Harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang

Onderzoek naar de stand van zaken, vormgeving en gevolgen

Joke Kruiter

Karin Vander Heyden

IJsbrand Jepma

Ellen Donkers

Sardes, juni 2019

Sardes

Harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk

Onderzoek naar de stand van zaken, vormgeving en gevolgen

Inhoudsopgave

Samenvatting en beantwoording van de onderzoeksvragen 8

Reflectie op de harmonisatie 8

Beantwoording van de onderzoeksvragen 9

1. Inleiding 18

1.1 Beleidscontext 18

1.2 Leeswijzer 22

2. Onderzoeksaanpak 23

2.1 Onderzoeksvragen 23

2.2 Onderzoeksopzet 23

3. Respons, kenmerken en representativiteit van de respondentengroep 27

3.1 Gemeenten 27

3.2 Kinderopvangaanbieders 28

3.3 JGZ 30

4. Het beleid vóór en ná de harmonisatie 32

4.1 Moment van harmonisatie 32

4.2 Benodigde tijd voor invoering 33

4.3 Opdrachtverstrekking 33

4.4 Overgangsregelingen bij harmonisatie 35

4.5 Informatievoorziening en ondersteuning van ouders bij harmonisatie 36

4.6 Maatregelen bij harmonisatie 37

4.7 Doelen bij harmonisatie 41

4.8 Keuzes bij harmonisatie 43

4.9 Verloop van harmonisatie 44

De harmonisatie in gemeente A 46

5. De ontwikkeling van het aanbod 51

5.1 Veranderingen in omvang van het aanbod 51

5.2 Veranderingen in type aanbod 54

5.3 Redenen voor verandering in peuteraanbod 54

5.4 Acties van aanbieders bij harmonisatie 56

De harmonisatie in gemeente B 58

6. De ontwikkeling van het gebruik / bereik 62

6.1 Verandering in aantal deelnemende peuters 63

6.2 Verandering in aantal uren dat peuters deelnemen 67

6.3 Verandering in instroomleeftijd 70

6.4 Verandering in type opvang 73

6.5 Effecten van veranderingen voor groepen ouders en peuters 76

De harmonisatie in gemeente C 78

7. De oorzaken en veranderingen in bereik, maatregelen en aandachtspunten 82

7.1 Oorzaken van veranderingen 82

7.2 Getroffen maatregelen 86

De harmonisatie in gemeente D 89

8. Aandachtspunten bij de harmonisatie 92

Bijlage 1 Onderzoeksvragen en -opzet 95

Bijlage 2 Nog niet geharmoniseerde gemeenten 101

Samenvatting en beantwoording van de onderzoeksvragen

Het ministerie van SZW wil zicht krijgen op de stand van zaken van de harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang. Daarom heeft zij Sardes gevraagd onderzoek te doen naar de huidige stand van zaken wat betreft de vormgeving van de harmonisatie en de gevolgen voor omvang en bereik van het peuteraanbod. In dit rapport doen we verslag van dat onderzoek. Het onderzoek baseert zich op gegevens van een landelijk representatieve groep van 165 van de 355 gemeenten (47%), een landelijk representatieve groep van 229 van de 417 houders van een peuteraanbod met voorschoolse educatie (VE) (55%) en een groep van 97 JGZ-instellingen uit 27 procent van de gemeenten. Met deze gegevens kunnen we een betrouwbaar beeld schetsen van de stand van zaken en de gevolgen van de harmonisatie in gemeenten en bij aanbieders.

Reflectie op de harmonisatie

Peuterspeelzaalwerk en kinderopvang zijn per 1 januari 2018 gelijkgeschakeld wat betreft kwaliteit, toezicht en financiën. Dit wordt 'de harmonisatie' genoemd. Het doel van de harmonisatie is om de kwaliteitseisen en de financiële toegankelijkheid van peuterspeelzalen en kinderopvang gelijk te schakelen[1]. De harmonisatie berust op drie pijlers, namelijk:

a) het versterken van de pedagogische kwaliteit
b) één kwaliteitskader voor peuterspeelzalen en kinderdagverblijven en
c) één financieringsstructuur.

Een belangrijke verandering als gevolg van het gelijkschakelen van de kwaliteitskaders is dat er geen vrijwilligers meer als beroepskracht op de peutergroepen mogen staan. Er geldt een verplichting van twee gekwalificeerde beroepskrachten op de groep. Een tweede belangrijke verandering is dat het toezicht op peuterspeelzaalwerk en kinderopvang gelijk is getrokken; ook hierin zijn dezelfde kwaliteitseisen zijn van kracht. Een derde belangrijke verandering is dat ouders die recht hebben op kinderopvangtoeslag, dit voor hun peuters die naar een voormalige peuterspeelzaal gaan, kunnen aanvragen.
Kortdurende opvang of peuteropvang is peuterspeelzaalwerk dat volledig is geharmoniseerd. Peuteropvang kan worden gedefinieerd als kortdurende, intentionele, brede ontwikkelingsstimulering voor peuters van 2 à 2,5 tot 4 jaar, die maakt dat ze goed voorbereid beginnen aan de basisschool. Feitelijk lijkt de peuteropvang het meest op peuterspeelzaalwerk, en is te onderscheiden van de hele kinderdagopvang door de kortere dagdelen waarop het wordt aangeboden.

[1] https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20161028/memorie_van_toelichting/document3/f=/vk8te6j3mgx2.pdf

Hoewel peuterspeelzaalwerk en kinderopvang formeel op 1 januari 2018 zijn geharmoniseerd, hebben gemeenten in verschillende jaren en met een behoorlijke spreiding daarin (grofweg ergens tussen 2006 en 2019) de harmonisatie doorgevoerd. De harmonisatie is geen momentopname. Daar komt bij dat deze harmonisatie zich niet laat isoleren van de landelijke en lokale beleidscontext. De economische situatie, de werkgelegenheid onder ouders van jonge kinderen, de hoogte van de kinderopvangtoeslag van het Rijk en de richting en inrichting van de lokale peuterstelsels van vóór de harmonisatie zijn medebepalend voor de vormgeving van het peuteraanbod en de effecten op bereik / gebruik onder peuters van ná de harmonisatie. Anders gezegd: de harmonisatie stond onder invloed van contextuele ontwikkelingen, en is dus mede tijdsgebonden en situationeel bepaald. En omdat gemeenten in verschillende jaren (tijdsgebonden) met de aanbieders van peuteraanbod eigen keuzes hebben gemaakt (situationeel bepaald) in het implementatieproces van de harmonisatie, is er geen eenduidig beeld op te maken van de harmonisatie. Gemeenten hebben gekozen voor maatwerk passend bij de lokale situatie, waardoor er verschillen in aanbod en dus ook verschillen voor peuters in verschillende gemeenten bestaan.
Landelijke en regionale kinderopvangorganisaties (die dus in meerdere gemeenten vestigingen hebben) merken ook dat elke gemeente een eigen draai heeft gegeven aan de harmonisatie en in de slipstream van de harmonisatie eigen keuzen heeft gemaakt die de inhoudelijke vormgeving van het peuteraanbod en effecten op bereik / gebruik mogelijkerwijs hebben beïnvloed. We kunnen dus constateren dat dé harmonisatie niet bestaat. De resultaten in dit rapport moeten in dat licht bezien worden.

Beantwoording van de onderzoeksvragen

Alles overziend kunnen we concluderen dat:

- Alle Nederlandse gemeenten, op één na, inmiddels geharmoniseerd zijn.
- Gemeenten rondom de harmonisatie verschillende keuzen hebben gemaakt.
- In veel gemeenten de omvang van en het type aanbod niet veranderd is, en in de gemeenten waar wel verandering was, met name het aanbod voorschoolse educatie (VE) groter is geworden.
- In de meeste gemeenten rondom de harmonisatie het gebruik van peuteraanbod voor geen van de vier groepen peuters[2] veranderd is. En dat in gemeenten waar wel verandering was, het vaker gaat om een stijging dan een daling van het bereik/gebruik.
- Gemeenten, aanbieders en JGZ meerdere verklaringen geven voor de eventuele veranderingen in gebruik, waarbij met name de kostenaspecten vaak genoemd worden. Bij kostenaspecten gaat het niet alleen om de landelijke invoering van de KOT-aanvraag, maar vaak ook om lokale keuzes die zijn gemaakt rondom ouderbijdragen.

[2] In het gesubsidieerde peuteraanbod bestaan doorgaans vier 'typen' peuters (en ouders): 1) reguliere peuters van KOT-ouders, 2) reguliere peuters van niet-KOT-ouders, 3) doelgroeppeuters van KOT-ouders en 4) doelgroeppeuters van niet-KOT-ouders. Diverse gemeenten maken in het beleid geen verfijnd onderscheid tussen type 3 en type 4 peuters, dus naar arbeidsparticipatie van ouders, omdat ze de doelgroeppeuters als één (ongedeelde) groep beschouwen.

Vraag 1: Hoe hebben gemeenten de harmonisatie gedefinieerd en vormgegeven?

De harmonisatie is in veel gemeenten aanleiding geweest om het peuterstelsel op verschillende punten aan te pakken. Gemeenten regelden niet alleen de KOT-aanvraag voor het oude peuterspeelzaalwerk en de gelijkschakeling in kwaliteit van peuterspeelzaalwerk en kinderdagopvang, maar pakten tegelijkertijd ook andere zaken op:

- Een op de acht gemeenten heeft de opdrachtverstrekking gewijzigd: van subsidie naar aanbesteding of andersom.
- Een kwart van de gemeenten heeft de doelgroepdefinitie voor voorschoolse educatie (VE) aangepast.
- In ongeveer de helft van de gemeenten zijn de ouderbijdragen veranderd: in een derde van de gemeenten zijn de bijdragen voor ouders voor ouders lager geworden, in een zesde van de gemeenten zijn de bijdragen hoger geworden[3].
- Van de gemeenten waar de ouderbijdragen zijn veranderd, zijn deze het vaakst (60%) van inkomensonafhankelijk naar inkomensafhankelijk gegaan. In bijna de helft van de gemeenten is men van een eigen inkomensafhankelijke tabel de VNG Adviestabel ouderbijdrage peuteropvang gaan gebruiken.
- In een op de acht gemeenten is men gestopt met 'gratis' uren/dagdelen voor VE, in een kwart is men daar juist mee gestart.
- In 20 procent van de gemeenten (met name de kleine gemeenten) hoeven ouders van doelgroeppeuters ook na de harmonisatie geen KOT aan te vragen. In de overige 80 procent van de gemeenten moeten ouders dat wel. In drie kwart van die gemeenten hoeven ouders van doelgroeppeuters maar voor een deel van de uren KOT aan te vragen. In de andere gemeenten vragen ouders voor alle uren KOT aan. In een enkele gemeente betalen ouders maar een deel van de uurprijs, de gemeente financiert het andere deel.

De harmonisatie is dus in veel gevallen breder gedefinieerd dan strikt genomen nodig was; gemeenten hebben de harmonisatie aangegrepen om ook andere wijzigingen in het aanbod voor peuters aan te brengen. De vormgeving is dus zeer divers, lokaal bepaald en in veel gevallen een combinatie van maatregelen geweest. Het is belangrijk dit in gedachten te houden bij de interpretatie van de gevolgen van de harmonisatie voor aanbod en gebruik.

Vraag 2: In hoeverre hebben de gemeenten die begin 2018 nog niet geharmoniseerd waren het beleid inmiddels aangepast aan de harmonisatie?

Uit vorig onderzoek[4] is gebleken dat zeven gemeenten in 2018 nog niet (volledig) waren geharmoniseerd. Inmiddels is dat voor vijf van hen volledig het geval. In een van de twee resterende gemeenten is de harmonisatie per 1 april 2019 voltrokken, in de andere gemeente wordt samen met de aanbieders hard gewerkt om per 1 januari 2020 volledig geharmoniseerd te zijn. In beide gemeenten is sprake van bewuste keuzes die een langere invoertijd vroegen, en die men zorgvuldig met de aanbieders vorm wil(de) geven. Zo gaat

[3] Hoe dit voor individuele ouders uitpakt kan verschillen, afhankelijk van hun persoonlijke situatie en de gemeentelijke regeling voor en na de harmonisatie.
[4] Buitenhek Management & Consult (2018). *Eindfase harmonisatie peuterspeelzaalwerk: facts & figures 2018. Vervolgonderzoek naar aanleiding van Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzalen.* Amersfoort: Buitenhek Management & Consult.

het in de ene gemeente om een situatie waarin er één aanbieder van VE is met een hoge kwaliteit, een hoog bereik van 95 procent en lage (vaste) ouderbijdragen voor doelgroeppeuters. Om deze kwaliteit, dat bereik en die lage kosten te behouden wilde men langzaam toegroeien naar een nieuwe situatie. In de andere gemeente vond men het doel van peuterspeelzaalwerk veel beter passen bij onderwijs dan bij kinderopvang, en heeft men ervoor gekozen om het peuterspeelzaalwerk als peuteropvang onder te brengen bij de schoolbesturen. Ook dit vergde de nodige afstemming en tijd.

Vraag 3: Wat is er veranderd in het gemeentelijk beleid ná de harmonisatie?

a. Het gemeentelijk beleid voor en na de harmonisatie

Verschillende gemeenten hebben naar aanleiding van de harmonisatie het peuterstelsel op een of meerdere punten aangepast. Hoe ze dat deden verschilt echter sterk. Zoals we bij de beantwoording van vraag 1 al zagen, zijn er zowel gemeenten die van een gesubsidieerd stelsel naar aanbesteding gingen als andersom. Ook veranderden gemeenten zowel de ouderbijdrage van inkomensonafhankelijk naar inkomensafhankelijk als omgekeerd. Verschillende gemeenten die een inkomensafhankelijke bijdrage hadden gingen de *VNG Adviestabel ouderbijdrage peuteropvang* gebruiken in plaats van een eigen tabel.
Ook waren er veranderingen in het aanbod zelf. Zo'n 20 tot 30 procent van de gemeenten veranderde de startleeftijd (werd vaker lager), het aantal uren dat peuters gebruik kunnen maken van het peuteraanbod (werd vaker meer) of het type aanbod. Er zijn hierin geen opmerkelijke verschillen naar de verschillende groepen peuters.
Uit deze gegevens wordt duidelijk dat er geen eenduidig beeld gegeven kan worden van de situatie voor de harmonisatie en die na de harmonisatie: gemeenten maakten voor, na én tijdens de harmonisatie eigen keuzen die tot een verscheidenheid van inrichtingen van het peuteraanbod hebben geleid.

b. Keuzeproces

In bijna alle gemeenten is de harmonisatie een bewust keuzeproces geweest, waarbij de aanbieders van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang actief betrokken waren. In de helft van de gemeenten speelde daarnaast ook JGZ een rol in de besluitvorming, en bij 40 procent de schoolbesturen. De gemaakte keuzen werden het vaakst beïnvloed door wensen van aanbieders van kinderopvang en de wens om de kwaliteit van het voorschoolse aanbod te vergroten. In de G37 hebben de veranderingen van het GOAB-budget (gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid) en de (politieke) wensen van college van B&W / raad veel vaker een rol gehad in de harmonisatiekeuzen dan in de andere gemeenten.

c. Gemeentelijke (neven)doelen bij de harmonisatie

De meest genoemde doelen die zijn nagestreefd bij de harmonisatie (in meer dan 60% van de gemeenten) zijn vooral financieel en organisatorisch van aard. Het betreft het creëren van een open en transparant subsidiestelsel zonder ongeoorloofde staatssteun en het creëren van een gelijk speelveld voor aanbieders van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang. Deze doelen werden zowel in grotere als kleinere gemeenten genoemd, maar vaker in de grotere gemeenten.

In grotere gemeenten speelden ook het ruimte maken voor nieuwe aanbieders en het bijdragen aan integratie van reguliere peuters en doelgroeppeuters (het faciliteren van 'gemengde groepen') vaker een rol bij de harmonisatie dan in kleinere gemeenten. In kleinere gemeenten werd het waarborgen van de financiële houdbaarheid van de gemeente juist vaker genoemd dan in grotere gemeenten.

d. Informatieverstrekking en ondersteuning aan ouders

Binnen vrijwel alle gemeenten (95%) hebben ouders informatie en ondersteuning gekregen bij de harmonisatie, en doorgaans krijgen ook nieuwe ouders die ondersteuning. Het is in verschillende gemeenten een onderdeel van de toeleiding geworden. In de G37 en G-overig deden aanbieders dit voornamelijk, in de G86 de gemeente en aanbieders samen. Het ging hierbij het vaakst om het uitreiken van informatie en het organiseren van bijeenkomsten / inloopochtenden over de harmonisatie.

Vraag 4: Wat is de ontwikkeling van het aanbod vóór en ná de harmonisatie op gemeentelijk niveau?

a. Ontwikkeling van het aanbod na de harmonisatie

In ongeveer 40 procent van de gemeenten is het aantal aanbieders en locaties van peuteraanbod door de harmonisatie toegenomen, in 30 procent van de gemeenten het aantal groepen. De toename geldt iets sterker voor de grotere dan voor de kleinere gemeenten en is sterker voor het VE-peuteraanbod dan voor het regulier peuteraanbod. Er is maar in beperkte mate sprake van een afname van het aantal aanbieders en locaties. In lijn met de gemeenten melden de aanbieders gemiddeld genomen ook een toename van hun peuteraanbod.

b. Wijzigingen in het aanbod

Tachtig procent van de aanbieders geeft aan niets veranderd te hebben aan het type aanbod dat zij verzorgen. De 20 procent aanbieders die zegt wel iets veranderd te hebben, is met name vaker VE gaan aanbieden, zowel in de hele dagopvang, halve dagopvang als kortdurende peuteropvang. Alle typen opvang zonder VE komen na de harmonisatie minder vaak voor dan ervoor.

c. Redenen voor wijzigingen

Gemeenten en aanbieders noemen vooral wijzigingen in de subsidieregels en de bekostiging, gevolgd door veranderingen in kwaliteitseisen als redenen voor veranderingen in het aanbod. Een verschil met de gemeenten is dat de helft van de aanbieders (tegenover zo'n 10% van de gemeenten) ook de verandering in ouderbijdragen en de verandering in de vraag en keuzegedrag van ouders als reden voor veranderingen noemt.

d. Veranderingen bij aanbieders in reactie op harmonisatie

In twee derde van de gemeenten heeft het peuterspeelzaalwerk zichzelf omgevormd tot kinderopvang (in dat geval bleef de organisatie bestaan maar veranderde de vorm). Het omgekeerde gebeurde ook in ruim 40 procent van de gemeenten; hier gingen kinderopvangorganisaties met subsidie van de gemeente ook peuteropvang (het voormalige peuterspeelzaalwerk) aanbieden. Een andere optie, die in een derde van de

gemeenten voorkwam, is dat kinderopvangorganisaties het peuterspeelzaalwerk overnamen; in dat geval verdwenen de betreffende peuterspeelzaalorganisatie(s).
In een op de acht gemeenten werd het peuterspeelzaalwerk opgeheven of failliet verklaard tijdens de harmonisatie. De belangrijkste redenen voor omvorming, overname en opheffing van het peuterspeelzaalwerk liggen vooral in de ondernemerszin / initiatief bij de aanbieders, maar ook in de financiële (on)aantrekkelijkheid van de opdracht / subsidie van de gemeenten.

Vraag 5: Wat is de ontwikkeling van de vraag (het bereik) vóór en ná de harmonisatie op gemeentelijk niveau, daarbij onderscheid makend naar de verschillende groepen peuters?

Aan gemeenten, aanbieders en JGZ is gevraagd of als gevolg van de harmonisatie peuters meer of minder zijn gaan deelnemen aan voorschoolse voorzieningen, onderscheid makend naar verschillende groepen peuters. Bereik/gebruik is in dit onderzoek op vier verschillende manieren gedefinieerd, namelijk als veranderingen in:

- Het aantal peuters dat deelneemt
- Het aantal uren dat peuters deelnemen
- De leeftijd waarop peuters instromen
- Het type opvang waar peuters gebruik van maken

Een belangrijke opmerking vooraf is dat 44 procent van de gemeenteambtenaren en 60 procent van de JGZ-medewerkers heeft aangegeven geen goed zicht te hebben op de veranderingen in gebruik/bereik[5]. Bijvoorbeeld omdat de harmonisatie al lang geleden is, omdat ze nieuw zijn op het dossier, of omdat niet helder is wat het gevolg is van de harmonisatie en wat het gevolg is van andere gelijktijdige maatregelen. Deze respondenten hebben bij de beantwoording van de vragen over bereik doorgaans “geen zicht op” ingevuld. Aanbieders hebben dit voor het grootste deel wel goed in beeld (voor hun eigen organisatie, niet voor de gemeente als geheel)[6].

a. Ontwikkeling van het bereik na de harmonisatie

Van de gemeenten, aanbieders en JGZ-medewerkers die zeggen wel zicht te hebben op veranderingen in bereik, geeft gemiddeld zo’n twee derde aan dat er door de harmonisatie géén veranderingen hebben plaatsgevonden in het aantal peuters dat deelneemt aan voorschoolse voorzieningen. Dit geldt voor elk van de vier groepen peuters (1. reguliere peuters van ouders met recht op KOT, 2. reguliere peuters van ouders zonder recht op KOT, 3. doelgroeppeuters van ouders met recht op KOT en 4. doelgroeppeuters van ouders zonder recht op KOT). Wanneer respondenten een verandering zien, is dat voor elk van de groepen peuters vaker een stijging) dan een daling van het aantal peuters dat bereikt wordt.

