft gemeente mogelijkheid (indirect) te sturen op aantal groepen/dagdelen, bijvoorbeeld om te komen tot meer gemengde groepen.

#### Nadeel:

- Gemeente heeft geen zicht op waar de middelen precies aan besteed worden, aanvullende afspraken over verantwoording van de besteding zijn nodig

### 5 Subsidieaanvraag naar thema/onderdeel

#### Voordeel:

- Gemeente en aanbieders weten precies welk bedrag gemoeid is met welk ve-onderdeel, aanbieders vragen namelijk per onderdeel (bijv. scholing, materialen, ouderbetrokkenheid) apart subsidie aan.

#### Nadeel:

- Per te subsidiëren onderdeel moeten aparte afspraken gemaakt worden en moet apart verantwoord worden.
- Van tevoren is lastig in te schatten hoeveel subsidie in totaal door alle aanbieders aangevraagd wordt.
- Om recht te doen aan verschillende aantallen kinderen en aantal geopende dagdelen zijn complexe afspraken nodig

<sup>21</sup> Het betalen van voorschotten onder voorwaarden is mogelijk.

# Varianten van ve-bekostiging



## 6 Inkoop/aanbesteding/opdracht

### Voordeel:

- Initiatief ligt bij de gemeente die een Programma van eisen opstelt.
- Geen plicht tot gunnen, ook niet als aanvrager aan alle criteria voldoet.
- Gunning aan aanbieder met laagste prijs/economisch meest voordelige inschrijving is mogelijk wat leidt tot de meest scherpe marktconforme vergoeding (dus mogelijk goedkoper).
- De overeenkomst is afdwingbaar: er zijn prestatieafspraken en er wordt in principe gefactureerd na behalen van de prestatie<sup>21</sup>.

### Nadeel:

- Vaak wordt gekozen voor één of twee aanbieders wat ten koste kan gaan van de spreiding van het aanbod.
- Gunning aan aanbieder met laagste prijs/economisch meest voordelige inschrijving leidt niet noodzakelijk tot goede kwaliteit.
- Aanbestedingsrichtlijnen zijn streng en kunnen veel werk met zich meebrengen
- Aanbesteding is doorgaans vooral gericht op het verkrijgen van het economisch meest gunstige aanbod en iets minder op het in stand houden van een maatregel in het algemeen belang.
- Na het aflopen van de aanbestedingstermijn kan in een nieuwe termijn gekozen worden voor een andere aanbieder. Het effect daarvan kan zijn dat kinderen naar een nieuwe groep bij een andere aanbieder met andere pedagogisch professionals moeten.

## Hoe om te gaan met het financieren van ve in de dagopvang

Voorschoolse educatie vindt in de meeste gevallen plaats in de peuteropvang (het voormalige 'peuterzaalwerk') maar kan en mag ook plaats vinden in de dagopvang. Kinderen met een ve-indicatie krijgen dan een aantal uren per dag (maximaal 6) een ve-aanbod. Dit kan vragen om andere regels in de bekostiging door de gemeente, bijvoorbeeld omdat een peuter een ander aantal dagdelen of uren ve ontvangt dan de ve-peuter

op een peuteropvanggroep of omdat ouders voor alle uren dat het kind gebruik maakt van de opvang kinderopvangtoeslag ontvangen. Dit vraagt maatwerk met de aanbieders, waarbij het uitgangspunt gelijke behandeling van aanbieders én ouders moet zijn. Gemeenten kunnen voor deze variant kiezen om zo ook ve-peuters die al naar de dagopvang gaan te bereiken met ve-aanbod, om voor meer spreiding van het aanbod te zorgen en/of om kinderen in het kader van integratie meer aan 'gemengde groepen' te laten deelnemen.

<sup>21</sup> Het betalen van voorschotten onder voorwaarden is mogelijk.



# 5

## Aandachtspunten in de bekostiging

Dit hoofdstuk schetst een aantal dilemma's waar gemeenten mee te maken kunnen krijgen:

### *Wel/niet een plusbedrag voor peuters zonder ve-indicatie op een ve-groep?*

Vanuit het perspectief dat GOAB-middelen in de basis alleen besteed mogen worden aan inzet voor ve-kinderen, is het financieren van een plus op de uurprijs voor peuters zonder ve-indicatie niet toegestaan uit de GOAB-middelen. Dit mag wel uit de eigen gemeentelijke middelen, maar daar is vaak onvoldoende budget voor beschikbaar.