[5] De gemeenten die wel cijfermatig inzicht hebben in gebruik / bereik als gevolg van de harmonisatie zijn een goede afspiegeling van, en dus representatief voor, alle gemeenten die meededen aan dit onderzoek naar grootte en harmonisatiedatum.
[6] Voor aanbieders geldt dit een stuk minder (gemiddeld zo’n 5%). Een verklaring hiervoor is dat de aanbieders op een vroeg moment in de vragenlijst konden aangeven of zij wel of geen zicht hadden. Zo niet, dan hoefden zij de vragen over veranderingen niet te beantwoorden. Dit gold voor 30 procent van de respondenten.

Aan de respondenten is ook gevraagd hoe groot zij de stijging en/of de verandering inschatten. In vrijwel alle gevallen gaat het om veranderingen van maximaal 20 procent. Bij de stijging worden door aanbieders soms ook grotere percentages genoemd, waarschijnlijk omdat zij door de harmonisatie een ander aanbod zijn gaan verzorgen.

b. Verandering in het gebruik in uren

Het beeld is hetzelfde voor veranderingen in het aantal uren dat peuters deelnemen. De drie respondentgroepen zijn eensgezind: van degenen die zicht hebben op veranderingen geeft ongeveer driekwart aan dat er géén verandering in het aantal uren deelname heeft plaatsgevonden, en als er een verandering heeft plaatsgevonden, is dit vaker een stijging (in 20 procent van de gevallen) dan een daling (in 5 procent van de gevallen). In veel gevallen gaat het voor elk van de vier groepen peuters om maximaal 10 procent stijging of daling.

c. Verandering in instroomleeftijd

Het kan zijn dat door de harmonisatie peuters op een eerder of later moment instromen. Volgens alle respondentgroepen is hiervan nauwelijks sprake. Ongeveer 15 procent van de respondenten geeft aan dat er wel sprake is van een hogere of lagere startleeftijd. Het gaat dan het vaakst om VE-kinderen die eerder starten (als gevolg van een gemeentelijke beleidskeuze om de startleeftijd van VE-kinderen te vervroegen).

d. Verandering in type opvang

Door de harmonisatie kunnen ouders ervoor kiezen om van type opvang te veranderen: bijvoorbeeld van kortdurende peuteropvang naar hele dagopvang, of juist andersom. Volgens de respondenten is dit nauwelijks voorgekomen. Een uitzondering vormen volgens de aanbieders de reguliere peuters met KOT, zij zijn in één op de acht gevallen van de kortdurende peuteropvang overgestapt naar de hele dagopvang.

e. Tijdelijke en structurele veranderingen

De harmonisatie heeft dus in een deel van de gemeenten geleid tot veranderingen, en in een groot deel ook niet. Voor beide groepen geldt dat dat beeld (wel of geen verandering) na een jaar nog merkbaar was, en zich niet beperkte tot alleen het eerste jaar na de harmonisatie. De aanbieders geven vaker dan gemeenten aan dat de effecten op het bereik ook één jaar na de harmonisatie zichtbaar waren. De respondenten zijn het erover eens dat de effecten niet alleen gelden voor de zittende peuters (tijdens de harmonisatie), maar ook voor de nieuwe peuters (na de harmonisatie).

Vraag 6: Indien er een verandering is geweest in het bereik, waar komt dit dan door?

a. Oorzaken van veranderingen in bereik

Er zijn zowel landelijke, lokale als persoonlijke redenen waarom er (beperkte) veranderingen in bereik zijn ontstaan, volgens de respondenten. Bij alle drie groepen respondenten zien we dat de KOT-aanvraag (landelijk niveau), de ouderbijdragen (lokaal niveau) en de kosten van deelname van een peuter (persoonlijk niveau) vaak genoemd worden. Kostenaspecten zijn echter niet de enige redenen die hier genoemd worden. Afhankelijk van het moment van harmonisatie ging deze samen met een economische crisis

of juist een aantrekkende arbeidsmarkt, en dus met een toename of afname van de arbeidsparticipatie van ouders. Ook het aantal aanbieders van peuteraanbod, de startleeftijd en het aantal uren worden met regelmaat genoemd als oorzaken.

b. Gevolgen van KOT-aanvraag en aanpassingen in lokaal beleid

De afgelopen jaren zijn verschillende geluiden te horen geweest dat de KOT-aanvraag tot een lager bereik bij peuters zou leiden. Uit dit onderzoek blijkt dat het bereik in verreweg de meeste gevallen niet is afgenomen. Daar waar dat wel het geval is, is de KOT-aanvraag vanwege de complexiteit van de aanvraag en het risico op terugbetaling van het ontvangen voorschot een van de veroorzakers van de (relatief kleine) veranderingen in het bereik, maar zeker niet de enige. Aanpassingen in lokaal beleid (met name ouderbijdragen) lijken daar in even grote mate aan bij te dragen en ook de arbeidsparticipatie van ouders speelt hierbij een duidelijke rol. Bovendien bieden veel gemeenten en kinderopvangorganisaties ouders, ook na de harmonisatie, hulp bij het aanvragen van de kinderopvangtoeslag, wat het bereik ten goede komt. De KOT-aanvraag maakt het inschrijven van kinderen op de peuteropvang dus wel complexer voor een deel van de ouders, maar mede door ondersteuning en investeringen van gemeenten en kinderopvangorganisaties, leidt dat in het grootste deel van de gemeenten niet tot een lager bereik.

c. Keus voor ander type voorzieningen

Zowel door gemeenten als aanbieders en JGZ-medewerkers wordt aangegeven dat ouders nauwelijks kiezen voor een ander type voorziening als gevolg van de harmonisatie. Als dat wel gebeurt, dan gaat het met name om een overstap van kortdurende naar hele dagopvang. We hebben in dit onderzoek niet kunnen achterhalen waarom dat het geval is, maar gezien de aard van de overstap lijkt het voor de hand te liggen dat dit vooral samenhangt met toegenomen arbeidsparticipatie van ouders (immers: voor werkende ouders biedt kortdurende opvang vaak geen oplossing).

d. Maatregelen tegen vraaguitval

Uit dit onderzoek blijkt dat er maar weinig vraaguitval (minder bereik) is sinds de harmonisatie. Gemeenten en aanbieders hebben kennelijk de juiste aanpak gekozen om vraaguitval te voorkomen. Iets meer dan de helft van de gemeenten benoemt specifieke maatregelen die zij hebben genomen om vraaguitval te voorkomen. Opvallend is dat er meer gemeenten maatregelen na de harmonisatie namen, dan tijdens de harmonisatie. Blijvende ondersteuning voor ouders is dus nodig.

Maatregelen ***tijdens*** de harmonisatie:

1. het versterken van de informatievoorziening voor en communicatie met ouders (45%);
2. het verbeteren van de procedure van werving en toeleiding van doelgroep naar voorschoolse voorzieningen (45%);
3. het verlagen van de financiële drempel voor ouders met lage inkomens (42%).

Maatregelen ***na*** de harmonisatie:

1. het verbeteren van procedure van werving en toeleiding van doelgroep naar voorschoolse voorzieningen (55%);
2. schenken van 'gratis' uren / dagdelen aan VE-peuters (52%);
3. verlagen van financiële drempel voor ouders met lage inkomens (52%).

e. Tegemoetkomen aan toegenomen vraag

Een aanzienlijk deel van de gemeenten heeft een toename van bereik en aantal uren en/of een daling van de startleeftijd gezien. Dat betekent dat er meer plekken in het peuteraanbod nodig zijn. Vrijwel alle gemeenten en aanbieders die hier mee te maken hebben kunnen hieraan voldoen. Zij die dat niet kunnen geven met name aan dat dat komt door capaciteitsproblemen. In een enkel geval gaat het om een te kleine groep peuters om het peuteraanbod rendabel te maken.

Vraag 7: Wat zijn aandachtspunten geweest (voor gemeenten en aanbieders) bij de harmonisatie en wat zijn aandachtspunten voor de toekomst?

a. Aandachtspunten bij de harmonisatie

De meest genoemde aandachtspunten bij gemeenten zijn de positie van het voormalig peuterspeelzaalwerk (53%), verschillen in tarieven van (voormalig) peuterspeelzaalwerk en kinderopvang (42%) en de concurrentie/verhoudingen tussen bestaande en nieuwe aanbieders (41%).
Door aanbieders worden financieel-organisatorische aspecten van de harmonisatie het meest als aandachtspunt genoemd: de extra administratieve lasten (60%), verschillen in tarieven (54%) en huisvestingskosten (51%) vormen de top drie. Deze aandachtspunten vormen geen grote tegenstrijdigheden met die van gemeenten, al zijn de aandachtspunten van aanbieders, logischerwijs, meer op de eigen organisatie gericht en die van de gemeente meer op het gehele speelveld in de gemeente.

b. Landelijk of lokaal?

De veel genoemde aandachtspunten hebben deels te maken met de harmonisatiewets-wijziging an sich, en deels ook met lokale keuzes in het peuteraanbod. Een en ander is echter niet altijd even makkelijk uit elkaar te trekken. Als ouders die gebruik maken van peuteropvang KOT mogen gaan aanvragen, dan ligt het voor de hand dat je als gemeente alle tarieven weer eens tegen het licht houdt. En als voormalige peuterspeelzalen formeel kinderdagopvang worden (met gelijke rechten en plichten) dan kunnen organisaties die eerst een ander speelveld hadden nu opeens concurrenten worden (of elkaar zo gaan zien). Hetzelfde geldt voor huisvestingskosten: peuterspeelzaalorganisaties waren vaak (welzijns)stichtingen en vielen daardoor onder een ander verhuurbeleid (namelijk maatschappelijke huur) dan de 'commerciële' kinderopvang. Dit kon na de harmonisatie niet zomaar zo gehandhaafd blijven.

c. Aandachtspunten voor ouders

Het aanvragen van kinderopvangtoeslag, de hoogte van de ouderbijdrage en het aantal kinderopvangaanbieders hebben vooral betrekking op ouders. De KOT-aanvraag wordt door een deel van de ouders als moeilijk ervaren, en het maakt onzeker dat er eventueel

een terugvordering van de ontvangen voorschotten kan volgen. Tegelijkertijd zien we ook dat dit niet leidt tot grote dalingen in het bereik, en zien we ook dat de verruiming van de KOT tot (positieve) veranderingen in bereik leidt: als ouders recht krijgen op KOT kan dat voor hen de kosten van het gebruik van peuteraanbod ook verlagen. Ook gemeentelijke ouderbijdragen (al dan niet gekoppeld aan 'gratis' uren/dagdelen) vormen voor ouders uiteraard een aandachtspunt: worden deze hoger, dan is de kans groter dat het bereik lager wordt en andersom.
Tot slot zijn er enkele gemeenten en JGZ-medewerkers die hebben aangegeven dat als gevolg van de herzieningen in het peuterstelsel die tijdens de harmonisatie zijn doorgevoerd soms locaties zijn verdwenen, met name in kleine kernen. Ook dit heeft uiteraard gevolgen voor de keuzen die ouders maken.

1. Inleiding

Per 1 januari 2018 zijn er in Nederland geen peuterspeelzalen meer; alle peuterspeelzalen zijn omgevormd, ook wel geharmoniseerd, tot kinderopvang. De voormalige peuterspeelzalen moeten sinds de harmonisatie voldoen aan dezelfde kwaliteitseisen als de kinderopvang en ouders die werken, een opleiding volgen of re-integreren kunnen kinderopvangtoeslag (KOT) aanvragen voor hun deelnemende kind(eren)[7].

Het ministerie van SZW (kortweg SZW) wil zicht hebben op de stand van zaken van de harmonisatie, en heeft Sardes gevraagd daar onderzoek naar te doen. Eerder werden al onderzoeken uitgevoerd door Buitenhek Management & Consult[8].

De doelen van het nu voorliggende onderzoek zijn:

1. Een helder beeld krijgen van de huidige stand van zaken van de harmonisatie
2. Een helder beeld krijgen van de gevolgen van de harmonisatie als het gaat om:
    a. De vormgeving van het peuteraanbod
    b. Het gebruik/bereik van het peuteraanbod

Het gaat daarbij om de gevolgen voor alle betrokken partijen: 1) gemeenten, 2) houders en 3) ouders.

Klankbordgroep

Het onderzoek is – naast opdrachtgever SZW- begeleid door een klankbordgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van OCW, VNG, SWN, BMK, BOinK en de gemeente Almere. De klankbordgroep heeft gereageerd op concepten van de onderzoeksvragen, de onderzoeksopzet, het opstellen van de vragenlijsten en de rapportage. Daarna zijn de betreffende documenten definitief gemaakt.

1.1 Beleidscontext

Harmonisatie

Per 1 januari 2018 zijn alle peuterspeelzalen bij wet (de Wet Harmonisatie[9]) omgevormd tot kinderdagopvang. Het doel hiervan is het creëren van een gelijke financiële

---

[7] Zie www.veranderingenkinderopvang.nl/harmonisatie voor wet- en regelgeving en beleid en brieven aan Tweede Kamer rondom de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk.

[8] Buitenhek Management & Consult (2014). *Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures. Feitenonderzoek ter voorbereiding op "een betere basis voor peuters".* Amersfoort: Buitenhek Management & Consult.
Buitenhek Management & Consult (2016). *Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures. Vervolgonderzoek ter voorbereiding op "een betere basis voor peuters".* Buitenhek Management & Consult.
Buitenhek Management & Consult (2017). *Peuterspeelzaalwerk NL III, facts & figures*. Amersfoort: Buitenhek Management & Consult.
Buitenhek Management & Consult (2018). *Eindfase harmonisatie peuterspeelzaalwerk: facts & figures 2018. Vervolgonderzoek naar aanleiding van Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzalen.* Amersfoort: Buitenhek Management & Consult.

[9] Zie www.veranderingenkinderopvang.nl.

toegankelijkheid voor kinderen van werkende ouders , zodat dat de keuze voor kinderopvang of peuterspeelzaalwerk geen financiële afweging is, maar een afweging op basis van behoeften van het kind en de combinatie van arbeid en zorg die ouders voor ogen hebben[10]. Daarnaast zorgen de gelijke kwaliteitseisen voor een gelijk kwaliteitsniveau in de opvang voor alle kinderen.

Door de harmonisatie moeten alle voormalige peuterspeelzalen (vanaf nu: voorschoolse opvang of peuteropvang, als onderscheid met kinderdagopvang) aan dezelfde kwaliteitseisen voldoen als kinderdagopvang. Voor ouders die gebruik maken van de voorschoolse opvang en die werken, een opleiding of re-integratietraject volgen, is het sindsdien mogelijk om kinderopvangtoeslag (KOT) aan te vragen. Eenwerkende of niet-werkende ouders kunnen voor een tegemoetkoming voor de voorschoolse opvang bij de gemeente terecht[11].

Organisatie voorschoolse opvang

Hieronder staat een schematisch overzicht van hoe de (gesubsidieerde) voorschoolse opvang in gemeenten in de kern meestal is georganiseerd[12].

Tabel 1.1 Overzicht van organisatiewijze lokaal peuterstelsel

Type	Gemeentelijke verantwoordelijkheid	Standaard peuteraanbod	Financiële regeling ouders	Financiële dekking*
Type 1: reguliere peuters van ouders met KOT (werkende ouders)	Nee	2 dagdelen/ 5 uren per week (200 uur per jaar)	KOT (inkomensafhankelijk)	KOT + (Gemeentefonds)
Type 2: doelgroep-peuters van ouders met KOT (werkende ouders)	Ja	4 dagdelen/ 10 uren per week (400 uur per jaar)	KOT voor eerste 2 dagdelen/ 5 uren per week (200 uur per jaar) (inkomensafhankelijk) (3e en 4e dagdeel 'gratis')	KOT + GOAB
Type 3: reguliere peuters van ouders zonder KOT (niet- of eenwerkende ouders)	Ja	2 dagdelen/ 5 uren per week (200 uur per jaar)	Inkomens(on)afhankelijke ouderbijdrage	(Gemeentefonds) + (middelen voor reguliere peuters zonder recht op KOT)

[10] Zie o.m. Ministerie van SZW, Brief Tweede Kamer, *Bestuurlijke afspraken: een aanbod voor alle peuters*, 26 april 2016.

[11] Voor hen heeft de gemeente vaak een aparte peuterregeling in het leven geroepen, die van gemeente tot gemeente kan verschillen. Er zijn gemeenten die de lijn van de landelijke kinderopvangtoeslag volgen en een inkomensafhankelijke ouderbijdrage vragen voor gebruikmaking van voorschoolse opvang. De gemeente compenseert het restantbedrag (tot de maximale vergoeding van het Rijk voor KOT) aan de aanbieder. Er zijn ook gemeenten die een vaste inkomens*on*afhankelijke ouderbijdrage vragen aan deze ouders. Weer andere gemeenten hanteren een inkomensgrens voor ouders (bijv. tot een modaal salaris van rond de 35 duizend euro bruto per jaar) die in aanmerking komen voor een gemeentelijke peuterregeling. Zie: Jepma (2018). *380 mini-peuterstelsels in Nederland*. Utrecht: Sardes.

[12] Er bestaan in de gemeentelijke praktijk variaties. Zo zijn er gemeenten die meer of minder dagdelen/ uren per week hebben en/of financieren, al dan niet het gemeentefonds en de middelen voor reguliere peuters van wie de ouders geen recht hebben op kinderopvangtoeslag inzetten voor de organisatie van voorschoolse opvang. Ook de financiële regelingen voor ouders zijn verschillend.

Type	Gemeentelijke verantwoordelijkheid	Standaard peuteraanbod	Financiële regeling ouders	Financiële dekking*
Type 4: doelgroep-peuters van ouders zonder KOT (niet- of eenwerkende ouders)	Ja	4 dagdelen/ 10 uren per week (400 uur per jaar)	Inkomens(on)afhankelijke ouderbijdrage voor eerste 2 dagdelen/ 5 uren per week (200 uur per jaar) (3e en 4e dagdeel 'gratis')	GOAB + (middelen voor reguliere peuters zonder recht op KOT)

* Gemeentefonds en middelen voor reguliere peuters zonder recht op KOT staan tussen haakjes, omdat niet alle gemeenten deze middelen aanwenden voor financiering van het lokale peuterstelsel. GOAB-middelen zijn recentelijk aangepast op basis van nieuwe gewichtenregeling, met grote herverdeling als gevolg per 1 januari 2019[13]. De middelen voor reguliere peuters zonder recht op KOT (2016 t/m 2021) zijn met de septembercirculaire bevroren op niveau 2018[14].

De gemeente heeft in principe geen verantwoordelijkheid voor reguliere peuters van ouders die recht hebben op KOT. Voor de andere drie typen peuters en bijbehorende ouders draagt de gemeente wel een verantwoordelijkheid, opgelegd van overheidswege. De gemeente ontvangt hiervoor ook rijksmiddelen. In veel gemeenten bestaat een standaardaanbod voor een reguliere peuter momenteel uit (minimaal) twee dagdelen/ vijf uren per week. Een doelgroeppeuter VE krijgt doorgaans (minimaal) vier dagdelen/ 10 uren per week. Voor de vier typen peuters en bijbehorende ouders gelden diverse financiële regelingen, te verdelen in KOT via de Belastingdienst en een inkomens(on)afhankelijke ouderbijdrage die via de gemeente loopt. De financiële dekking komt vanuit diverse geldstromen.