Het kan echter zijn dat aanbieders bij een geld-volgt-kind regeling bij groepen met weinig ve-kinderen moeite hebben om de kosten terug te verdienen die zij moeten maken om een ve-groep te kunnen draaien. Alternatieven die de gemeente dan kan overwegen zijn een plus op het KOT-tarief voor kinderen zonder ve-indicatie vanuit de eigen gemeentelijke middelen (dus niet uit de GOAB-middelen) of groepsfinanciering. Groepsfinanciering is toegestaan vanuit de GOAB-middelen, zolang het bijdraagt aan de wettelijke taken van gemeenten om te zorgen voor voldoende ve-aanbod en om segregatie tegen te gaan middels gemengde groepen. De keuze voor groepsfinanciering moet een gemeente goed kunnen onderbouwen, waarbij de insteek moet zijn dat deze financiering vooral nodig is om de ve-groep op die specifieke plek te kunnen laten draaien waarmee de inzet primair ten goede komt aan de ve-kwaliteit op de groep. Het gaat hier dus niet om de bekostiging van meer algemene activiteiten ten behoeve van de basiskwaliteit op de groep (de "IKK-kwaliteit").

### *Wel/niet een plusbedrag voor specifieke groepen of locaties*

Het aandeel ve-peuters kan sterk verschillen tussen groepen, met gevolgen voor zowel de ervaren uitvoeringslast als financiering. Een groep met veel ve-peuters is vaak voldoende bekostigd om te kunnen draaien, maar leidt vaak tot grotere ervaren werkdruk, een groep met weinig doelgroeppeuters komt vaak geld te kort om te kunnen draaien. We werken beide voorbeelden hier verder uit.

### *'Zware ve-groepen'*

Groepen met een hoog aandeel ve-peuters worden door aanbieders vaak als zwaar ervaren, omdat het werk op en rond de groep veel vraagt van de pedagogisch professionals. Er zijn veel kinderen waar extra aandacht voor nodig is en er moeten veel gesprekken met ouders en andere instanties worden gevoerd<sup>22</sup>. Gemeenten en ve-aanbieders kunnen gezamenlijk het gesprek voeren over specifieke inzet voor het verminderen van de werkdruk op deze groepen, waarbij we aanraden dat de aanbieders hun behoeften zo concreet mogelijk maken. Voor welke locaties en groepen geldt dit en voor welke niet? Heeft dit te maken met specifieke kenmerken en/of situatie van de locatie? Waar is behoefte aan? Denkt men bijvoorbeeld aan extra inzet van de pedagogisch coach, aan een derde pedagogisch professional op de groep, aan het intallig inzetten van professionals met een HBO- opleidingsniveau / ander profiel pedagogisch professional, aan kleinere groepen, of eerder aan betere spreiding van ve-kinderen over de groepen en locaties?

<sup>22</sup> In de praktijk zien we een tendens waarbij steeds vaker peuters met een specifieke zorgbehoefte een ve-indicatie krijgen. Enerzijds omdat er onvoldoende plek en lange wachtlijsten zijn in de gespecialiseerde zorg, anderzijds omdat bij de indicatiestelling voor ve de criteria voor het onderwijsachterstandenbeleid niet altijd goed geïnterpreteerd worden. Dit heeft gevolgen voor de ervaren zwaarte op de groepen en leidt er toe dat het onderwijsachterstandenbudget met regelmaat wordt ingezet voor bekostiging van opvang die eigenlijk vanuit het zorgbudget bekostigd zou moeten worden



### *Groepen met weinig ve-peuters*

Voor peutergroepen in de kortdurende opvang met weinig ve-kinderen (bijvoorbeeld in kleine kernen) geldt vaak een ander probleem. Deze groepen zijn moeilijk financieel rendabel te krijgen: de kosten om aan de ve-kwaliteitseisen te voldoen (bijv. geschoolde medewerkers, programma) zijn hoger dan de beschikbare ve-subsidie. Daarbij speelt vaak dat er ook weinig reguliere peuters in de wijk/kern wonen, waardoor de groepen niet vol raken. Als er bijvoorbeeld net meer dan 8 kinderen in een groep zitten, zijn er wel twee pedagogisch professionals nodig, wat relatief duur is op 9 of 10 kinderen. Het (deels) sluiten van een groep kan de financieel voor de hand liggende oplossing zijn, maar kan als het de enige ve-groep in een kern is indruisen tegen de wettelijke verplichting die gemeen-

ten hebben om te voorzien in een dekkend en gespreid aanbod van ve. Gemeenten kunnen er dan als uiterste maatregel voor kiezen om bijvoorbeeld een “kleine kernen subsidie” toe te kennen, met als doel om de enige ve-groep in een kern open te houden en zo voor een dekkend en gespreid aanbod te blijven zorgen.