Verloop en gevolgen harmonisatie

Hoewel de harmonisatiewet op 1 januari 2018 is ingegaan, hebben veel gemeenten al eerder het initiatief genomen peuterspeelzaalwerk en kinderopvang te harmoniseren. De harmonisatie is daarmee geen momentopname, maar de uitkomst van een langer lopend, meerjarig implementatieproces. Gemeenten stonden bij de harmonisatie voor de keuze om het gesubsidieerde peuteraanbod weg te zetten via een openbare aanbesteding, dan wel via een subsidieverstrekking[15]. Gemeenten zijn hier verschillend mee omgegaan, waardoor het speelveld in meer of in mindere mate is veranderd. Er zijn gemeenten waar meer aanbieders van voorschoolse opvang zijn gekomen, soms zijn schoolbesturen voorschoolse opvang (al dan niet met VE) met subsidie van de gemeente gaan aanbieden.[16]

---

[13] Ministerie van OCW, Brief aan Tweede Kamer, *Investeren in onderwijskansen*, 31 januari 2018.
[14] Ministerie van SZW, *Verzamelbrief kinderopvang*, 8 maart 2018.
Septembercirculaire Gemeentefonds 2018 op www.goab.eu.
[15] Sociaal Werk Nederland (2017). *Handreiking Juridische vraagstukken Harmonisatie. De gevolgen van de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk op subsidierechtelijk, aanbestedingsrechtelijk en staatssteunrechtelijk gebied*. Utrecht: SWN.
[16] In Jepma (2018), *380 mini-peuterstelsels in Nederland*, zijn vijf scenario's van harmonisatie onderscheiden, te weten: 1) zowel voorschoolse opvang met als zonder VE alleen mogelijk in huidige VE-locaties (het oude peuterspeelzaalwerk) ('gesloten peuterstelsel'), 2) voorschoolse opvang zonder VE ook mogelijk in kinderopvang, voorschoolse opvang met VE alleen mogelijk in huidige VE-locaties ('half open peuterstelsel'), 3) zowel voorschoolse opvang met als zonder VE mogelijk in huidige VE-locaties én kinderdagopvang ('volledig open peuterstelsel'), 4) opheffen / overnemen peuterspeelzaalwerk, alleen nog kinderopvang, 5a) invoeren van nulgroepen, 2,5- tot 4-jarigen in basisscholen (praktisch, organisatorisch en bestuurlijk)

Eind 2017 was in veel gemeenten het peuterspeelzaalwerk al succesvol omgevormd, aldus onderzoek van Buitenhek Management & Consult[17]. Uit dat onderzoek blijkt ook dat na de omvorming het aanbod van (kortdurende) voorschoolse opvang in stand bleef. Het beeld is dat de harmonisatie in de onderzochte gemeenten soepel verliep en dat het bereik van peuters in de gemeenten die al geharmoniseerd zijn nauwelijks veranderde. In vervolgonderzoek van Buitenhek Management & Consult is in het eerste kwartaal van 2018 onder de groep gemeenten waar eind 2017 nog peuterspeelzalen waren onderzoek gedaan. Hieruit blijkt dat in vrijwel alle gemeenten de harmonisatie per 1 januari 2018 is doorgevoerd. Signalen over vraaguitval bij voorschoolse opvang zijn beperkt[18]. Aanbieders en gemeenten die begin 2018 zijn geharmoniseerd maken duidelijk dat er door de harmonisatie niet of nauwelijks vraaguitval optreedt of wordt verwacht. Zes procent van de aanbieders zegt veel vraaguitval (meer dan 10 procent) te verwachten of te ervaren. De vraaguitval heeft in die gevallen volgens respondenten te maken met specifieke beleidskeuzes van gemeenten, bijvoorbeeld door het ophogen van de startleeftijd (van 2 naar 2,5 jaar).

Sociaal Werk Nederland heeft onlangs een *quick scan* uitgevoerd naar de vermeende vraaguitval in voorschoolse opvang onder aanbieders, vooral in zogeheten aandachtswijken van grote(re) steden[19]. SWN concludeert (op basis van 49 aanbieders) dat 61 procent van de aanbieders meldt dat er aantoonbaar uitval is, 37 procent ziet dat het bereik stabiel is gebleven en 2 procent ziet een toename in het bereik. Een ruime meerderheid van de aanbieders (77%) meldt dat er zowel uitval is onder reguliere peuters als onder doelgroeppeuters. Van de doelgroeppeuters wordt gemiddeld 10 procent niet meer bereikt, onder reguliere peuters is dat gemiddeld 17 procent. 7 procent ziet alleen een teruggang in uren, bij 37 procent van deze aanbieders blijven peuters helemaal weg. Er worden vele redenen aangedragen voor de uitval. Voor een deel zijn de redenen terug te voeren op de harmonisatie (bijv. ‘aanvragen van KOT door werkende ouders is complex‘). Voor een ander deel liggen de redenen buiten de harmonisatie (bijv. ‘er zijn meer aanbieders van voorschoolse peuteropvang bijgekomen’ of ‘de voorschoolse peuteropvang is duurder geworden’[20]). Daarom maken we in deze monitor onderscheid in redenen die

en 5b) invoeren van IKC’s (0 of 2,5 t/m 12 jaar) (diverse bestuurlijk-organisatorische varianten). Nagenoeg alle gemeenten zijn onder te brengen in één van de scenario’s.

[17] Buitenhek Management & Consult (2017). *Peuterspeelzaalwerk NL III, facts & figures*. Amersfoort: Buitenhek Management & Consult.

[18] Zie ook: Buitenhek Management & Consult (2017). *Monitor bereik van voorschoolse voorzieningen in NL 2017. Onderzoek naar effecten bestuurlijke afspraken Aanbod voor alle peuters SZW en VNG.* Amersfoort: Buitenhek Management & Consult.

[19] Sociaal Werk Nederland (2018). *Samenvatting van de uitkomsten van de quickscan over het bereik van peuterwerk na harmonisatie*.

[20] Het is maar zeer de vraag of de harmonisatie hiervoor verantwoordelijk kan worden gehouden. Er zijn gemeenten die vóór de harmonisatie ‘gratis’ voorscholen van 12 uur per week had voor alle ouders van peuters. Ná de harmonisatie per 1 januari 2018 moeten alle ouders voor alle uren (15 uur per week) een inkomensafhankelijke ouderbijdrage betalen. Afname van voorschoolse opvang in deze gemeente is dus voor alle ouders duurder geworden. In een andere gemeente betalen ouders van reguliere peuters in de (gesubsidieerde) voorschoolse opvang gewoon volgens de landelijke KOT-tabel, maar ouders van doelgroeppeuters (ook zij die recht hebben op KOT) betalen volgens een gemeentelijke ouderbijdragetabel ‘slechts’ € 45 per jaar, ofwel € 4,50 per maand. Ondanks de harmonisatie is deze gemeente blijven werken met een afwijkende ouderbijdragetabel, waardoor het voor veel ouders ‘goedkoop’ is gebleven. Omdat deze gemeente een forse GOAB-korting krijgt, zal dit onhoudbaar zijn. Als ook ouders van doelgroeppeuters volgens de landelijke KOT-tabel moeten gaan betalen in deze gemeente, zullen ze meer kosten maken.

direct een gevolg zijn van de harmonisatie en redenen die *indirect* een gevolg zijn van de harmonisatie, zodat een precies beeld ontstaat van aard en omvang van mogelijke veranderingen in doelgroepbereik als gevolg van de harmonisatie.

1.2 Leeswijzer

In dit rapport beschrijven we in verschillende hoofdstukken de uiteenlopende aspecten die te maken hebben met de harmonisatie. Daarbij presenteren we per onderwerp steeds de uitkomsten van gemeenten, aanbieders en JGZ. Daarbij maken we waar relevant onderscheid naar gemeentegrootte, namelijk naar G37, G86 en de overige gemeenten (G-overig. Als er geen gegevens worden gepresenteerd naar gemeentegrootte, zijn er geen relevante verschillen geconstateerd. Verder geldt dat percentages in de tabellen door afronding niet altijd optellen tot 100 procent. Citaten en voorbeelden presenteren we geanonimiseerd.
Om de cijfers meer achtergrond te geven, hebben we in deze rapportage ook vier case beschrijvingen opgenomen. Deze vindt u tussen de cijfermatige hoofdstukken.

In andere gemeenten is de voorschoolse opvang (voor veel ouders) juist goedkoper geworden, omdat ze bijv. van een vaste (hoge) inkomens*on*afhankelijke ouderbijdrage zijn overgestapt naar een inkomensafhankelijke ouderbijdrage die in de pas loopt met de landelijke kinderopvangtoeslagtabel.
Ook hier zit dus veel variatie, zie de publicatie '380 mini-peuterstelsel in Nederland' van Jepma (2018).

2. Onderzoeksaanpak

2.1 Onderzoeksvragen

Om de doelen van de monitor te bereiken zijn in samenspraak met de opdrachtgever de volgende onderzoeksvragen opgesteld, onderverdeeld in hoofdvragen en deelvragen.

Tabel 2.1 Overzicht van hoofdvragen

Hoofdvragen		
1	Definitie en vormgeving	Hoe hebben gemeenten de harmonisatie gedefinieerd en vormgegeven?
2	Stand van zaken niet-geharmoniseerde gemeenten	In hoeverre hebben de gemeenten die begin 2018 nog niet geharmoniseerd waren het beleid inmiddels aangepast aan de harmonisatie?
3	Veranderingen gemeentelijk beleid	Wat is er veranderd in het gemeentelijk beleid ná de harmonisatie?
4	Ontwikkelingen aanbod	Wat is de ontwikkeling van het aanbod vóór en ná de harmonisatie op gemeentelijk niveau?
5	Ontwikkelingen vraag (bereik)	Wat is de ontwikkeling van de vraag (het bereik) vóór en ná de harmonisatie op gemeentelijk niveau, daarbij onderscheid makend naar de verschillende groepen peuters?
6	Oorzaken veranderingen bereik	Indien er een verandering is geweest in het bereik, waar komt dit dan door?
7	Aandachtspunten	Wat zijn aandachtspunten geweest (voor gemeenten en aanbieders) bij de harmonisatie en wat zijn aandachtspunten voor de toekomst?

De deelvragen hebben we opgenomen in bijlage 1.

2.2 Onderzoeksopzet

Om de onderzoeksvragen zo nauwkeurig mogelijk te beantwoorden, is gebruik gemaakt van een *mixed-method* onderzoeksdesign[21]. Er zijn zowel kwantitatieve (o.m. vragenlijsten) als kwalitatieve methoden (o.m. groepsinterview) ingezet, bij verschillende doelgroepen: 1. gemeenten, 2. houders en 3. JGZ. Dit geeft een breed en diep beeld van de harmonisatie (cijfers én betekenis).

Hieronder beschrijven we kort de verschillende stappen die we in dit onderzoek genomen hebben. Voor een uitgebreide omschrijving verwijzen we naar bijlage 1.

Stap 1. Telefonische interviews bij nog niet geharmoniseerde gemeenten

Zeven gemeenten hebben begin 2018 volgens onderzoek van Buitenhek Management & Consult de harmonisatie nog niet doorgevoerd[22]. Deze zeven gemeenten zijn benaderd voor een telefonisch interview. Wanneer de ambtenaar aangaf dat de harmonisatie inmiddels

[21] Tashakorri, A., & Teddlie, Ch. (Eds.). (2003). *Handbook of mixed methods in social & behavioral research*. Thousand Oaks: Sage.
[22] Buitenhek Management & Consult (2018). *Eindfase harmonisatie peuterspeelzaalwerk: facts & figures 2018. Vervolgonderzoek naar aanleiding van Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzalen.* Amersfoort: Buitenhek Management & Consult.

doorgevoerd was, hebben we hem/haar gevraagd de vragenlijst voor gemeenten in te vullen (stap 2). Aan twee ambtenaren die aangaven dat de harmonisatie nog niet had plaatsgevonden is gevraagd wat de stand van zaken is en wat de verwachtingen zijn ten aanzien van de harmonisatie.

Stap 2. Vragenlijst voor gemeenten

Om zicht te krijgen op de vormgeving en gevolgen van de harmonisatie in gemeenten, is een digitale vragenlijst gestuurd naar alle 355 Nederlandse gemeenten. De vragenlijst is via email verzonden aan de ambtenaren verantwoordelijk voor de harmonisatie en/of het voorschoolse aanbod.
De vragenlijst bestond uit de volgende onderwerpen:

1. Het beleid vóór en ná de harmonisatie
2. De ontwikkeling van het peuteraanbod in de gemeente
3. Het gebruik / bereik van dit peuteraanbod
4. De oorzaken van veranderingen in gebruik / bereik.
5. Maatregelen en aandachtspunten bij de harmonisatie.

Stap 3. Vragenlijst voor kinderopvangaanbieders

Gemeenten hebben vaak een goed algemeen beeld van het voorschoolse aanbod voor peuters in de gemeente en het bereik daarvan. Het verzamelen van gegevens via gemeenten heeft echter ook nadelen. Zo zit er vaak een 'vertragende factor' op de bereikgegevens van de gemeente, omdat deze periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) via de kinderopvangorganisaties en JGZ verzameld worden. Ook hebben gemeenten niet altijd goed zicht op de precieze gevolgen van de harmonisatie voor aanbieders en ouders. Daarom is ervoor gekozen ook kinderopvangaanbieders te bevragen in dit onderzoek.

De vragenlijst voor kinderopvangaanbieders komt in grote lijnen overeen met de vragenlijst voor gemeenten, met vragen over:

1. De ontwikkeling van het peuteraanbod in de organisatie (aantal locaties, aantal groepen)
2. Het gebruik / bereik van dit peuteraanbod (verandering in aantal deelnemende peuters, aantal uren, instroomleeftijd, type opvang).
3. De oorzaken van veranderingen in gebruik / bereik.
4. Maatregelen en aandachtspunten bij de harmonisatie.

De vragenlijst is gestuurd naar alle 417 organisaties die volgens het Landelijk Register Kinderopvang VE aanbieden. Voor deze selectie is gekozen omdat deze organisaties met zekerheid een aanbod voor peuters hebben. De vragenlijst is niet gestuurd naar organisaties die enkel hele dagopvang (zonder VE) aanbieden: zij hebben (met grote waarschijnlijkheid) niet hoeven harmoniseren. De aanbieders die vestigingen in meerdere gemeenten hebben, hebben we gevraagd de vragenlijst in te vullen voor de gemeente waar ze de meeste peuteropvanglocaties hebben of waarvan ze het gemeentelijk beleid het beste kennen.

Stap 4. Vragenlijst voor JGZ

Om verschillende redenen is ook een vragenlijst uitgezet bij de JGZ:

1. De JGZ ziet (vrijwel) alle peuters en hun ouders passeren tijdens de consulten en gebruik van voorschoolse voorzieningen is een van de gespreksonderwerpen
2. De JGZ kent de gemeentelijke situatie van vóór en ná de harmonisatie en weet hoe ouders daarop hebben gereageerd.
3. De JGZ registreert in veel gevallen niet alleen of kinderen deelnemen aan voorschoolse voorzieningen, maar ook wat redenen van ouders zijn om wel/niet deel te nemen.

De vragenlijst voor JGZ is een ingekorte variant van de vragenlijsten voor gemeenten en kinderopvangaanbieders met toevoeging van vragen over de rol van de JGZ rondom de harmonisatie, bijvoorbeeld in het ondersteunen van de ouders.

De JGZ-medewerkers zijn benaderd via de ambtenaren van de 355 gemeenten. We hebben de ambtenaren verzocht een mail door te sturen naar de JGZ-medewerker die is betrokken bij de voorschoolse educatie in de gemeente.

Stap 5. Casestudies op basis van harmonisatietypologie

Iedere gemeente heeft rondom de harmonisatie andere keuzes gemaakt. Het is waarschijnlijk dat er een aantal verschillende combinaties van keuzes (zogenaamde typologieën) te onderscheiden zijn die vaak of minder vaak voorkomen, en mogelijk ook tot verschillende gevolgen voor aanbod en gebruik hebben geleid. Op basis van de ingevulde gemeentevragenlijsten hebben we daarom de gemeenten ingedeeld naar verschillende manieren waarop zij de harmonisatie hebben uitgevoerd, waarbij we hebben gekeken naar een combinatie van de volgende kenmerken:

- Moment van harmonisatie;
- Opdrachtverlening;
- Type stelsel;

Dit levert twaalf verschillende harmonisatietypologieën op (zie bijlage 1), waaruit er vier geselecteerd zijn voor een casestudie; twee G37-gemeenten en twee niet-G37 gemeenten[23]. Voor iedere casestudie bestudeerden we de beleidsdocumentatie en hielden we een groepsinterview met de verantwoordelijke gemeenteambtenaar, kinderopvangaanbieders en de betrokken medewerker(s) van JGZ. Hiermee konden we de uitkomsten uit de vragenlijsten onder gemeenten, kinderopvangaanbieders en JGZ nog verder verdiepen en verrijken met gedetailleerde informatie.

Samenvatting

We vatten hieronder samen welke onderzoeksvragen met welke stap(pen) beantwoord worden.

[23] Hiervoor is gekozen omdat het onderwijsachterstandenbeleid de afgelopen jaren een duidelijk onderscheid heeft gemaakt tussen de grote (G37) en middelgrote en kleine gemeenten (niet G37) op het gebied van voorschoolse educatie, denk bijvoorbeeld aan de Bestuursafspraken met de G37.

Tabel 2.2 Overzicht van te beantwoorden onderzoeksvragen per methode

	Interviews niet geharmoniseerde gemeenten	Vragenlijst gemeenten	Vragenlijst kinderopvang -aanbieders	Vragenlijst JGZ	Case-studies
Hoofdvraag 1: definitie en vormgeving harmonisatie		1a			
Hoofdvraag 2: stand van zaken beleid niet geharmoniseerde gemeenten	2a + 2b				
Hoofdvraag 3: veranderingen gemeentelijk beleid		3a t/m 3c	3c		3b + 3c
Hoofdvraag 4: ontwikkeling van het aanbod		4a t/m 4c	4a t/m 4c		4b + 4c
Hoofdvraag 5: ontwikkeling bereik		5a t/m 5c	5a t/m 5c	5a t/m 5c	5 op hoofdlijn
Hoofdvraag 6: oorzaken verandering bereik		6a t/m 6e	6a t/m 6e	6a t/m 6e	6a t/m 6e
Hoofdvraag 7: aandachtspunten		7a t/m 7d	7a t/m 7d	7a t/m d	7a t/m 7d

3. Respons, kenmerken en representativiteit van de respondentengroep

In dit hoofdstuk beschrijven we voor iedere respondentengroep (1. gemeenten, 2. kinderopvangaanbieders, 3. ouders) de respons (het aantal ingevulde vragenlijsten) en toetsen we of deze voldoende is om representatieve uitspraken te kunnen doen. We beantwoorden hier dus de vraag of de kenmerken van de respondentengroep vergelijkbaar zijn met de kenmerken van de hele populatie (gemeenten, aanbieders en JGZ over het hele land).

Ook beschrijven we in dit hoofdstuk een aantal aanvullende kenmerken van de drie respondentengroepen.

3.1 Gemeenten

Betrouwbaarheid. Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen[24], was op het totaal van 355 Nederlandse gemeenten[25] een minimale respons nodig van 154 ingevulde vragenlijsten. In totaal is de gemeentevragenlijst ingevuld door 165 gemeenten, wat voldoende is.

Representativiteit. Om de representativiteit te beoordelen kijken we hoe de ingevulde vragenlijsten verdeeld zijn over de G37, G86 en de rest van de gemeenten (G-overig).

Tabel 3.1 Verdeling ingevulde gemeentevragenlijsten naar gemeentegrootte (n=165)

	Populatie	Respons	% van populatie
G37	37 (10%)	20 (12%)	54%
G86	86 (24%)	46 (28%)	54%
G-overig	232 (65%)	99 (60%)	43%
Totaal	**355 (100%)**	**165 (100%)**	**47%**

De tabel laat zien dat de respons een representatieve afspiegeling is van de populatie: de spreiding over de G37, G86 en G-overig in de respondentengroep (kolom 3) is behoorlijk vergelijkbaar met de spreiding van deze gemeenten over de populatie (kolom 2). In de laatste kolom is te zien dat meer dan de helft van de G37- en G86-gemeenten de vragenlijst hebben ingevuld, en iets meer dan veertig procent van de overige gemeenten. De G4 is volledig vertegenwoordigd in het onderzoek.

Aanvullende kenmerken. Gemeenten is gevraagd hoeveel 2,5- tot 4-jarigen er op 1 januari 2019 zijn. Gemeenten konden een exact aantal of een (beredeneerde) schatting geven. Veertig gemeenten (24%) hebben exacte gegevens aangeleverd over het totaal aantal peuters, 52 gemeenten (32%) hebben exacte gegevens aangeleverd over het aantal doelgroeppeuters.

[24] Bij een 90%-betrouwbaarheidsinterval en 5% foutenmarge, zoals gebruikelijk in sociaalwetenschappelijk onderzoek.
[25] Peildatum 1 januari 2019.

Tabel 3.2 Aantal peuters op 1 januari 2019* (n=160)

Gemeentegrootte	G37 (n=17-19)	G86 (n=44-45)	G-overig (n=88-96)	Totaal (n=149-160)
Aantal peuters	66.381	35.358	40.096	141.835
Aantal doelgroeppeuters	20.932 (32%)	6.040 (17%)	5.544 (14%)	32.516 (23%)

Nederland telt op 1 januari 2019 174.262 tweejarigen en 173.725 driejarigen[26]. Naar schatting zijn er 260.856 2,5- tot vierjarigen. Met dit onderzoek wordt de situatie voor 54 procent van alle peuters gedekt.

3.2 Kinderopvangaanbieders

Betrouwbaarheid. Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen[27], was op het totaal van 417 houders (met in totaal 4.628 locaties) die VE aanbieden[28] [29] een minimale respons nodig van 164 ingevulde vragenlijsten. In totaal is de vragenlijst ingevuld door 229 houders, wat voldoende is.

Representativiteit. Om de representativiteit te beoordelen kijken we ook hier hoe de ingevulde vragenlijsten verdeeld zijn over de G37, G86 en de rest van de gemeenten (G-overig). Omdat de landelijke en regionale houders de vragenlijst hebben ingevuld voor de locaties binnen één gemeente waarin zij actief zijn[30], kijken we hoe deze gemeenten verdeeld zijn in de respondentengroep ten opzichte van de verdeling van gemeenten en VE-locaties in de landelijke populatie.

Tabel 3.3 Verdeling ingevulde aanbiedervragenlijsten naar spreiding VE-locaties en naar gemeentegrootte (n=229)

	Populatie Aantal VE-locaties	Populatie Aantal gemeenten	Aantal ingevulde vragenlijsten
G37	1784 (39%)	37 (10%)	62 (27%)
G86	1144 (25%)	86 (24%)	57 (25%)
G-overig	1700 (37%)	232 (65%)	110 (48%)
Totaal	**4628 (100%)**	**355 (100%)**	**229 (100%)**

Het is op basis van de tabel niet mogelijk te beoordelen of de respons een volledig representatieve afspiegeling is van de populatie wat betreft de spreiding van VE-locaties over de G37, G86 en G-overig. Dat komt omdat we niet weten hoeveel VE-locaties de betreffende houder heeft in de gemeente waarvoor het de vragenlijst heeft ingevuld. Wat we wel zien als we kijken naar de populatieverdeling van het aantal gemeenten (kolom 3), is dat in de respondentengroep, zoals verwacht op basis van de verdeling van de VE-locaties

[26] CBS-statline.
[27] Bij een 90%-betrouwbaarheidsinterval en 5% foutenmarge, zoals gebruikelijk in sociaalwetenschappelijk onderzoek.
[28] Peildatum 17 april 2019.
[29] De vragenlijst is niet gestuurd naar organisaties die enkel hele dagopvang (zonder VE) aanbieden: zij hebben (met grote waarschijnlijkheid) niet hoeven harmoniseren. De vragenlijst is wel gestuurd naar organisaties die zowel hele dagopvang als peuteropvang aanbieden.
[30] Namelijk de gemeente waarin zij de meeste opvanglocaties hebben en/of het best bekend zijn met het gemeentelijk beleid, zie paragraaf 1.4.

over gemeenten (kolom 2), meer dan gemiddelde respons is uit de G37 en G86, en minder uit de overige gemeenten.

Aanvullende kenmerken. De vragenlijst is ingevuld door negen landelijke aanbieders (4%), 54 regionale aanbieders (24%) en 166 lokale aanbieders (73%). Met landelijk bedoelen we hier een organisatie met vestigingen in meerdere provincies en/of regio's, met regionaal een organisatie met vestigingen in meerdere nabijgelegen gemeenten, met lokaal bedoelen we een organisatie met een of meerdere vestigingen in één gemeente.

De opvangorganisaties in de respondentengroep zijn gevestigd in minimaal één en maximaal 22 gemeenten. Gemiddeld zijn de aanbieders actief in twee gemeenten. Bijna 90 procent van de aanbieders is in drie of minder gemeenten gevestigd.
Het aantal peuteropvanglocaties per organisatie verschilt van één tot ongeveer 100. De meeste organisaties in de respondentengroep hebben één locatie (22%), 53 procent van de respondentengroep heeft maximaal vijf locaties. Gemiddeld is het aantal opvanglocaties twaalf.

Aan de aanbieders is gevraagd voor welk typen peuters / ouders zij van de gemeente subsidie ontvangen. Bijna alle aanbieders in de respondentengroep ontvangen subsidie voor doelgroeppeuters, zowel voor doelgroeppeuters met als zonder kinderopvangtoeslag. Daarnaast ontvangt meer dan 80 procent van de aanbieders subsidie voor reguliere peuters zonder recht op kinderopvangtoeslag. Ruim 40 procent (42%) van de aanbieders krijgt subsidie voor reguliere peuters van ouders die recht hebben op kinderopvangtoeslag[31]. Lang niet alle gemeenten zijn dus bereid om ouders met kinderopvangtoeslagrecht te subsidiëren bij het peuteraanbod in de gemeente.

Tabel 3.4 Groepen waarvoor de aanbieders subsidie van de gemeente ontvangen (n=229, meerdere antwoorden mogelijk)

	Aantal (%)
Reguliere peuters van ouders die recht hebben op kinderopvangtoeslag	97 (42%)
Reguliere peuters van ouders die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag	189 (83%)
Doelgroeppeuters van ouders die recht hebben op kinderopvangtoeslag	195 (85%)
Doelgroeppeuters van ouders die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag	212 (93%)
Geen van bovenstaande groepen	5 (2%)

Aanbieders is gevraagd of door de harmonisatie het aantal uren/dagdelen dat de gemeente financiert is veranderd. Dit is in ongeveer de helft van de gemeenten het geval. Veertig procent van de aanbieders geeft aan dat door de harmonisatie het aantal dagdelen/uren is toegenomen voor de doelgroeppeuters, een kwart geeft aan dat dit ook het geval is voor de reguliere peuters. Een afname komt nauwelijks/veel minder vaak voor.

[31] Onbekend is of die subsidie wordt doorberekend aan de betreffende ouders en of deze ouders ook daadwerkelijk kinderopvangtoeslag hebben aangevraagd, en zo als het ware dubbel gesubsidieerd worden.

Tabel 3.5 **Is het aantal dagdelen/uren dat de gemeente financiert door de harmonisatie veranderd? (n=229)**

	Voor reguliere peuters (%)	Voor doelgroeppeuters (%)
Ja, het aantal dagdelen/uren is toegenomen	60 (26%)	91 (40%)
Ja, het aantal dagdelen/uren is afgenomen	36 (16%)	15 (7%)
Nee, het aantal uren is niet veranderd	104 (45%)	120 (52%)

3.3 JGZ

Voor de JGZ geldt dat de vragenlijst op een andere manier is uitgezet dan de andere vragenlijsten. Omdat er geen bestaand bestand is van JGZ-medewerkers per gemeente, hebben we de ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor VVE gevraagd de vragenlijst voor de JGZ door te sturen naar de JGZ-medewerker die verantwoordelijk is voor de voorschoolse educatie. Wij hebben geen zicht op hoeveel vragenlijsten er daadwerkelijk zijn doorgestuurd. We kunnen in dit geval dus geen responspercentage berekenen.

Betrouwbaarheid. De vragenlijst werd 95 keer ingevuld, voor ruim een kwart van de gemeenten (27%). Om op gemeenteniveau betrouwbare uitspraken te kunnen (met 90 procent betrouwbaarheidsinterval en 5 procent foutenmarge) doen zijn 154 ingevulde vragenlijsten nodig. Met een aantal van 95 ingevulde vragenlijsten is de foutenmarge zeven procent.

Representativiteit. Om de representativiteit te beoordelen kijken we hier, net als bij betrouwbaarheid, niet naar de verdeling over de JGZ-instellingen maar naar de verdeling over gemeenten: de G37, G86 en de rest van de gemeenten (G-overig). Immers: de bedoeling was om per gemeente een ingevulde vragenlijst van een van de JGZ-medewerkers te krijgen.

Tabel 3.6 **Verdeling ingevulde JGZ-vragenlijsten naar gemeentegrootte (n=94)**

	Populatie	Respons	% van populatie
G37	37 (10%)	17 (18%)	46%
G86	86 (24%)	18 (19%)	21%
G-overig	232 (65%)	59 (62%)	25%
Totaal	**355 (100%)**	**94 (100%)**	**26%**

Uit de derde kolom (respons) wordt duidelijk dat de respons redelijk verdeeld is over de gemeenten: de percentages in de kolommen respons en populatie komen in grote lijnen overeen. JGZ-medewerkers in de G37 hebben de vragenlijst iets vaker ingevuld, JGZ-medewerkers in de G86 iets minder vaak. De verschillen zijn niet zo groot dat we verwachten dat dit grote invloed heeft op de uitkomsten.

Aanvullende kenmerken. Om dit onderzoek zo min mogelijk belastend te laten zijn voor betrokkenen, hebben we ervoor gekozen om in de JGZ-vragenlijst alleen die zaken te vragen die aanvullend zijn op de vragenlijsten voor aanbieders en gemeenten. Er zijn daarom niet veel aanvullende kenmerken te presenteren. Wel valt op dat bijna twee derde

(64%) van de respondenten voor gemeenten werkt die op of na 1 januari 2018 zijn geharmoniseerd. Dit ligt enigszins voor de hand. Immers, hoe langer de harmonisatie geleden is, hoe groter de kans dat de toenmalige JGZ-medewerker niet meer in die functie werkzaam is.

4. Het beleid vóór en ná de harmonisatie

Dit hoofdstuk gaat over de stand van zaken van de harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang. We rapporteren over gegevens van 165 gemeenten[32] (waarvan 20 uit de G37, 46 uit de G86 en 99 uit de G-overig), 229 aanbieders van peuteraanbod en 95 JGZ-medewerkers die verantwoordelijk zijn voor voorschoolse educatie. Omdat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de harmonisatie en we daar ook de meeste informatie hebben verzameld, beginnen we bij elk onderwerp met informatie uit de gemeenten. Die vullen we dan waar dat mogelijk en relevant is aan met informatie van aanbieders en JGZ.

4.1 Moment van harmonisatie

Wettelijk is al het peuterspeelzaalwerk per 1 januari 2018 geharmoniseerd. Maar veel gemeenten hebben al eerder de spelregels voor peuterspeelzaalwerk en kinderopvang op elkaar afgestemd. Daardoor hebben zij de harmonisatie feitelijk al eerder doorgevoerd.

Tabel 4.1 Invoeringsdatum bij harmonisatie (n=160)

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Ruim voor ingangsdatum (tot 31 december 2015)	6 (30%)	9 (20%)	31 (33%)	46 (29%)
Vlak voor ingangsdatum (1 januari 2016 t/m 31 december 2017)	5 (25%)	9 (20%)	22 (23%)	36 (23%)
Op/na ingangsdatum (1 januari 2018)	9 (45%)	27 (60%)	42 (44%)	78 (49%)
Totaal	**20**	**45**	**95**	**160 (100%)**

Ongeveer de helft van de gemeenten is vóór de wettelijke invoeringsdatum van 1 januari 2018 geharmoniseerd. De andere helft van de gemeenten is geharmoniseerd op of na de wettelijke invoeringsdatum. Het lijkt erop dat gemeenten uit de G86 wat langer hebben gewacht met de invoering van de harmonisatie dan gemeenten uit de G37 en G-overig.

De eerste gemeente die harmoniseerde deed dat al heel vroeg: per 1 januari 2005. De laatste deed dat begin dit jaar. Daarnaast zijn er nog twee gemeenten die aangaven nog niet geharmoniseerd te zijn (waarvan één is geharmoniseerd tijdens de looptijd van het onderzoek). In beide gemeenten zijn daar heel verschillende redenen voor. In bijlage 2 leest u hier meer over.

[32] Acht gemeenten geven aan dat er recent een herindeling van meerdere gemeenten is geweest. Zij hebben gegevens aangeleverd over de nieuwe (fusie)gemeenten.

4.2 Benodigde tijd voor invoering

De invoering van de harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang is geen momentopname, maar veeleer een langer lopend proces, waar invoeringstijd voor nodig is. We hebben gemeenten gevraagd hoeveel tijd er is uitgetrokken om de harmonisatie in praktijk te brengen.

Tabel 4.2 Benodigde tijd voor invoering van harmonisatie (n=157)

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Ca. 1 t/m 3 maanden	1 (5%)	3 (7%)	4 (4%)	8 (5%)
Ca. 4 t/m 6 maanden	2 (11%)	4 (9%)	17 (18%)	23 (15%)
Ca. 7 t/m 9 maanden	1 (5%)	5 (11%)	17 (18%)	23 (15%)
Ca. 10 t/m 12 maanden	5 (26%)	13 (29%)	31 (33%)	49 (31%)
Ca. 12 t/m 18 maanden	5 (26%)	17 (38%)	16 (17%)	38 (25%)
Meer dan 18 maanden	5 (26%)	3 (7%)	8 (9%)	16 (10%)
Totaal	**19**	**45**	**93**	**157 (100%)**

Veruit de meeste gemeenten hebben (minimaal) een jaar nodig gehad voor de invoering van de harmonisatie. Binnen de G37 heeft ruim een kwart van de gemeenten meer dan 1,5 jaar nodig gehad voor de harmonisatie.

4.3 Opdrachtverstrekking

De opdrachtverstrekking van het verzorgen van een peuteraanbod kan tijdens de harmonisatie zijn veranderd. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld zijn overgestapt van een subsidieregeling naar een (openbare) aanbesteding. Of andersom.

Tabel 4.3 Opdrachtverstrekking bij harmonisatie (n=145)

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Zowel vóór als ná de harmonisatie subsidieregeling	17 (94%)	36 (86%)	74 (87%)	127 (88%)
Zowel vóór als ná de harmonisatie aanbesteding	0 (0%)	0 (0%)	2 (2%)	2 (1%)
Vóór de harmonisatie subsidieregeling, ná de harmonisatie aanbesteding	0 (0%)	3 (7%)	5 (6%)	8 (6%)
Vóór de harmonisatie aanbesteding en ná de harmonisatie subsidieregeling	1 (6%)	3 (7%)	4 (5%)	8 (6%)
Totaal	**18**	**42**	**85**	**145 (100%)**

De overgrote meerderheid van gemeenten (88%) heeft als gevolg van de harmonisatiewetgeving de opdracht van het aanbieden van een peuteraanbod niet anders weggezet. Zowel vóór als ná de harmonisatie geven deze gemeenten subsidie aan één of meerdere aanbieders voor het realiseren van een peuteraanbod. Wel zeggen diverse gemeenten dat er het nodige is veranderd binnen de subsidieverstrekking. Zo zegt één van de gemeenten:

"Voor en na de harmonisatie subsidie, maar na de harmonisatie hebben we een ander systeem met subsidie voor de kwaliteit en een kindplaatsenregeling voor ouders zonder kinderopvangtoeslag."

Een andere gemeente zegt:

"Vóór de harmonisatie ontvingen alleen VVE-aanbieders subsidie. Ná harmonisatie ontvangen ook aanbieders van reguliere peuteropvang subsidie."

Een enkele gemeente heeft het subsidiëren van een peuteraanbod vanwege de harmonisatie anders in gericht dan de voorstaande opties en biedt een rechtstreekse vergoeding/subsidie aan ouders die geen recht hebben op KOT.

Staat de subsidieregeling of aanbesteding open voor alle kinderopvangorganisaties?

Tabel 4.4 Openstelling van subsidieregeling / aanbesteding (n=162)

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Ja, voor iedereen	8 (40%)	26 (57%)	57 (59%)	91 (56%)
Ja, maar onder bepaalde voorwaarden (bijv. minimaal 2 jaar gevestigd in gemeente)	8 (40%)	16 (35%)	27 (28%)	51 (32%)
Nee	4 (20%)	4 ((9%)	12 (13%)	20 (12%)
Totaal	**20**	**46**	**96**	**162 (100%)**

De opdracht tot het verzorgen van een gemeentelijk peuteraanbod staat in principe open voor (bestaande en nieuwe) aanbieders. Wat grotere gemeenten lijken wel wat vaker voorwaarden te verbinden aan het verstrekken van subsidie dan wat kleinere gemeenten.

Gemeenten kunnen aanbieders subsidie verlenen voor alle groepen ouders / peuters, maar kunnen de subsidie ook beperken tot een aantal typen ouders / peuters. Voor welke groepen ouders / peuters verleent de gemeente subsidie?

Tabel 4.5 Subsidieverlening voor groepen ouders / peuters (n=162, meerdere antwoorden mogelijk)

Gemeentegrootte	G37 (n=20)	G86 (n=46)	G-overig (n=96)	Totaal (n=162)
Reguliere peuters van ouders die recht hebben op kinderopvangtoeslag	7 (35%)	14 (30%)	28 (29%)	49 (30%)
Reguliere peuters van ouders die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag	19 (95%)	46 (100%)	96 (100%)	161 (99%)
Doelgroeppeuters van ouders die recht hebben op kinderopvangtoeslag	17 (85%)	39 (85%)	82 (85%)	138 (85%)
Doelgroeppeuters van ouders die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag	20 (100%)	45 (98%)	96 (100%)	161 (99%)
Geen van bovenstaande groepen	1 (5%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (1%)

In bijna alle gemeenten (99%) ontvangen aanbieders van een peuteraanbod subsidie voor twee groepen peuters / ouders:

1. reguliere peuters van ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag;
2. doelgroeppeuters van ouders zonder kinderopvangtoeslagrecht.

Ook voor doelgroeppeuters van ouders die wel recht hebben op kinderopvangtoeslag wordt vaak subsidie uitgekeerd door gemeenten (85%). Voor reguliere peuters van ouders die recht hebben op kinderopvangtoeslag wordt door gemeenten veel minder vaak subsidie gegeven (30%). Het is opvallend dat gemeenten van verschillende grootte hierin overeenkomstig handelen.

4.4 Overgangsregelingen bij harmonisatie

Bij de harmonisatie stond het peuterspeelzaalwerk voor een aantal opgaven met betrekking tot kwaliteit, personeel en bedrijfsvoering. In dat kader hebben gemeenten soms (tijdelijke) (overgangs)regelingen getroffen om aanbieders van peuterspeelzaalwerk te helpen bij het faciliteren van de harmonisatie.

Tabel 4.6 Overgangsregelingen bij harmonisatie (n=161)

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Ja	13 (65%)	28 (61%)	40 (42%)	81 (50%)
Nee	5 (25%)	13 (28%)	39 (41%)	57 (35%)
Weet niet / geen zicht op	2 (10%)	5 11%)	16 (17%)	23 (14%)
Totaal	**20**	**46**	**95**	**161 (100%)**

De helft van de gemeenten (50%) heeft overgangsregelingen getroffen bij de harmonisatie. Grotere gemeenten hebben dit vaker gedaan dan kleinere gemeenten.

De 81 gemeenten die (tijdelijke) (overgangs)regelingen hebben getroffen, vroegen we op welke wijze(n) ze de aanbieders hebben geholpen.

Tabel 4.7 Aard van overgangsregelingen bij harmonisatie (n=81, meerdere antwoorden mogelijk)

Gemeentegrootte	G37 (n=13)	G86 (n=28)	G-overig (n40)	Totaal (n=81)
Bij de overzetting van personeel van cao Welzijn naar cao Kinderopvang	8 (62%)	12 (43%)	11 (28%)	31 (38%)
Bij het voldoen aan marktconforme huurprijzen van ruimten	5 (38%)	1 (4%)	11 (28%)	17 (21%)
Bij het tegemoetkomen aan de kwaliteitseisen	5 (38%)	6 (21%)	11 (28%)	22 (27%)
Bij de exploitatie van kortdurende opvang	4 (31%)	5 (18%)	11 (28%)	20 (25%)

De meest voorkomende overgangsregeling die gemeenten hebben getroffen hebben betrekking op hulp bij de overzetting van personeel van cao Welzijn naar cao Kinderopvang (38%), bijvoorbeeld in de vorm van betaling van frictiekosten. Vooral in de grotere gemeenten is deze vorm van hulp geboden. Andere vormen van ondersteuning zijn minder vaak ingezet.