### *Compenseren voor hoge huisvestingskosten*

Een ander aspect dat voor verschil tussen locaties kan zorgen zijn huisvestingskosten. Aangezien de kinderopvang een private sector is, moeten marktconforme huren gevraagd worden. Wat marktconform is hangt van allerlei verschillende zaken af, zoals de locatie en de kwaliteit van de voorziening (gaat het om een ouder gebouw met weinig voorzieningen of juist een nieuw gebouw met veel verschillende voorzieningen en moge-

## Aandachtspunten in de bekostiging

lijkheden) en het aantal beschikbare vierkante meters. Voor kortdurende peuteropvang zoals voorschoolse educatie is de volledige huur van een locatie bovendien verhoudingsgewijs duur, omdat er niet gedurende een hele dag gebruik van gemaakt wordt (bijv. alleen 's ochtends, niet alle dagen, of slechts 40 weken per jaar). Als de gemeente de verhuurder is, kan ze er voor kiezen om alleen de daadwerkelijk gebruikte uren in rekening te brengen, of om een post voor de huurkosten in de ve-subsidie op te nemen. Ook hier geldt weer dat de gemeente moet zorgen voor een gelijk speelveld, dus wat voor de ene ve-aanbieder geldt, moet ook voor de andere ve-aanbieder in dezelfde situatie gelden. Let op: ook als de ve-aanbieder bijvoorbeeld gebruik maakt van een leegstaand lokaal in een school moet hiervoor een marktconforme huur gevraagd worden.

### *Samenvattend: Gelijk speelveld*

Zowel bij zware groepen als bij juist kleine groepen of bij duurere locaties kan dus extra subsidie worden ingezet. Daarbij is het wel van belang om voortdurend goed voor ogen te houden dat de gemeente niet marktversturend mag optreden en aanbieders in gelijke gevallen zoveel als mogelijk gelijk dient te behandelen. De crux zit hier in het woord 'gelijk': een locatie in een kleine kern met maar een beperkt aantal kinderen is niet gelijk aan een grote locatie in een stad met in principe voldoende kinderen om tenminste één groep ve-rendabel aan te kunnen bieden. En andersom: een volledig volle groep die (vrijwel) volledig bestaat uit doelgroepkinderen met extra problematiek is niet gelijk aan een gemengde groep waarin nauwelijks specifieke extra problematiek speelt. Van belang is steeds om duidelijk te communiceren wat de objectieve criteria voor eventuele extra financiering zijn en daarbinnen gelijke groepen en aanbieders gelijk te behandelen.

### *Een maximumprijs stellen aan het bedrag dat aanbieders van ouders mogen vragen?*

Voor een goed bereik van ve-peuters is het belangrijk dat de kosten voor ouders niet te hoog zijn. Daarom

vergoeden gemeenten vaak een deel van de kosten voor ouders, bijvoorbeeld door het vergoeden van de plus boven het KOT-tarief en/of door gratis dagdelen aan ouders van ve-peuters te verstrekken. Gemeenten vragen daarvoor soms ook iets van aanbieders in de subsidieregeling, namelijk dat het tarief dat zij aan ouders vragen niet boven het maximum KOT-tarief mag liggen (of een ander door de gemeente vastgesteld bedrag). Aanbieders brengen daar vaak tegenin dat het KOT-tarief te laag is voor peuteropvang: het is gebaseerd op een verdienmodel van reguliere dagopvang (52 weken/11 uur per dag) en niet op het verdienmodel van de peuteropvang (40 weken/4 dagdelen). Gemeenten en ve-aanbieders zullen hier in gezamenlijk overleg een middenweg in moeten vinden: er moeten voldoende ve-aanbieders overblijven om in het benodigde aanbod te voorzien, maar de kosten mogen juist voor ouders met een minimum inkomen niet te hoog oplopen omdat dat ten koste gaat van de toegankelijkheid.