Veertig gemeenten (51%), waarvan zes uit de G37 (46%), 14 uit de G86 (50%) en 21 uit de G-overig (53%) maken duidelijk hoe ze voormalige peuterspeelzaalaanbieders daarnaast nog op andere wijzen hebben geholpen. Denk aan:

- actieve deelname aan / facilitering van het harmonisatieproces;
- organisaties die het peuterspeelzaalwerk hebben overgenomen en daarmee het VVE-aanbod, hadden gedurende vier jaar het alleenrecht op het aanbieden van VVE (tot 1-1-2018);
- er is een kwaliteitseis opgesteld dat peuteropvangorganisaties alleen subsidie kunnen krijgen als ze VE-gecertificeerd zijn. Er is een overgangsregeling opgesteld om pedagogisch medewerkers te scholen en voor VE-materialen;
- een bijdrage om administratieve omslag te maken;

- tijdelijke voorrangspositie voor aanbieders waarmee al een financiële relatie bestond;
- extra personele ondersteuning voor de omzetting van de contracten en inkomenstoetsen en dergelijke;
- in geval doorlopende contracten niet omgezet konden worden, is er voor de specifieke peuter een overgangsregeling getroffen;
- door inkoop van een gegarandeerd aantal peuterplaatsen en
- steun voor overname locaties door kinderopvang voor de harmonisatie.

4.5 Informatievoorziening en ondersteuning van ouders bij harmonisatie

Door de harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang veranderde soms ook het nodige voor de ouders. De vraag is of ouders bij de harmonisatie zijn geïnformeerd over en ondersteund bij de voor hen relevant veranderingen. En zo ja, door wie?

Tabel 4.8 Informatievoorziening en ondersteuning ouders, volgens gemeenten (n=150)

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Nee	1 (6%)	2 (5%)	4 (4%)	7 (5%)
Ja, door de aanbieders van het peuteraanbod	11 (61%)	14 (33%)	57 (63%)	82 (55%)
Ja, door de gemeente	0 (0%)	0 (0%)	1 (1%)	1 (1%)
Ja, zowel door de aanbieders als door de gemeente	6 (33%)	25 (60%)	27 (30%)	58 (39%)
Totaal	**18**	**42**	**90**	**150 (100%)**

Binnen vrijwel alle gemeenten (95%) hebben ouders informatie en ondersteuning gekregen bij de harmonisatie. Binnen de G37 en G-overig is dit vooral door de aanbieders van het peuteraanbod gedaan, in de G86 vooral door de gemeente en de aanbieders samen. Het beeld dat de aanbieders zelf schetsen komt hiermee overeen.
Een enkele gemeente meldt dat aanvullend ook de lokale welzijnsinstelling heeft meegeholpen, in de vorm van het helpen bij het aanvragen van kinderopvangtoeslag.

De vervolgvraag luidde: hoe zag die ondersteuning voor ouders bij de harmonisatie eruit?

Tabel 4.9 Informatievoorziening en ondersteuning ouders bij harmonisatie (meerdere antwoorden mogelijk), volgens gemeenten (n=141) en volgens aanbieders (n=200)

Gemeentegrootte	G37 (n=17)	G86 (n=39)	G-overig (n=85)	Totaal Gemeenten (n=141)	Totaal Aanbieders (n=200)
Er is aan ouders informatie uitgereikt over de harmonisatie	13 (77%)	31 (80%)	69 (81%)	113 (80%)	177 (89%)
Er zijn informatieve bijeenkomsten gehouden voor ouders over de gevolgen van de harmonisatie	8 (47%)	23 (59%)	40 (47%)	71 (50%)	96 (48%)
Er zijn inloopochtenden / open dagen georganiseerd	3 (18%)	14 (36%)	10 (12%)	27 (19%)	65 (33%)
Er zijn ouders die hun lopende contracten mochten uitdienen	6 (35%)	6 (15%)	10 (12%)	22 (16%)	-
Er is extra personeel ingezet	6 (35%)	9 (23%)	7 (8%)	22 (16%)	32 (16%)

Er is een helpdesk / loket ingericht voor ouders	5 (29%)	9 (23%)	14 (17%)	28 (20%)	59 (30%)
Er zijn rekentools gemaakt over de financiële consequenties voor ouders	4 (24%)	5 (13%)	20 (24%)	29 (21%)	97 (49%)
Er zijn filmpjes / video's / vlogs gemaakt voor ouders en verspreid	1 (6%)	4 (10%)	2 (2%)	7 (5%)	10 (5%)

De informatievoorziening en ondersteuning aan ouders heeft vele gezichten. Wat veruit het meest gedaan is door gemeenten is het uitreiken van informatie over de harmonisatie (80%), maar ook het organiseren van informatieve bijeenkomsten voor ouders over de gevolgen van de harmonisatie is veelvuldig gedaan (50%). Het maken van filmpjes / video's / vlogs (5%), het mogen uitdienen van lopende contracten (16%) en het inzetten van extra personeel (16%) is bij de harmonisatie beduidend minder vaak uitgevoerd binnen gemeenten. Dit beeld komt redelijk overeen met dat van de aanbieders, al zorgden zij beduidend vaker dan gemeenten voor rekentools en inloopochtenden/ open dagen.

Enkele gemeenten hebben ouders ook via de lokale media geïnformeerd over de harmonisatie. Een stuk of tien gemeenten zegt dat het niet bekend is wat er precies is gedaan om ouders te ondersteunen, omdat de betreffende beleidsmedewerker tijdens de harmonisatie niet in dienst was of dat het te lang geleden is.

4.6 Maatregelen bij harmonisatie

Gemeenten hebben verschillende maatregelen getroffen tijdens de harmonisatie. We gaan achtereenvolgens in op:

- verandering van startleeftijd
- wijziging van definitie voor reguliere en doelgroeppeuters
- wijziging van aanbod voor peuters
- wijziging van ouderbijdragen
- overige maatregelen

Tabel 4.10 Startleeftijd peuteraanbod veranderd? (n=161 en 160)

Gemeentegrootte	Reguliere peuters	Doelgroeppeuters
Nee	123 (76%)	116 (73%)
Startleeftijd is verlaagd	18 (11%)	22 (14%)
Startleeftijd is verhoogd	12 (8%)	14 (9%)
Weet ik niet / geen zicht op	8 (5%)	8 (5%)
Totaal	**161 (100%)**	**160 (100%)**

In ongeveer één op de vijf gemeenten is de startleeftijd van deelname van reguliere peuters aan het peuteraanbod gewijzigd, meestal betreft het een verlaging van de instapleeftijd. In ruim driekwart van de gemeenten (76%) is de startleeftijd van deelname van reguliere peuters aan het peuteraanbod ongewijzigd gebleven als gevolg van de harmonisatie.
Het beeld voor de doelgroeppeuters is vrijwel identiek: hier is in ongeveer een kwart van de gemeenten de startleeftijd veranderd (iets vaker verlaagd dan verhoogd).

Tabel 4.11 Definitie voor reguliere en doelgroeppeuters gewijzigd? (n=141 en n=148)

Gemeentegrootte	Reguliere peuters	Doelgroeppeuters
Nee	123 (87%)	104 (70%)
Definitie is verruimd	6 (4%)	33 (22%)
Definitie is ingeperkt	3 (2%)	2 (1%)
Weet ik niet / geen zicht op	9 (6%)	9 (6%)
Totaal	**141 (100%)**	**148 (100%)**

In de meeste gemeenten is de definitie voor reguliere peuters en doelgroeppeuters niet gewijzigd tijdens de harmonisatie. Dat geldt voor doelgroeppeuters in bijna driekwart van de gemeenten. Als de doelgroepdefinitie is veranderd, dan betreft het vaker een verruiming dan een inperking van de definitie, waardoor er meer doelgroeppeuters onder vallen.

Tabel 4.12 Aanbod in aantal uren / dagdelen gewijzigd? (n=161 en 160)

Gemeentegrootte	Reguliere peuters	Doelgroeppeuters
Nee	101 (63%)	92 (58%)
Aanbod is kleiner geworden	4 (3%)	1 (1%)
Aanbod is groter geworden	42 (26%)	53 (33%)
Weet ik niet / geen zicht op	14 (9%)	14 (9%)
Totaal	**161 (100%)**	**160 (100%)**

In de meeste gemeenten (63%) is het aanbod voor reguliere peuters niet gewijzigd onder invloed van de harmonisatie. Door de harmonisatie is in ongeveer een kwart van de gemeenten (26%) het peuteraanbod voor reguliere peuters ruimer geworden. In een enkele gemeente (3%) is het peuteraanbod voor reguliere peuters kleiner geworden. Het beeld voor doelgroeppeuters komt daarmee overeen: in de meeste gemeenten is er geen sprake van een wijziging, en als dat wel zo is, is er vaker sprake van een verruiming dan een verkleining van het aanbod.

Tabel 4.13 Ouderbijdragen voor deelname van *reguliere peuters* gewijzigd? (n=157)

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Nee	1 (5%)	10 (23%)	29 (31%)	40 (26%)
Kosten zijn lager geworden	5 (26%)	16 (37%)	28 (30%)	49 (31%)
Kosten zijn hoger geworden	9 (47%)	5 (12%)	13 (14%)	27 (17%)
Weet ik niet / geen zicht op	4 (21%)	12 (28%)	25 (26%)	41 (26%)
Totaal	**19**	**43**	**95**	**157 (100%)**

In ongeveer een kwart van de gemeenten (26%) zijn de ouderbijdragen niet aangepast, maar dat geldt minder vaak voor de grotere dan voor de kleinere gemeenten. Als gevolg van de harmonisatie zijn volgens gemeenten de kosten voor ouders van reguliere peuters vaker lager dan hoger geworden. Opvallend genoeg zijn in de G37 de kosten voor ouders juist vaker hoger dan lager geworden. Een kwart van de gemeenten (26%) maakt duidelijk dat ze dit niet goed weten, of er geen zicht op hebben.

Tabel 4.14 Ouderbijdragen voor deelname van *doelgroeppeuters* gewijzigd? (n=156)

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Nee	3 (16%)	13 (30%)	32 (34%)	48 (31%)
Kosten zijn lager geworden	8 (42%)	13 (30%)	30 (32%)	51 (33%)
Kosten zijn hoger geworden	5 (26%)	5 (12%)	11 (12%)	21 (14%)
Weet ik niet / geen zicht op	3 (16%)	12 (28%)	21 (22%)	36 (23%)
Totaal	**19**	**43**	**94**	**156 (100%)**

Ook voor doelgroeppeuters zijn de kosten voor ouders vaker lager dan hoger geworden, aldus de gemeenten zelf. Ook de G37 rapporteert hier dat de kosten voor deze groep vaker lager zijn geworden dan hoger, waar dit voor ouders van de reguliere peuters niet het geval is (tabel 4.13).

Als de ouderbijdrage werd gewijzigd, dan gebeurde dat op de volgende manieren.

Tabel 4.15 Aard van wijzigingen ouderbijdragen bij harmonisatie (n=80, meerdere antwoorden mogelijk)

Gemeentegrootte	G37 (n=14)	G86 (n=21)	G-overig (n=45)	Totaal (n=80)
Van inkomens*on*afhankelijk naar inkomensafhankelijk	8 (57%)	11 (52%)	29 (64%)	48 (60%)
Van een eigen gemeentelijke inkomensafhankelijke tabel in lijn gebracht met de landelijke (inkomensafhankelijke) kinderopvangtoeslagtabel / VNG Adviestabel	6 (43%)	11 (52%)	19 (42%)	36 (45%)
De 'gratis' uren / dagdelen die ouders voor hun peuters kregen van de gemeente, moeten nu door henzelf worden betaald	4 (29%)	1 (5%)	6 (13%)	11 (14%)
(Een deel van) De betaalde uren / dagdelen worden nu 'gratis' geschonken door de gemeente	8 (57%)	5 (24%)	6 (13%)	19 (24%)

In 60 procent van de gemeenten is de inkomens*on*afhankelijke ouderbijdrage ingewisseld voor een inkomensafhankelijke ouderbijdrage, met nauwelijks verschillen tussen gemeenten van diverse grootte. In iets minder dan de helft van de gemeenten (45%) is de eigen gemeentelijke ouderbijdragetabel aangepast aan de landelijke inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslagtabel of *VNG Adviestabel ouderbijdrage peuteropvang*, die daarop is gebaseerd. Ook hier zijn er geen al te grote verschillen tussen de diverse gemeentecategorieën naar grootte.
Gemeenten van verschillende grootte variëren wel in de wijze waarop ze omgaan met het schenken van 'gratis' uren / dagdelen. Vooral in de G37 moeten ouders de 'gratis' uren / dagdelen die ze kregen voor hun peuters ná de harmonisatie wel gaan betalen. Vermoedelijk betreft het hier veelal de ouders van reguliere peuters. Tegelijk zeggen de gemeenten binnen de G37 vaker dan gemeenten binnen de G86 en G-overig dat (een deel van) de betaalde uren / dagdelen 'gratis' wordt geschonken door de gemeente (de gemeente betaalt dus de kosten voor de ouders die hiervoor in aanmerking komen). Waarschijnlijk betreft het hier voornamelijk de ouders van doelgroeppeuters.
Een enkele gemeente heeft het nog anders gedaan, en zegt dat ze nu een vaste ouderbijdrage is gaan hanteren.

Als gevolg van de harmonisatie kunnen gemeenten aan toeslaggerechtigde ouders van doelgroeppeuters (met een VVE-indicatie) in de peuteropvang vragen om kinderopvangtoeslag aan te vragen. De vraag is of, en zo ja hoe, gemeenten dat in samenwerking met de aanbieders van een peuteraanbod hebben geregeld.

Tabel 4.16 Aanvragen kinderopvangtoeslag ouders van *doelgroeppeuters* (n=159)

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Nee	2 (10%)	9 (20%)	19 (20%)	30 (19%)
Ja, voor een deel van de uren (bijv. 6 van de 12 uren VE waar ze recht op hebben)	14 (70%)	31 (69%)	48 (51%)	93 (59%)
Ja, voor een deel van de uurprijs	0 (0%)	2 (4%)	6 (6%)	8 (5%)
Ja, voor alle uren	4 (20%)	3 (7%)	21 (22%)	28 (18%)
Totaal	**20**	**45**	**94**	**159 (100%)**

Rond de 80 procent van de gemeenten laat ouders van doelgroeppeuters kinderopvangtoeslag aanvragen als ze daar recht op hebben. In de G37 is dit percentage iets hoger: 90 procent.
Ongeveer 60 procent van de gemeenten laat ouders van doelgroeppeuters voor een deel van de uren kinderopvangtoeslag aanvragen, als ze daar recht op hebben. In grotere gemeenten is dit nog iets vaker de praktijk dan in de kleinere gemeenten.
Kinderopvangtoeslag aanvragen voor een deel van de uurprijs komt nauwelijks voor (5%).
Binnen ongeveer één op de vijf gemeenten (18%) moeten ouders van doelgroeppeuters voor alle uren kinderopvangtoeslag aanvragen. Dit is vooral de praktijk in de G37 en de G-overig.

Tenslotte is gemeenten gevraagd of ze nog andere maatregelen hebben getroffen in het kader van de harmonisatie. Dat is gemiddeld in één op de vijf gemeenten (20%) het geval, in de G37 vaker (44%) dan in de andere gemeentecategorieën (21% van de G86 en 16% van de G-overig). We presenteren illustratief een aantal maatregelen die genoemd zijn:

- ouders met een speciale gemeentelijke pas hoeven geen ouderbijdrage voor peuteropvang (6 of 12 uur per week) te betalen.
- met de start van de harmonisatie in de gemeente (1 januari 2018) zijn alle basisscholen IKC geworden. Elk IKC biedt sindsdien peuteropvang voor reguliere en doelgroeppeuters (VVE) aan.
- nieuwe aanbieders hebben financiële ondersteuning gekregen in de aanschaf van VVE-programma's.

4.7 Doelen bij harmonisatie

Bijna één op de vijf gemeenten (19%) geeft aan specifieke doelen te hebben nagestreefd bij de doorvoering van de harmonisatie, de rest heeft dat niet gedaan. Hieronder wordt inzicht geboden in deze doelen.

Tabel 4.17 Nagestreefde doelen bij harmonisatie (n=128, meerdere antwoorden mogelijk)

Gemeentegrootte	G37 (n=15)	G86 (n=36)	G-overig (n=77)	Totaal (n=128)
Open en transparant subsidiestelsel	12 (80%)	29 (81%)	41 (53%)	82 (64%)
Creëren van een gelijk speelveld voor aanbieders van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang	11 (73%)	28 (78%)	48 (62%)	87 (68%)
Ruimte maken voor nieuwe / meer aanbieders van een peuteraanbod	9 (60%)	18 (50%)	24 (31%)	51 (40%)
Oplossen van wachtlijsten in peuterspeelzaalwerk	3 (20%)	3 (8%)	6 (8%)	12 (9%)
Maximaliseren van het doelgroepbereik / verkleinen van het non-bereik onder doelgroeppeuters	9 (60%)	24 (67%)	38 (49%)	71 (56%)
Betere spreiding van voorschoolse voorzieningen	7 (47%)	15 (42%)	40 (52%)	62 (48%)
Vergroten van keuzevrijheid van ouders	8 (53%)	20 (56%)	30 (39%)	58 (45%)
Verbeteren van de kwaliteit van het peuteraanbod	9 (60%)	15 (42%)	40 (52%)	64 (50%)
Vergroten van het voorschoolse aanbod	8 (53%)	15 (42%)	27 (35%)	50 (39%)
Bijdragen aan integratie van reguliere peuters en doelgroeppeuters	12 (80%)	19 (53%)	30 (39%)	61 (48%)
Ouders financieel laten bijdragen naar inkomen	8 (53%)	21 (58%)	37 (48%)	66 (52%)
Verlagen van financiële drempel voor ouders van doelgroeppeuters	6 (40%)	13 (36%)	32 (42%)	51 (40%)
Kostenbesparing op / efficiëntieslag van het peuterspeelzaalwerk	5 (33%)	9 (25%)	24 (31%)	38 (30%)
Stimuleren van samenwerking en afstemming tussen voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs	11 (73%)	17 (47%)	47 (61%)	75 (59%)
Waarborgen van financiële houdbaarheid van gemeente	2 (13%)	11 (31%)	29 (38%)	42 (33%)

De meest genoemde doelen die zijn nagestreefd bij de harmonisatie betreffen het creëren van een open en transparant subsidiestelsel zonder ongeoorloofde staatssteun en het creëren van een gelijk speelveld voor aanbieders van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang. Deze doelen hebben in de grotere gemeenten vaker een rol gespeeld bij de harmonisatie dan in de kleinere gemeenten. Dat geldt ook voor het ruimte maken voor nieuwe aanbieders en het bijdragen aan integratie van reguliere peuters en doelgroeppeuters (het faciliteren van 'gemengde groepen'). Kleinere gemeenten op hun beurt streefden juist vaker naar het waarborgen van de financiële houdbaarheid van de gemeente dan grotere gemeenten.

Enkele gemeenten noemen daarnaast nog andere doelen bij de harmonisatie, zoals:

- verlagen van de leeftijd om peuters langer in beeld te hebben.
- financieel rendabel houden van alle instellingen die in onze gemeente actief zijn.
- verder versterken van het bestaande wijkgerichte aanbod van voorschoolse educatie.
- gelijke en optimale ontwikkelingskansen voor alle 2- tot 4-jarigen uit de gemeente en een kwalitatief hoogwaardige aanbod peuteropvang en VVE / stimuleren alle peuters naar de voorschool.
- behouden van kleine locaties in kleine dorpskernen.

4.8 Keuzes bij harmonisatie

Tijdens de harmonisatie hebben gemeenten verschillende keuzes moeten maken. Welke zaken waren van invloed op deze keuzes?