### *Hoe om te gaan met professionalisering/scholing*

- Neem voor scholing zoveel mogelijk een bedrag op in de uur/groepsfinanciering, zodat aanbieders jaarlijks naar eigen behoefte scholing kunnen inzetten, tenzij er gemeentebreed een scholingsmogelijkheid voor alle aanbieders wordt georganiseerd.
- Alleen als de scholing gericht is op ve-programma/opleiding en ve-kwaliteit komt deze in aanmerking voor bekostiging vanuit het GOAB-budget
- Vaak kiezen gemeenten voor een vorm van cofinanciering met de aanbieders als het gaat om ve-scholing. Voorbeelden daarvan zijn:
  - De gemeente betaalt de scholing, de aanbieders vergoeden zelf de verleturen (al dan niet verdisconteerd in de uur/groepsprijs), of andersom.
  - De aanbieders betalen de kosten om ve te worden (basis ve-opleiding van pedagogisch medewerkers), de gemeente financiert de kosten om ve te blijven (nascholing, bijscholing, professionalisering op specifieke thema's) of juist andersom.

<sup>23</sup> Meer voorbeelden: [goab.eu/media/uxqbiepp/brochure\\_overzicht\\_zorgpeuters\\_in\\_de\\_kinderopvang-goab.pdf](https://goab.eu/media/uxqbiepp/brochure_overzicht_zorgpeuters_in_de_kinderopvang-goab.pdf)

## Aandachtspunten in de bekostiging

### *Wel/niet financieren van zorg in de ve*

Een grijs gebied in de financiering ontstaat vaak op het vlak van de extra begeleiding en ondersteuning van kinderen die naast een ve-indicatie ook een zorgvraag hebben op gedrag en/of ontwikkeling. Het gaat om peuters waarbij meer nodig is dan voorschoolse educatie, bijvoorbeeld logopedie, gedragsondersteuning of fysiotherapie. Er is in gemeenten een grote variëteit aan 'oplossingen' voor deze groep kinderen ontstaan, denk bijvoorbeeld aan de inzet van (ambulante) zorgcoaches en/of peuter lb'ers, het oprichten van 'plusgroepen' en initiatieven rond passende kinderopvang.<sup>23</sup> Een stelregel voor de financiering kan zijn dat financiering uit GOAB-middelen alleen mogelijk is als de inzet gericht is op het versterken van de ve-kwaliteit op de groepen en/of het bijdragen aan het verminderen van (risico op) onderwijs-/taalachterstanden bij peuters met een indicatie. Coaching van pedagogisch medewerkers valt daar bijvoorbeeld wel onder, de zorg en ondersteuning aan individuele kinderen door externe zorgverleners in principe niet. De inzet van een peuter lb'er die beide werkzaamheden op zich neemt, zou daarmee deels gefinancierd kunnen worden uit GOAB-middelen, en deels uit andere financieringsbronnen, zoals de jeugdwet of Zorgverzekeringswet. Het financieren van een plusgroep kan gefinancierd worden uit GOAB-middelen, mits op deze groep kinderen met een ve-indicatie zitten en het hoofddoel het verminderen van taal- en onderwijsachterstanden is. Welk deel van de financiering toe komt aan de aanbieders is afhankelijk van de gekozen constructie.

### *Hoe te controleren of aanbieders zich houden aan (extra) kwaliteitseisen waarvoor je ze financiert?*

In veel gemeenten moeten aanbieders verantwoording afleggen over de besteding van de gemeentelijke subsidie voor het organiseren van het ve-aanbod. Voor de gemeente is dit een manier om zicht en grip te houden op de inzet van aanbieders. De verantwoording kan op verschillende manieren vorm krijgen:

- Via de subsidieverantwoording (gekoppeld aan voorwaarden in de subsidieregeling; dit moet bij een subsidieregeling altijd gebeuren)
- Financieel: bijv. aantal peuters, aantal afgenomen uren
- Inhoudelijk: beschrijving aanpak, overzicht van activiteiten
- Al dan niet aangevuld met een assurance rapport van de accountant
- Via gesprekken met aanbieders
- Via inspecties van de GGD of de Inspectie van het Onderwijs
- Via een monitor, bijvoorbeeld georganiseerd rondom de resultaatafspraken
- Via interne/externe kwaliteitsmetingen, evt. gekoppeld aan een gemeentelijk kwaliteitskader/kijkwijzer



## Colofon

Titel **Bekostiging voorschoolse educatie - een handreiking voor gemeenten**

Auteur **Karin Vander Heyden en Joke Krüter (Sardes), met medewerking van de brancheorganisaties (BK, BMK en Sociaal Werk Nederland)**

Datum **juni 2024**

Deze handreiking is een uitgave van het GOAB-Ondersteuningstraject voor gemeenten en aanbieders van Voorschoolse Educatie uitgevoerd door Oberon, Sardes, de CED-Groep en de brancheorganisaties SWN, BMK en BK in opdracht van het ministerie van OCW.