Tabel 4.18 Keuzes bij harmonisatie (n=162, meerdere antwoorden mogelijk)

Gemeentegrootte	G37 (n=19)	G86 (n=45)	G-overig (n=98)	Totaal (n=162)
Wij hebben geen (bewuste) keuzes gemaakt	0 (0%)	4 (9%)	9 (9%)	13 (8%)
Wensen van aanbieders van kinderopvang	12 (63%)	29 (64%)	51 (52%)	92 (57%)
Ontevredenheid over het bestaande peuteraanbod	0 (0%)	5 (11%)	2 (2%)	7 (4%)
Vergroten van de kwaliteit van het voorschoolse aanbod	12 (63%)	20 (44%)	51 (52%)	83 (51%)
Bezuinigingsdoelstelling van de gemeente	3 (16%)	6 (13%)	16 (16%)	25 (15%)
Verandering van GOAB-budget	10 (53%)	11 (24%)	27 (28%)	48 (30%)
Wensen van college van B&W / raad	13 (68%)	15 (33%)	31 (32%)	59 (36%)

Meer dan 90 procent van de gemeenten heeft bewuste keuzen gemaakt bij de harmonisatie. Wensen van aanbieders van kinderopvang en het vergroten van de kwaliteit van het voorschoolse aanbod hebben deze keuzen het meest vaak beïnvloed. In de G37 hebben de veranderingen van het GOAB-budget en de (politieke) wensen van college van B&W / raad veel vaker een rol gehad in de harmonisatiekeuzen dan in de andere gemeenten.
Een handvol gemeenten heeft nog andere antwoorden in gedachte. Denk aan:

- vergroten van de mogelijkheden voor doelgroeppeuters.
- voorkomen van segregatie, verbeteren van integratie, aanbod dat aansluit bij de geloofsovertuiging van ouders.
- gelijkheidsbeginsel. Elke peuter die een kinderdagverblijf bezoekt, krijgt VVE aangeboden. Een doelgroeppeuter krijgt extra uren VVE aangeboden (gesubsidieerd door de gemeente). Voor de buitenwereld is niet te zien wie een reguliere peuter is of wie een doelgroeppeuter is. Dus geen "stempeltje".
- wensen van ouders (peuters).
- het voorschoolse beleid en de tarieven moesten herijkt worden.
- wensen van onderwijspartners.
- vorming kindcentra 0-13 jaar.
- behoud van kwaliteit, organisaties ondersteunen, ouders ondersteunen, ambitie van een basisvoorziening voor alle peuters (‘gratis’ voorschool voor iedereen).

We vroegen vervolgens wie er naast de gemeente zelf nog betrokken waren bij de gemaakte keuzes.

Tabel 4.19 Betrokkenheid van actoren bij keuzes (n=149, meerdere antwoorden mogelijk)

Gemeentegrootte	G37 (n=19)	G86 (n=41)	G-overig (n=89)	Totaal (n=149)
Ouders van peuters	2 (11%)	8 (20%)	12 (14%)	22 (15%)
Aanbieders van peuterspeelzaalwerk	17 (90%)	37 (90%)	79 (89%)	133 (89%)
Aanbieders van kinderopvang	12 (63%)	33 (81%)	78 (88%)	123 (83%)
JGZ / CJG / consultatiebureau	12 (63%)	23 (56%)	44 (49%)	79 (53%)
Schoolbesturen primair onderwijs	11 (58%)	18 (44%)	32 (36%)	61 (41%)
Adviesbureau(s)	8 (42%)	16 (39%)	29 (32%)	53 (36%)

Vooral de aanbieders van peuterspeelzaalwerk (in 89% van de gemeenten) en de aanbieders van kinderopvang (in 83% van de gemeenten) zijn betrokken geweest bij de keuzes rondom de harmonisatie. Kleinere gemeenten hebben aanbieders van kinderopvang nog vaker betrokken dan grotere gemeenten. Ouders van peuters zijn niet of nauwelijks betrokken.
Kleinere gemeenten lijken ook vaker JGZ / CJG / consultatiebureau te hebben betrokken bij de keuzes rondom de harmonisatie. Daar staat tegenover dat de grotere gemeenten vaker de schoolbesturen voor primair onderwijs hebben betrokken. Het lijkt er verder op dat de grotere gemeenten bij de harmonisatie vaker gebruik hebben gemaakt van adviesbureaus dan kleinere gemeenten.

Een enkele gemeente zegt ook met andere (naburige) gemeenten te hebben afgestemd of afdeling Toezicht en handhaving te hebben geraadpleegd.

4.9 Verloop van harmonisatie

De wijze waarop de harmonisatie is verlopen, kan van gemeente tot gemeente verschillen.

Tabel 4.20 Verloop van harmonisatie (n=159)

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Voorspoedig	7 (37%)	29 (66%)	53 (55%)	89 (56%)
Meer voorspoedig dan moeizaam	7 (37%)	9 (21%)	35 (37%)	51 (32%)
Meer moeizaam dan voorspoedig	5 (26%)	6 (14%)	8 (8%)	19 (12%)
Moeizaam	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
Totaal	**19**	**44**	**96**	**159 (100%)**

Over het algemeen is het harmonisatieproces vaker voorspoedig dan moeizaam verlopen. Echter, de grotere gemeenten lijken wat meer moeite te hebben gehad met het verloop van de harmonisatie dan de kleinere gemeenten.

Als de harmonisatie (meer) moeizaam (dan voorspoedig) is verlopen, zijn daar verschillende redenen voor. Een greep uit de antwoorden:

- lang traject geweest vanwege de langdurige besluitvorming van de gemeenteraad inzake de implementatie.
- onduidelijkheid over juridische mogelijkheden en richtlijnen/eisen vanuit het Rijk. Vaststellen van tarieven was ingewikkeld en mogelijke gevolgen daarvan voor de stichting die tot de harmonisatie als enige peuterspeelzaalwerk verzorgde. Vooral omdat deze stichting onze enige aanbieder voorschoolse educatie is.
- de omslag van peuterspeelzaalwerk als onderdeel van een welzijnsstichting naar een meer marktgerichte peuteropvang heeft voor de organisatie zelf wel wat voeten in de aarde gehad. Met extra ondersteuning vanuit gemeente is de transitie gelukt.
- intern is er bij de gemeente iemand langdurig ziek uitgevallen. Hierdoor is de harmonisatie gedeeltelijk gestagneerd en worden in 2019 concrete acties uitgevoerd.

- er is met kinderopvangorganisaties forse discussies geweest over subsidie kinderopvang.
- nieuwe subsidiestelsel vraagt meer van de aanbieders van voorschoolse educatie. Voormalige peuterspeelzalen zijn al geruime tijd ondergebracht bij de schoolbesturen, die geen of weinig ervaring hebben met aanvragen van kinderopvangtoeslag.
- de uitdaging lag in een financiële harmonisatie waarbij behoud van het fijnmazige netwerk van voorschoolse voorzieningen met instandhouding van gemengde groepen (KOT- en niet-KOT-peuters) geborgd kon worden. Dat is een financieel-juridisch zoektocht geweest (waarbij het knelpunt rondom staatssteun moest worden opgelost).
- eerst moest het aanbod in de drie voormalige gemeenten op elkaar worden afgestemd, ook dat is één van oorzaken van vertraging van het proces.
- de ouders met hoge inkomens hebben wat gesputterd, want zij gingen er het meest op achteruit. Het was van korte duur, aangezien het om een periode van maximaal 1,5 jaar ging.

De harmonisatie in gemeente A

Een grote gemeente, met een open gesubsidieerd peuteraanbod

Een snelle blik

Harmonisatiedatum: 1 augustus 2015
Aantal peuters: 3851
Aantal VVE-indicaties: 678
Verandering in het aanbod: meer aanbieders, meer groepen
Verandering in bereik: onbekend

Gemeente A was er vroeg bij: al op 1 augustus 2015 werden peuterspeelzaalwerk en kinderdagopvang geharmoniseerd. Dat ging niet van de ene dag op de andere: de hele overgang nam zo'n anderhalf jaar in beslag. Maar er was dan ook sprake van een behoorlijke verandering in het aanbod voor peuters.

Voor de harmonisatie
Voor de harmonisatie waren er in gemeente A meerdere aanbieders voor hele kinderdagopvang voor kinderen van werkende ouders, en één welzijnsorganisatie die het peuterspeelzaalwerk voor zowel kinderen met als kinderen zonder VVE-indicatie verzorgde. Er waren in alle wijken een of meer peuterspeelzalen te vinden, 26 locaties met gemengde groepen in totaal, zodat het peuterspeelzaalwerk voor iedereen bereikbaar was. Om een goede kwaliteit te kunnen bieden werd er veel aandacht besteed aan de opleiding en coaching van de leidsters.

Tijdens de harmonisatie
Toen de harmonisatie in beeld kwam, heeft de gemeente verschillende scenario's verkend: wellicht kon de welzijnsorganisatie een kinderopvangorganisatie worden, was er een andere partij die het peuterspeelzaalwerk als peuteropvang in z'n geheel van de welzijnsstichting kon overnemen, of kon het peuterspeelzaalwerk worden overgenomen door de verschillende kinderopvangaanbieders. Uiteindelijk is voor die laatste optie gekozen. Kinderopvangaanbieders konden met een bidbook aangeven welke peuterspeelzaal zij als peuteropvang over zouden willen nemen. Dat kon in eerste instantie alleen met peuterspeelzalen in wijken waar de aanbieder al locaties had. Ook moest de aanbieder laten zien financieel gezond te zijn; een hele opgave tijdens de crisisjaren rond 2014. Voor de welzijnsorganisatie kwam dit besluit als mededeling; zij kon niet meedenken in de besluitvorming. Wel werd ter voorbereiding op de overgang het peuterspeelzaaldeel van de welzijnsstichting zo'n drie kwart jaar voor de harmonisatie alvast een kinderopvangorganisatie.

Uiteindelijk heeft de gemeente acht aanbieders geselecteerd die peuterspeelzalen over mochten nemen. Alle bestaande peuterspeelzalen werden verdeeld over die aanbieders. De aanbieders namen in de meeste gevallen zowel het personeel als de fysieke locaties over, zodat peuters naar een vertrouwde plek bleven gaan met bekende gezichten. De welzijnsstichting kreeg de taak om de kinderopvangaanbieders te informeren over peuteropvang en VVE. Daar was relatief weinig tijd voor: eind juni werd bekend welke aanbieders direct na de zomer de peuteropvang zouden gaan verzorgen. Wel bleef de stichting zowel de leidinggevenden als de pm-ers begeleiden in het peuteropvangaanbod, ook (lang) na de formele harmonisatiedatum.

Later kregen ook andere kinderopvangaanbieders de mogelijkheid om peuteropvang te starten. Zij namen daarbij geen bestaande locaties over, maar startten nieuwe peuteropvanggroepen. Doorgaans zijn zij zeer gemotiveerd om met VVE aan de slag te gaan, geeft een van de begeleiders aan.

Gevolgen voor de welzijnsstichting

Het gevolg voor de welzijnsstichting was groot: nadat ze jarenlang gebouwd had aan kwalitatief goede peuterspeelzalen, werd het werk overgenomen door kinderopvangorganisaties die nog geen ervaring hadden met peuteropvang en VVE. Wel kreeg de welzijnsstichting een taak in de overgang van peuterspeelzaalwerk naar peuteropvang: een van de medewerkers werd aangesteld om de leidinggevenden van de kinderopvang te begeleiden bij de overstap naar peuteropvang, anderen coachten de pm-ers op de groep.

Het proces om tot de harmonisatie te komen duurde lang. De medewerkers van de welzijnsstichting wisten al bijna drie jaar dat er een grote verandering zou komen. Het was een onzekere periode voor de peuterspeelzaalleidsters, die pas in het laatste half jaar wisten dat ze ‘overgenomen werden’ door de kinderopvangaanbieders. Het was voor hen wennen om de overstap te maken van een gesubsidieerde welzijnsorganisatie naar een commerciële instelling voor kinderopvang. De taakuren die ze eerder hadden stonden nogal eens ter discussie, en werden wel eens vervangen door schoonmaakuren of uren in de hele kinderdagopvang. Dan was er minder tijd voor voorbereiding, deskundigheidsbevordering en oudergesprekken.

Gevolgen voor de kinderopvangaanbieders

Ook voor de aanbieders was het wennen. Eerst was het afwachten of men de gewenste peuterspeelzaal over mocht nemen. Vervolgens werd de eis dat het om een peuterspeelzaal in de eigen wijk moest gaan losgelaten, waardoor er ‘nieuwe spelers’ in wijken kwamen en de concurrentie tussen kinderopvangaanbieders in wijken groter werd. De concurrentie tussen aanbieders werd ook groter doordat de eerste acht peuteropvang aanbieders de relatief dure locaties en personeel van de welzijnsorganisatie moesten overnemen, terwijl andere aanbieders later binnen hun eigen organisatie goedkoper peuteropvang konden starten.

Ook binnen de eigen organisatie waren er veranderingen. Er waren veranderingen ten aanzien van facturen, contracten en begeleiding, en er moest relatief duur maar kwalitatief

goed personeel worden aangenomen, terwijl 'eigen' personeel vanwege de crisis moest worden ontslagen. Tot dan toe hadden de kinderopvangaanbieders alleen aanbod voor kinderen van werkende ouders, met als primair doel het bieden van een goede plek om kinderen op te vangen. Taakuren waren daarbij niet nodig. Daar kwam aanbod bij met als primair doel een kwalitatief goede voorbereiding op de basisschool, en in het geval van VVE het wegwerken van achterstanden. Om dat goed te kunnen doen kregen deze pm-ers taakuren. En hoewel zij kwalitatief goed geschoold waren, stond klantvriendelijkheid niet altijd even hoog in het vaandel. Aan de andere kant voelden de pm-ers die van de welzijnsstichting kwamen zich niet altijd even goed begeleid in organisaties die zelf ook nog zoekende waren.

Het was soms een hele klus om over en weer van elkaar te leren en elkaar te leren begrijpen. Leidinggevenden in de kinderopvang moesten leren omgaan met een ander doel en andere middelen, maar zagen ook de meerwaarde van het aanbod. *'Het is een verrijking van mijn bedrijf. Ik heb veel geleerd van de kwaliteit in de peuteropvang'*. Een van de leidinggevenden moest ook in haar eigen organisatie goed haar best doen om de meerwaarde van de peuteropvang voor het voetlicht te krijgen: *'ik moest ons plaatsingsbureau echt uitleggen dat ze kinderen niet zomaar moeten verplaatsen naar een andere locatie als ouders dat graag willen. We staan in de peuteropvang echt voor een stukje kwaliteit. Je wilt een peuter kunnen volgen vanaf het begin en daar op in spelen. Dat kan niet als er zo maar van locatie gewisseld wordt. Dat is anders dan in de kinderdagopvang'.* Wat soms moeilijk was, was dat de kinderopvangaanbieders begeleiding en coaching kregen van de welzijnsstichting. *'We hadden soms moeite om binnen te komen. We werden dan toch als controleur gezien. Dat was een precaire situatie',* benoemt een medewerker van de welzijnsstichting. Een van de aanbieders zegt hierover: *'De aanpak van de coaches van de welzijnsstichting past bij hoe zij het deden, maar past niet altijd bij hoe wij het binnen onze organisatie doen'.*

Pm-ers moesten leren wat meer klantvriendelijk te worden, zoals past binnen een commerciële organisatie. Ook blijkt het voor een deel van de kinderopvangaanbieders moeilijk om de duurdere peuteropvang rendabel te laten zijn: '*werken met een winstgevend (kinderdagopvang) en niet-winstgevend (peuteropvang) aanbod is lastig te combineren, vooral voor kleinere aanbieders'.*

Gevolgen voor peuters en ouders

De peuters hielden doorgaans hun eigen leidsters en bleven naar dezelfde locatie gaan. Voor hen veranderde er dus niet zo veel. Voor ouders veranderde vooral de manier van inschrijven en de financiering. Ook was het voor hen in het begin niet altijd duidelijk bij welke organisatie de 'peuterspeelzaal' nu hoorde. Of ouders tevreden waren over de overgang, leek vooral af te hangen van de tevredenheid van de pm-ers. Kinderopvangaanbieders constateren: *'Wat de pm-ers er van vonden, dat vonden de ouders ook. Als de pm-ers uitstraalden dat het allemaal wel goed kwam, dan vertrouwden ouders daar op. Maar als pm-ers veel klaagden, deden ouders dat ook'.*
Voor ouders van nieuwe kinderen was het niet altijd meer duidelijk naar welke locatie ze konden. Voorheen gaf het consultatiebureau aan wat de dichtstbijzijnde peuterspeelzaal was. Nu kregen ouders een lijst mee van alle peuteropvanglocaties, zodat ze zelf konden

kiezen. *'Dat heeft bij de toeleiding veel extra werk gegeven, omdat het nodig is om ouders te ondersteunen bij het inschrijven'.*

Voor ouders is het inschrijven bij peuteropvang ook moeilijker geworden door het invullen van het IB60 formulier (inkomensverklaring) en de KOT-aanvraag. Het zijn ingewikkelde procedures voor laaggeletterde ouders en/of ouders die geen Nederlands spreken. *'Mensen worden bang en denken dat ze het toch niet kunnen betalen'.* Een deel van de ouders ziet de belastingdienst als bedreigend, en ziet op tegen eventuele terugbetalingen. Een van de aanbieders geeft aan dat zorgen rondom de KOT-aanvraag in het bijzonder gelden voor ouders met schulden bij de belastingdienst: '*Ouders die schulden hebben bij de belastingdienst, kunnen wel recht hebben op KOT, maar hun KOT wordt direct verrekend met hun schuld. Dat betekent dus dat ze de volle uurprijs moeten betalen en dat peuteropvang te duur voor ze wordt'.*

Gevolgen voor de gemeente

De gemeente heeft veel geïnvesteerd om de harmonisatie goed te laten verlopen: leidinggevenden in de kinderopvang kregen een begeleidingstraject aangeboden dat nu in andere vorm nog steeds loopt en pm-ers op de groep werden en worden gecoacht. Ook bood de gemeente ondersteuning bij subsidieaanvragen.

Voor de harmonisatie had de gemeente, met maar een aanbieder voor peuterwerk, goed zicht op het bereik. Na de harmonisatie is dat niet meer het geval: nu er inmiddels een grote groep aanbieders van peuteropvang is, lukt het niet meer om het bereik goed in beeld te krijgen. Een ander punt is de grote diversiteit onder de aanbieders. Een beleidsmedewerkers benoemt: '*de communicatie naar buiten is echt heel lastig. Er zijn grote organisaties met een ondersteuningsbureau, kleine organisaties waarvan de houder soms zelf nog op de groep staat, en er zijn best grote kwaliteitsverschillen in de verschillende peuteropvanglocaties. Het is moeilijker geworden om vast te stellen wie behoefte heeft aan welke informatie, en hoe je alle informatie bij de juiste personen krijgt. Maar veel aanbieders geeft ook veel kansen*'.

De situatie nu

Het heeft even geduurd voor dat iedereen gewend was aan de nieuwe situatie, maar verschillende betrokkenen geven aan dat de situatie zoals die nu is niet meer weg te denken is. De peuteropvang hoort er helemaal bij bij de kinderopvangaanbieders. De hele kinderdagopvang en de peuteropvang groeien, mede dankzij de eisen in IKK, ook steeds meer naar elkaar toe. Toch is er in veel gevallen nog wel een kwaliteitsverschil tussen beide. Een medewerker van de welzijnsstichting zegt hierover: '*Voor de aanbieders was het ook niet altijd makkelijk. Verschillende leidinggevenden hebben alle zeilen bijgezet. Toch kun je het verschil merken tussen wel en niet winstgericht zijn. Het kind staat nu niet altijd meer voorop'.*

Het proces verliep in het begin stroef, maar er is steeds geïnvesteerd in deskundigheidsbevordering en van elkaar leren. Ook reageerde de gemeente als er iets niet goed ging. Er kan nog best een slag gemaakt worden, maar, zo zegt de beleidsmedewerker: *´We hebben echt stappen gezet, en daar ben ik best trots op'.*

5. De ontwikkeling van het aanbod

Dit deel van de rapportage gaat over de ontwikkeling van het peuteraanbod in gemeenten onder invloed van de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Het kan zijn dat door de harmonisatie *de omvang* van het aanbod veranderd is: er kunnen meer of minder aanbieders, locaties en/of groepen zijn gekomen. Ook kan het *type aanbod* veranderd zijn, zo kunnen er bijvoorbeeld meer of minder groepen met VE-aanbod zijn.

5.1 Veranderingen in omvang van het aanbod

5.1.1 Aantal aanbieders

Is door de harmonisatie het aantal aanbieders met een regulier en VE-peuteraanbod in de gemeente veranderd?

Tabel 5.1 Verandering in aantal aanbieders van *regulier peuteraanbod,* volgens gemeenten (n=151)

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Nee	8 (44%)	22 (50%)	54 (61%)	84 (56%)
Minder aanbieders	2 (11%)	1 (2%)	3 (3%)	6 (4%)
Meer aanbieders	7 (39%)	16 (36%)	31 (35%)	54 (36%)
Weet ik niet / geen zicht op	1 (6%)	5 (11%)	1 (1%)	7 (5%)
Totaal	**18**	**44**	**89**	**151 (100%)**

Tabel 5.2 Verandering in aantal aanbieders van *VE-peuteraanbod*, volgens gemeenten (n=150)

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Nee	9 (50%)	23 (52%)	52 (59%)	84 (56%)
Minder aanbieders	0 (0%)	2 (5%)	2 (2%)	4 (3%)
Meer aanbieders	8 (44%)	16 (36%)	32 (36%)	56 (37%)
Weet ik niet / geen zicht op	1 (6%)	3 (7%)	2 (2%)	6 (4%)
Totaal	**18**	**44**	**88**	**150 (100%)**

Meer dan de helft van de gemeenten (56%) rapporteert dat er geen verandering is opgetreden in het aantal aanbieders van een regulier peuteraanbod. In grotere gemeenten lijkt er wat vaker een verandering in het aantal aanbieders te zijn dan in kleinere gemeenten. De harmonisatie heeft er in ongeveer veertig procent van de gemeenten toe geleid dat er meer aanbieders met een regulier peuteraanbod zijn bijgekomen. Slechts enkele gemeenten melden dat er minder aanbieders zijn. Een vergelijkbaar beeld zien we in het aanbod voor doelgroeppeuters. Ruim de helft van de gemeenten zegt dat er geen verandering is in het aantal aanbieders, ongeveer veertig procent van de gemeenten geeft aan dat het aantal aanbieder met VE-aanbod is toegenomen. Een afname komt nauwelijks voor.

5.1.2 Aantal locaties

Is het aantal locaties met een regulier en VE-peuteraanbod veranderd? In onderstaande tabel gaan we daar op in.

Tabel 5.3 Verandering in aantal locaties met *regulier peuteraanbod,* volgens gemeenten (n=146)

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Nee	5 (29%)	25 (60%)	54 (62%)	84 (58%)
Minder locaties	4 (24%)	0 (0%)	4 (5%)	8 (6%)
Meer locaties	5 (29%)	13 (31%)	27 (31%)	45 (31%)
Weet ik niet / geen zicht op	3 (18%)	4 (10%)	2 (2%)	9 (6%)
Totaal	**17**	**42**	**87**	**146 (100%)**

In een meerderheid van de gemeenten (58%) is er geen verandering is geweest in het aantal locaties met een regulier peuteraanbod. Als er wel veranderingen zijn, dan gaat het vaak om het ontstaan van meer locaties. Waar in de kleinere gemeenten over het geheel genomen vaker meer dan minder locaties worden geregistreerd, zien we in de G37 juist dat er ongeveer even vaak minder als meer locaties zijn bijgekomen. Ook nu zien we weer eenzelfde beeld als het gaat om VE-peuteraanbod. Een ruime meerderheid van de gemeenten (55%) zegt dat er geen veranderingen zijn in het aantal locaties met een VE-peuteraanbod als gevolg van de harmonisatie. Gemeenten die wel een verandering waarnemen, zeggen dat er vaker meer dan minder locaties met VE zijn. Vooral in de G37 lijken er meer locaties met een VE-peuteraanbod te zijn bijgekomen.

Tabel 5.4 Verandering in aantal locaties met *VE-peuteraanbod,* volgens gemeenten (n=145)

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Nee	6 (35%)	25 (60%)	48 (56%)	79 (55%)
Minder locaties	1 (6%)	1 (2%)	3 (4%)	5 (3%)
Meer locaties	8 (47%)	14 (33%)	33 (38%)	55 (38%)
Weet ik niet / geen zicht op	2 (12%)	2 (5%)	2 (2%)	6 (4%)
Totaal	**17**	**42**	**86**	**145 (100%)**

Ook aan de aanbieders is gevraagd of het aantal locaties zonder en met VE-aanbod als gevolg van de harmonisatie is veranderd. Bijna 90 procent van de aanbieders zegt dat er geen verandering is geweest. Dit is een veel hoger percentage dan de gemeenten aangeven. In overeenstemming met de gemeenten, geven aanbieders aan dat als er een verandering is geweest, het vooral gaat om een toename, en dan met name in het aantal locaties met een VE-aanbod. Gemiddeld genomen gaat het om een toename van drie VE-locaties per aanbieder (zie tabel hieronder).

Tabel 5.5 Verandering in aantal locaties per door harmonisatie, volgens aanbieders (n=228)

	Regulier peuteraanbod	VE-peuteraanbod
Geen verandering	203 (89%)	189 (83%)
Minder locaties	12 (5%)	7 (3%)
Meer locaties	9 (4%)	29 (13%)
Weet ik niet / geen zicht op	4 (2%)	3 (1%)

Tabel 5.6 Gemiddeld aantal locaties per houder voor en na harmonisatie, volgens aanbieders (n=57)

	Voor harmonisatie	Na harmonisatie
Regulier peuteraanbod (n=21)	8,0	9,4
VE-peuteraanbod (n=36)	7,2	10,7

5.1.3 Aantal groepen

Hoe zit het met het aantal reguliere en VE-groepen? Is dat veranderd onder invloed van de harmonisatie?

Tabel 5.7 Verandering in aantal groepen met *regulier peuteraanbod,* volgens gemeenten (n=151)

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Nee	4 (22%)	26 (59%)	52 (58%)	82 (54%)
Minder groepen	4 (22%)	0 (0%)	3 (3%)	7 (5%)
Meer groepen	4 (22%)	10 (23%)	21 (24%)	35 (23%)
Weet ik niet / geen zicht op	6 (33%)	8 (18%)	13 (15%)	27 (18%)
Totaal	**18**	**44**	**86**	**151 (100%)**

Een meerderheid van de gemeenten (54%) zegt dat het aantal groepen met een regulier peuteraanbod niet is veranderd als gevolg van de harmonisatie. Een kwart van de gemeenten (23%) meldt dat er meer groepen zijn. Alleen door de gemeenten binnen de G37 wordt gezegd dat er in gelijke mate zowel minder als meer groepen met een regulier peuteraanbod zijn. De gemeenten binnen G86 en G-overig zien beduidend vaker meer dan minder groepen zien. Opgemerkt moet worden dat gemeenten ook niet altijd een goed beeld hebben van het aantal groepen, gelet op het aantal dat 'weet niet / geen zicht op' heeft geantwoord.
Als het gaat om het VE-peuteraanbod zijn er in iets minder dan de helft van de gemeenten (48%) geen veranderingen in het aantal groepen met een VE-peuteraanbod als gevolg van de harmonisatie. Zij die wel veranderingen zien (ruim een derde van de gemeenten, 36%), tellen vaker meer dan minder groepen.

Tabel 5.8 Verandering in aantal groepen met *VE-peuteraanbod,* volgens gemeenten (n=151)

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Nee	5 (28%)	22 (50%)	46 (52%)	73 (48%)
Minder locaties	2 (11%)	1 (2%)	1 (1%)	4 (3%)
Meer locaties	7 (39%)	14 (32%)	29 (33%)	50 (33%)
Weet ik niet / geen zicht op	4 (22%)	7 (16%)	13 (15%)	24 (16%)
Totaal	**18**	**44**	**89**	**151 (100%)**

Het patroon dat we zien bij gemeenten komt overeen met de antwoorden van de aanbieders. De percentages verschillen echter nogal. Tachtig procent van de aanbieders (tegenover minder dan 50% van de gemeenten) geeft aan dat er géén verandering heeft plaatsgevonden in het aantal groepen. Als er al een verandering in het aantal groepen heeft plaatsgevonden, dan gaat om het een toename, met name van de VE-groepen. Dit is het geval bij één op de acht aanbieders.

Tabel 5.9a Verandering in aantal groepen door harmonisatie, volgens aanbieders (n=228)

	Regulier peuteraanbod	VE-peuteraanbod
Geen verandering	182 (80%)	178 (78%)
Minder groepen	24 (11%)	17 (8%)
Meer groepen	17 (8%)	29 (13%)
Weet ik niet / geen zicht op	5 (2%)	4 (2%)

Tabel 5.9b Gemiddeld aantal groepen per houder voor en na harmonisatie (n=44)

	Voor harmonisatie	Na harmonisatie
Regulier peuteraanbod (n=21)	14,9	16,8
VE-peuteraanbod (n=36)	18,5	19,7

5.2 Veranderingen in type aanbod

Aan de aanbieders is gevraagd of zijn als gevolg van de harmonisatie een ander type aanbod zijn gaan verzorgen, bijvoorbeeld of zij gestart zijn met het aanbieden van VE. Tachtig procent van de aanbieders geeft aan niets veranderd te hebben. De 20 procent aanbieders die zegt wel iets veranderd te hebben, zijn met name vaker VE gaan aanbieden, zowel in de hele dagopvang, halve dagopvang als kortdurende peuteropvang. De typen opvang zonder VE komen na de harmonisatie minder vaak voor[33].

Tabel 5.10 Verandering in type aanbod door harmonisatie, volgens aanbieders (n=45)

	Voor de harmonisatie	Na de harmonisatie	Wijziging in %
Hele dagopvang 0-4 zonder VE	25 (56%)	21 (47%)	-16%
Hele dagopvang 0-4 met VE	10 (22%)	25 (56%)	+150%
Halve dagopvang 0-4 zonder VE	20 (44%)	15 (33%)	-25%
Halve dagopvang 0-4 met VE	11 (24%)	29 (64%)	+164%
Kortdurende peuteropvang zonder VE	16 (36%)	12 (27%)	-25%
Kortdurende peuteropvang met VE	11 (24%)	32 (71%)	+191%
Buitenschoolse opvang	29 (64%)	30 (67%)	+3%
Voor- en/of tussenschoolse opvang	25 (56%)	25 (56%)	-

5.3 Redenen voor verandering in peuteraanbod

Gevraagd naar de belangrijkste redenen voor veranderingen in de omvang van het (regulier en VE-) peuteraanbod in de gemeente, geven gemeenten de volgende antwoorden.

[33] Hierbij is het goed in gedachten te houden dat de vragenlijst alleen is uitgezet onder kinderopvangaanbieders die ook VE aanbieden. Kinderdagopvangaanbieders die alleen hele dag opvang zonder VE aanbieden, hebben de vragenlijst niet ontvangen omdat zij naar alle waarschijnlijkheid niet hebben hoeven harmoniseren.

Tabel 5.11 **Redenen voor verandering in peuteraanbod (meerdere antwoorden mogelijk), volgens gemeenten (n=143) en aanbieders (n=77)**

Gemeentegrootte	G37 (n=17)	G86 (n=40)	G-overig (n=86)	Totaal Gemeenten (n=143)	Totaal aanbieders (n=77)
Financiële mogelijkheden van de gemeente	5 (29%)	6 (15%)	15 (17%)	26 (18%)	-
Subsidieregels voor aanbieders	9 (53%)	16 (40%)	31 (36%)	56 (39%)	37 (48%)
Kwaliteitseisen voor aanbieders	6 (35%)	9 (23%)	13 (15%)	28 (20%)	13 (17%)
Bekostiging van aanbieders voor verzorgen van een peuteraanbod	7 (41%)	13 (33%)	24 (28%)	44 (31%)	37 (48%)
Ouderbijdragen	1 (6%)	8 (20%)	6 (7%)	15 (11%)	36 (47%)
Vraag / Keuzegedrag van ouders	5 (29%)	7 (18%)	16 (19%)	28 (20%)	34 (44%)
Startleeftijd van peuters	3 (18%)	5 (13%)	7 (8%)	15 (11%)	9 (12%)
Definitie van doelgroep	3 (18%)	4 (10%)	11 (13%)	18 (13%)	12 (16%)
Toename / Afname populatie peuters	3 (18%)	1 (3%)	8 (9%)	12 (8%)	26 (34%)

Wijzigingen in de subsidieregels voor aanbieders en de bekostiging van aanbieders voor het verzorgen van een peuteraanbod zijn de meest genoemde redenen voor veranderingen in de omvang van het peuteraanbod. Andere veelgenoemde reden zijn veranderingen in kwaliteitseisen voor aanbieders en veranderingen in vraag / keuzegedrag van ouders. Veranderingen in de peuterpopulatie worden nauwelijks genoemd als veroorzaker van veranderingen in de omvang van het peuteraanbod.
Andere redenen die in relatie tot de veranderingen in de omvang van het peuteraanbod worden genoemd zijn:

- door op meer plekken reguliere opvang en VVE te integreren in dagopvang zijn er veel meer mogelijkheden voor ouders gekomen.
- gratis voorschoolse educatie voor alle peuters van 2 tot 4 jaar.
- faillissement aanbieder.
- eerste jaar is startleeftijd reguliere peuteropvang verhoogd van 2 jaar na 2,5 jaar. Sprake van geringe afname aan gebruik reguliere peuteropvang. Dat is echter weer teruggedraaid toen bleek dat veel meer ouders dan verwacht een toelage van de Belastingdienst konden aanvragen.
- overname van locatie door andere aanbieder

Dezelfde vraag is aan aanbieders voorgelegd. Evenals bij de gemeenten, worden de nieuwe subsidieregels en bekostiging als belangrijke redenen voor een veranderd aanbod genoemd. Een verschil met de gemeenten is dat de helft van de aanbieders (tegenover zo'n 10% van de gemeenten) ook de verandering in ouderbijdragen als belangrijke reden noemt. Ook de verandering in vraag en keuzegedrag van ouders noemt bijna de helft van de aanbieders als belangrijk argument waarom zij hun aanbod hebben veranderd.

5.4 Acties van aanbieders bij harmonisatie

Niet alleen de gemeente heeft in het kader van de harmonisatie maatregelen en activiteiten getroffen, ook aanbieders hebben het nodige gedaan bij de harmonisatie. Ook hier vroegen we de gemeenten naar.

Tabel 5.12 Acties van aanbieders bij harmonisatie (meerdere antwoorden mogelijk), volgens gemeenten (n=155)

Gemeentegrootte	G37 (n=18)	G86 (n=44)	G-overig (n=93)	Totaal (n=155)
Het peuterspeelzaalwerk heeft zichzelf omgevormd tot kinderopvang / peuteropvang	12 (67%)	29 (66%)	62 (67%)	103 (66%)
Het peuterspeelzaalwerk is (deels of geheel) overgenomen door kinderopvang	8 (44%)	14 (32%)	35 (38%)	57 (37%)
Het peuterspeelzaalwerk is opgeheven / failliet verklaard	3 (17%)	4 (9%)	11 (12%)	18 (12%)
Het peuterspeelzaalwerk is (deels of geheel) overgenomen door schoolbesturen	1 (6%)	3 (7%)	4 (4%)	8 (5%)
Een of meerdere kinderopvangorganisaties zijn gestart met een peuteraanbod (met subsidie van de gemeente)	10 (56%)	20 (46%)	36 (39%)	66 (43%)
Er zijn geen veranderingen doorgevoerd	1 (6%)	4 (9%)	7 (8%)	12 (8%)

In twee derde van de gemeenten (66%) heeft het peuterspeelzaalwerk zichzelf omgevormd tot kinderopvang. In ruim vier op de 10 gemeenten (43%) zijn een of meerdere kinderopvangorganisaties met financiële steun van de gemeente gestart met een peuteraanbod. In grotere gemeenten is dit iets vaker het geval (56%) dan in middelgrote (46%) en kleine gemeenten (39%).
In ruim een derde van de gemeenten (37%) is het peuterspeelzaalwerk gedeeltelijk of geheel overgenomen door kinderopvang. Overname van peuterspeelzaalwerk door schoolbesturen komt niet of nauwelijks (in 5% van de gemeenten) voor en ook het opheffen of het failliet verklaren van het peuterspeelzaalwerk komt niet heel frequent voor (in 12% van de gemeenten).

Wat zijn de redenen van de hierboven genoemde acties?

Tabel 5.13 Redenen van acties van aanbieders bij harmonisatie (meerdere antwoorden mogelijk), volgens gemeenten (n=143)

Gemeentegrootte	G37 (n=17)	G86 (n=40)	G-overig (n=86)	Totaal (n=143)
Financiële (on)aantrekkelijkheid van opdracht / subsidie van de gemeente	10 (59%)	13 (33%)	32 (37%)	55 (39%)
Ondernemerszin / initiatiefrijkheid bij aanbieders	4 (24%)	18 (45%)	36 (42%)	58 (41%)
Kwaliteitsstreven van (nieuwe) aanbieders	5 (29%)	13 (33%)	25 (29%)	43 (30%)
Verandering in samenstelling van populatie peuters	2 (12%)	2 (5%)	1 (1%)	5 (4%)
Verandering in vraag en type opvang van ouders	2 (12%)	4 (10%)	5 (6%)	11 (8%)
Gewijzigde kwaliteitseisen	6 (35%)	8 (20%)	18 (21%)	32 (22%)

De belangrijkste redenen voor omvorming, overname en opheffing en dergelijke liggen vooral in de ondernemerszin / initiatiefrijkheid bij de aanbieders (in 41% van de gemeenten), maar ook de financiële (on)aantrekkelijkheid van de opdracht / subsidie van de gemeenten (39%). Bij zo'n vier op de tien gemeenten zou dit de belangrijkste redenen zijn, volgens gemeenten. Streven naar kwaliteit van (nieuwe) aanbieders en gewijzigde kwaliteitseisen spelen in ongeveer twee op de tien gemeenten een rol. Veranderingen in de samenstelling van de peuterpopulatie en veranderingen in de vraag en type opvang van ouders lijken veel minder vaak invloed te hebben gehad op genoemde acties.

Enkele gemeenten vullen aan dat de vorming van IKC's en de bestaande financiële problemen bij de stichting van peuterspeelzaalwerk van vóór de harmonisatie een rol hebben gespeeld bij de acties die door de aanbieders zijn uitgevoerd in het spoor van de harmonisatie.

De harmonisatie in gemeente B

Een grote gemeente, met een gesloten gesubsidieerd aanbod

Een snelle blik

Harmonisatiedatum: 1 januari 2018
Aantal peuters: 1370
Aantal VVE-indicaties: 456
Verandering in het aanbod: geen
Verandering in bereik: 10-20% van KOT-gerechtige reguliere en doelgroepkinderen stapte over van kortdurende opvang naar hele dagopvang

Gemeente B hoort bij de grote groep gemeenten die formeel op 1 januari 2018 geharmoniseerd zijn. De harmonisatie verliep voorspoedig en duurde ongeveer een jaar.

Voor de harmonisatie
Voor de harmonisatie werd al het peuterwerk verzorgd door een stichting voor peuterspeelzaalwerk. Het peuterspeelzaalwerk was vooral gericht op niet-werkende ouders en ouders van kinderen met een VVE-indicatie. Ook toen kon er al KOT aangevraagd worden door ouders die daar recht op hadden, dus er was al deels geharmoniseerd. Er waren gemengde groepen van VVE-doelgroeppeuters (10 uur per week) en niet-doelgroeppeuters (5 uur per week). De doelgroeppeuters hadden in feite te maken met twee groepen (de ene 5 uur met de ene, de andere 5 uur in de week met de andere groep niet-doelgroeppeuters).

Naast de stichting voor peuterspeelzaalwerk waren er meerdere organisaties die kinderdagopvang aanboden. Zij protesteerden bij de gemeente tegen het feit dat alleen de stichting voor peuterspeelzaalwerk peuterwerk mocht aanbieden

Tijdens de harmonisatie
Vanwege dat protest besloot de gemeente bij de harmonisatie ook de kinderopvangorganisaties de gelegenheid te geven om peuteropvang aan te bieden. De gemeente wilde echter niet steeds met een grote groep organisaties om tafel als het gaat om de peuteropvang. Daarom hebben de kinderopvangorganisaties die na de harmonisatie ook peuteropvang aanbieden zich verenigd in een stichting. Deze stichting behartigt de belangen van de aangesloten kinderopvangorganisaties met peuteropvang. Ook de stichting voor peuterspeelzaalwerk biedt nog steeds peuteropvang aan. De verhouding in het aanbod tussen beide stichtingen is ongeveer 30 procent-70 procent. In totaal zijn er 59 voorscholen met peuteropvang in gemeente B.

Tijdens de harmonisatie is het voor niet KOT-gerechtigde ouders van peuters zonder VVE-indicatie ook mogelijk geworden om voor 10 uur per week gesubsidieerde peuteropvang te krijgen. Inhoudelijk pakt dat heel goed uit, geeft een van de peuteropvangaanbieders aan, omdat er nu vaste groepen gemaakt kunnen worden. '*Door de vaste groepen ontstaan er meer rust, continuïteit en mogelijkheden om differentiatie aan te kunnen brengen in de groep. Dat komt ook omdat we er voor gekozen hebben om drie langere dagdelen te bieden, in plaats van vier kortere. We sluiten nu aan bij de schooltijden, waardoor ook werkende ouders meer gebruik zijn gaan maken van de peuteropvang'.*

Gevolgen voor de aanbieders

In het begin was het wel even zoeken voor de aanbieders. De stichting voor peuterspeelwerk had geen monopolypositie meer. Maar aan de andere kant: *'een groot deel van de werkende ouders bereiken we nu ook'*.
De overige aanbieders moesten, hoewel ze elkaars concurrenten zijn, gaan samenwerken in een stichting. Zij moesten bovendien aanbod gaan bieden op de voorscholen die vrijwel allemaal zijn ondergebracht in een basisschool, en dus op andere locaties gehuisvest zijn dan hun reguliere kinderdagopvang. En er moest een ander aanbod neergezet worden: aanbod dat niet als primair doel heeft het opvangen van kinderen van werkende ouders, maar het voorbereiden op de basisschool en spelenderwijs werken aan de educatieve ontwikkeling van kinderen.

Peuteropvang kon voor de harmonisatie in leegstaande schoollokalen geboden. Nu alle aanbieders op de voorscholen als gevolg van de harmonisatie formeel commerciële partijen zijn, is dat minder makkelijk geworden (als gevolg van regelgeving t.a.v. verhuur en medegebruik van schoolgebouwen zoals vastgelegd in de Wet op het Primair Onderwijs).

Gevolgen voor ouders

Tijdens de harmonisatie is gemeente B gestopt met gratis uren voor doelgroepkinderen. Dat heeft consequenties gehad. Netto betalen ouders met VVE zonder KOT eigenlijk maar een heel klein bedrag (16 cent per uur; de helft van het laagste tarief in de VNG-tabel). In wezen zijn de netto kosten daardoor niet veranderd, maar ouders betalen nu wel voor ieder uur. Daardoor hebben ze het gevoel dat iets dat gratis was nu opeens duurder is geworden. Dat heeft onrust opgeroepen. Ook het moeten aanvragen van kinderopvangtoeslag door ouders die daar recht op hebben, riep onrust op; voor veel ouders was niet duidelijk dat je eerst een bruto bedrag betaalt, maar dat je daar afhankelijk van je inkomen een deel van terugkrijgt.

De gemeente en de aanbieders hebben veel aandacht aan besteed aan de financiële veranderingen voor ouders en hebben ouders begeleid. '*Wij hebben een formulierenbrigade die samen met ouders de benodigde formulieren heeft ingevuld. Onze peuteropvangorganisatie moest ouders echt bij de hand nemen en meenemen door het systeem, zodat ze zagen wat het ze netto zou kosten',* vertelt een van de aanbieders. Ouders konden met vragen naar inloopochtenden, en de aanbieders maakten berekeningen voor ze. '*We vroegen ook goed na of alle informatie helder is. Soms dachten ouders bijvoorbeeld dat ze KOT moesten aanvragen, maar werkte er maar één ouder'.* Een

enkele ouder is vanwege de financiële veranderingen afgehaakt of niet aan peuteropvang begonnen, maar het bereik is in z'n totaliteit toegenomen in plaats van afgenomen.

Begeleiding blijft ook nodig voor nieuwe ouders; men begrijpt de geboden informatie niet goed, leest deze niet goed of laat zich afschrikken door verhalen van anderen of in het nieuws. '*De berichtgeving van de laatste tijd over de processen tussen ouders uit de regio Eindhoven en de belastingdienst helpt daar niet bij. Dan ontstaat er meteen weer ruis bij ouders, die wij moeten oplossen*'.

'Als voor ouders ook de paar euro die de peuteropvang nu kost nog een probleem vormen, zoeken we naar een oplossing op maat'. Daar is in deze gemeente veel ruimte voor, maar is uiteindelijk bijna niet nodig geweest. Dat komt waarschijnlijk ook omdat er voor gekozen is om voor alle kinderen met een VVE-indicatie en vast laag tarief te hanteren. Deze ouders hoeven geen KOT aan te vragen als ze daar wel recht op hebben. Nu er vanaf 2020 16 uur VVE moet worden aangeboden, kan de gemeente dat waarschijnlijk niet meer betalen en moeten ouders van doelgroeppeuters die daar recht op hebben alsnog KOT aan gaan vragen. Ook nu is er voorzien in begeleiding van deze ouders.

De situatie nu
Inmiddels is de (formele) harmonisatie een jaar geleden en loopt alles goed. De stichting met daarin de kinderopvangorganisaties met peuteropvang functioneert goed, het stichtingsbestuur communiceert goed met haar achterban en zorgt dat relevante informatie wordt doorgegeven. Toch blijft het ook zoeken. De gemeente heeft er voor gekozen de voorschool (peuteropvang) los van de kinderdagopvang aan te bieden. Bovendien streeft de gemeente er naar dat alle peuters gebruik maken van die voorscholen, om alle kinderen goed voor te bereiden op de basisschool en segregatie tegen te gaan. Voor werkende ouders is dat echter wel een probleem; zij hebben niet genoeg aan de 10 (straks 16) uur op de voorschool verspreid over meerdere dagdelen. Toen de keuze voor voorscholen gemaakt werd, was de bedoeling dat de voorschool onder de schoolbesturen zouden komen. Dat is niet gebeurt, waardoor nu scholen en voorscholen nog steeds min of meer los van elkaar opereren en het ook onhandig is dat de voorscholen buiten de hele kinderdagopvang om zijn georganiseerd. De beleidsmedewerker van de gemeente vraagt zich af: '*Hoe zorg ik er voor dat de kwaliteit wordt geleverd en dat er beter samen wordt gewerkt tussen school en voorschool*?'.

Aan de andere kant, zo merkt een peuteropvangaanbieder op, is er ook veel bereikt door de harmonisatie. Er zijn gemengde groepen op de voorscholen van VVE-peuters, niet KOT-gerechtigde peuters en KOT-gerechtigde peuters. Ook de peuters van niet werkende ouders kunnen met subsidie van de gemeente 10 uur per week naar de peuteropvang. Door die subsidie is de peuteropvang nu ook goed betaalbaar voor niet- of eenwerkende ouders, waardoor het voorschoolse aanbod, anders dan voor de harmonisatie, nu voor iedereen betaalbaar is. Dat heeft geleid tot een hoger bereik.

Al met al heeft de harmonisatie in gemeente B minder problemen opgeleverd dan vooraf verwacht. Er wordt door de betrokken organisaties nauw samengewerkt. De beleidsmedewerker zegt daarover: '*Het is echt een gezamenlijk project. De samenwerking*

met de aanbieders loopt echt goed. Ik heb bewondering voor de mensen in de kinderopvang die dit allemaal realiseren in de weinige tijd die ze hebben'. De peuteropvangaanbieders hebben flink geïnvesteerd in het ondersteunen van ouders bij de KOT-aanvraag. Maar dat is ook lonend: *'Voor harmonisatie vormden financiën soms echt een drempel om niet deel te nemen, nu is dat niet meer zo en zijn er gelijke kansen voor ieder kind en voor alle ouders'*, aldus een van de aanbieders.

6. De ontwikkeling van het gebruik / bereik

In dit deel van het rapport gaan we in op veranderingen in gebruik / bereik onder reguliere peuters en/of doelgroeppeuters als gevolg van de harmonisatie. Maken er meer peuters gebruik van het peuteraanbod, of juist minder? Komen zij hetzelfde aantal uren / dagdelen? Zijn er peuters die zijn overgestapt van het ene type opvang naar het andere als gevolg van de harmonisatie? Zijn er samenhangen met lokale beleidskeuzen?

Aan gemeenten, aanbieders en JGZ-medewerkers hebben we hierover een aantal algemene vragen voorgelegd. Er is gevraagd naar globale, trendmatige veranderingen. Hiervoor hebben we gekozen omdat uit eerdere onderzoeken blijkt dat exacte cijfers vaak niet voorhanden zijn, zeker niet in die gevallen waar de harmonisatie al enige jaren geleden is doorgevoerd.

Dit blijkt ook in dit onderzoek veelvuldig uit het antwoord dat respondenten hebben gegeven op de vraag of zij cijfermatig inzicht hebben in veranderingen in gebruik en bereik: Iets meer dan de helft van de gemeenten (56%) heeft gegevens over veranderingen in gebruik / bereik onder peuters. Iets minder dan de helft van de gemeenten (44%) heeft dat niet (meer)[34]. Voor de JGZ-medewerkers is dat zelfs 60 procent. Deels komt dat omdat de harmonisatie in sommige gemeenten te lang is geleden, deels omdat de huidige beleidsmedewerker niet bij het harmonisatiedossier betrokken was en/of deels omdat de gemeente dergelijke gegevens niet systematisch bijhoudt voor (periodieke) trendanalyses. Het is goed om hier rekening mee te houden bij de interpretatie van de nu volgende gegevens. Aanbieders hebben veel vaker goed zicht op de hier gevraagde gegevens: slechts vijf procent geeft deze niet (meer) te hebben.

Om zicht te krijgen op veranderingen in gebruik/bereik is de respondenten gevraagd naar veranderingen in:

- het aantal deelnemende peuters
- het aantal uur dat peuters deelnemen
- de instroomleeftijd
- het type opvang waaraan peuters deelnemen

Er is hier steeds onderscheid gemaakt naar vier typen peuters / ouders, te weten:
1) reguliere peuters van ouders met recht op kinderopvangtoeslag
2) reguliere peuters van ouders met recht op kinderopvangtoeslag
3) doelgroeppeuters van ouders met recht op kinderopvangtoeslag
4) doelgroeppeuters van ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag
De reden hiervoor is dat de harmonisatie mogelijk diverse uitwerkingen heeft op specifieke groepen peuters / ouders.

[34] Aanvullende analyses laten zien dat de groep gemeenten die gegevens heeft over veranderingen in gebruik / bereik niet afwijkt van alle gemeenten die aan dit onderzoek hebben meegedaan, de verdeling naar grootte is vrijwel identiek. Het is ook niet zo dat de invoering van de harmonisatie van de groep gemeenten die geen cijfermatig inzicht heeft langer is geleden dan bij de groep die dat inzicht wel heeft.

Voor het verkrijgen van een compleet beeld zijn deze vragen niet alleen aan gemeenten, maar ook aan aanbieders en JGZ-medewerkers voorgelegd. Hieronder beschrijven we steeds per 'type' bereik de antwoorden van deze verschillende respondentgroepen.

6.1 Verandering in aantal deelnemende peuters

De eerste vraag was: is er een verandering in het aantal deelnemende peuters als gevolg van de harmonisatie?[35]

6.1.1 Volgens gemeenten

Tabel 6.1a **Verandering in aantal deelnemende *reguliere peuters van ouders met kinderopvangtoeslag (n=148)***

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Nee	4 (22%)	12 (29%)	37 (42%)	53 (36%)
Ja, aantal peuters is gedaald	2 (11%)	1 (2%)	2 (2%)	5 (3%)
Ja, aantal peuters is gestegen	2 (11%)	6 (14%)	12 (14%)	20 (14%)
Weet ik niet / geen zicht op	10 (56%)	23 (55%)	37 (42%)	70 (47%)
Totaal	**18**	**42**	**88**	**148 (100%)**

Zoals aangekondigd: ongeveer de helft van de gemeenten heeft geen zicht op veranderingen in het aantal deelnemende reguliere peuters van ouders met recht op kinderopvangtoeslag door de harmonisatie. Ruim een derde van de gemeenten geeft aan dat er geen veranderingen zijn opgetreden als gevolg van de harmonisatie. Bij de G37 is dit ongeveer een kwart, bij de G-overig ruim 40 procent. Daar waar veranderingen werden geconstateerd gaat dat doorgaans om een stijging van het aantal peuters. Een minderheid signaleert een daling van het aantal reguliere peuters van ouders met toeslagrecht.

Met welk percentage is het aantal deelnemende reguliere peuters van ouders met recht op kinderopvangtoeslag gedaald of gestegen? Er zijn 20 gemeenten (1 uit de G37, 7 uit de G37 en 12 uit de G-overig) die hier antwoord op hebben gegeven. De vier gemeenten die een daling hebben waargenomen, noemen veranderingen kleiner dan 20 procent (3 gemeenten) en tussen 30 en 40 procent (1 gemeente). De zestien gemeenten die een stijging in het aantal reguliere peuters met kinderopvangtoeslagrecht hebben gezien

[35] We hebben een aantal verdiepende analyses uitgevoerd op de daling dan wel stijging van het aantal peuters (alle typen) en enkele andere gegevens van de gemeenten, maar daaruit blijken geen verschillen tussen gemeenten die verschillende keuzes maakten. De kleine aantallen spelen hierbij ook een rol. Er zijn namelijk heel weinig gemeenten die een daling van het aantal peuters rapporteren, meer gemeenten zien een stijging. Het is bijvoorbeeld niet zo dat als gemeenten 'gratis' uren / dagdelen hebben ingevoerd voor ouders van doelgroeppeuters (zie daarvoor tabel 4.15), dit een duidelijke samenhang vertoont met een stijging van het aantal doelgroeppeuters. Wel lijkt het erop dat gemeenten die een stijging van het aantal reguliere peuters rapporteren vaker de eigen gemeentelijke inkomensafhankelijke tabel in lijn hebben gebracht met de landelijke inkomensafhankelijke kinderopvangtabel of VNG Adviestabel ouderbijdrage peuteropvang, waardoor deelname waarschijnlijk voor deze groep peuters goedkoper is geworden. Gemeenten die de doelgroepdefinitie hebben verruimd rapporteren ook vaker een stijging van het aantal deelnemende doelgroeppeuters. Ook laat een stijging van het aantal deelnemende peuters enige samenhang zien met een ruimer peuteraanbod in de gemeente (meer aanbieders, meer locaties en/of meer groepen), maar ook hierbij geldt dat de uitsplitsingen resulteren in kleine aantallen die weinig houvast geven. Bovendien is de richting van de samenhang onbekend: is het stijgende gebruik / bereik van peuters een gevolg van een ruimer peuteraanbod, of is er een ruimer peuteraanbod omdat de vraag van ouders van peuters is toegenomen?

noemen gevarieerde percentages, maar de meeste gemeenten (4) rapporteren een stijging tussen 10 en 20 procent.

Tabel 6.1b **Verandering in aantal deelnemende *reguliere peuters van ouders zonder kinderopvangtoeslag (n=147)***

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Nee	4 (22%)	14 (33%)	32 (37%)	50 (34%)
Ja, aantal peuters is gedaald	2 (11%)	2 (5%)	9 (11%)	13 (9%)
Ja, aantal peuters is gestegen	3 (17%)	6 (14%)	11 (13%)	20 (14%)
Weet ik niet / geen zicht op	9 (50%)	21 (49%)	34 (40%)	64 (44%)
Totaal	**18**	**43**	**86**	**147 (100%)**

Het beeld ten aanzien van de reguliere peuters van ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag komt aardig overeen met het hiervoor geschetste beeld van reguliere peuters van ouders met kinderopvangtoeslagrecht. Veel gemeenten hebben hier geen adequaat beeld van. Gemeenten die wel een beeld hebben, zien het vaakst geen verandering. Als er sprake is van een verandering, dan is vaker een stijging dan een daling van het aantal peuters van dit type als gevolg van de harmonisatie.

Met welk percentage is het aantal deelnemende reguliere peuters van ouders die géén recht op kinderopvangtoeslag gedaald of gestegen? Tien gemeenten die een daling hebben geconstateerd, rapporteren wisselende percentages: drie gemeenten rapporteren een daling van minder dan 10 procent en nog eens drie gemeenten rapporteren een daling van tussen de 20 en 30 procent. Eén (uitschietende) gemeente uit de G86 rapporteert zelfs een daling van tussen 70 en 80 procent. Zestien gemeenten die een stijging in het aantal reguliere peuters zonder kinderopvangtoeslagrecht zien, rapporteren variabele rapportages: de meeste gemeenten noteren kleine schommelingen. Een enkele gemeente (uit de G86) registreert een stijging van maar liefst meer dan 90 procent.

Tabel 6.1c **Verandering in aantal deelnemende *doelgroeppeuters van ouders met kinderopvangtoeslag (n=149)***

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Nee	6 (33%)	14 (33%)	34 (39%)	54 (36%)
Ja, aantal peuters is gedaald	2 (11%)	2 (5%)	2 (2%)	6 (4%)
Ja, aantal peuters is gestegen	3 (17%)	6 (14%)	15 (17%)	24 (16%)
Weet ik niet / geen zicht op	7 (39%)	21 (49%)	37 (42%)	65 (44%)
Totaal	**18**	**43**	**88**	**149 (100%)**

Het beeld ten aanzien van de doelgroeppeuters vertoont een sterke gelijkenis met het beeld van de reguliere peuters. Een groot deel van de gemeenten (44%) heeft geen scherp beeld van de verandering in het aantal deelnemende doelgroeppeuters van ouders met recht op kinderopvangtoeslag. Ruim een derde van de gemeenten (36%) rapporteert geen verschuiving in aantallen als gevolg van de harmonisatie. Twintig procent van de gemeenten merkt wel een verandering op: een meerderheid daarvan ziet een stijging van het aantal doelgroeppeuters, een handjevol gemeenten ziet een daling.

Met welk percentage is het aantal deelnemende doelgroeppeuters van ouders die géén recht hebben op kinderopvangtoeslag gedaald of gestegen? Vijf gemeenten die een daling hebben geobserveerd hebben percentages doorgegeven. Ze zien meestal een kleine

afname van minder dan 10 procent (2 gemeenten) of tussen 10 en 20 procent (eveneens 2 gemeenten). Eén kleine gemeente rapporteert een daling van tussen 20 en 30 procent van dit type peuters / ouders. Zeventien gemeenten die juist een stijging zien van het aantal doelgroeppeuters van ouders met recht op kinderopvangtoeslag, zien vooral een stijging van tussen 10 en 20 procent (7 gemeenten).

Tabel 6.1d **Verandering in aantal deelnemende *doelgroeppeuters van ouders zonder kinderopvangtoeslag (n=148)***

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Nee	6 (33%)	16 (37%)	36 (41%)	58 (39%)
Ja, aantal peuters is gedaald	2 (11%)	4 (9%)	2 (2%)	8 (5%)
Ja, aantal peuters is gestegen	2 (11%)	4 (9%)	17 (20%)	23 (16%)
Weet ik niet / geen zicht op	8 (44%)	19 (44%)	32 (37%)	59 (40%)
Totaal	**18**	**43**	**87**	**148 (100%)**

Het beeld voor doelgroeppeuters van ouders die géén recht hebben op kinderopvangtoeslag is vrijwel identiek aan het beeld van doelgroeppeuters van ouders die wél recht hebben op kinderopvangtoeslag.
Zeven gemeenten die een daling in het aantal doelgroeppeuters van ouders van zonder recht op kinderopvangtoeslag hebben genoteerd, zien meestal een kleine daling van tussen 10 en 20 procent (3 gemeenten). Van de 16 gemeenten die een stijging vermelden, noemen de meeste gemeenten (7 gemeenten) een stijging van tussen 10 en 20 procent.

6.1.2 Volgens aanbieders

Waar ongeveer de helft van de gemeenten aangeeft geen zicht te hebben op veranderingen in bereik, is dit percentage bij aanbieders een stuk lager (zo rond de 5%).

Ongeveer twee derde van de aanbieders geeft aan dat er geen veranderingen zijn geweest in het aantal deelnemende peuters door de harmonisatie, in elk van de vier categorieën peuters. Er zijn meer aanbieders die een stijging zien dan een daling in de deelname van het aantal reguliere peuters en doelgroeppeuters met KOT. De veranderingen die zij zien zijn klein, meestal rond de 10 procent.

Een op de vijf aanbieders zegt dat het aantal reguliere peuters zonder KOT is gedaald, terwijl een op de dertien aanbieders zegt dat dit aantal gestegen is. In alle gevallen gaat het hier om kleine percentages verandering.

Een op de acht aanbieders ziet een toename in het aantal doelgroeppeuters zonder KOT, een op de acht een afname. De meeste aanbieders geven aan dat de daling tussen de 10 en 30 procent is, de stijging minder dan 10 procent. Ongeveer een kwart (van de 27 aanbieders) geeft aan dat de stijging meer dan 50 procent is.

Over het algemeen zien we geen verschillen tussen aanbieders in de grote en kleinere gemeenten. Een uitzondering vormen de doelgroeppeuters zonder KOT: meer aanbieders

in de G-overig (20%) constateren een stijging in deelname van deze groep dan aanbieders in G37 (10%) en G86 (5%).

Tabel 6.2 Verandering in gebruik/bereik aantal deelnemende peuters, volgens aanbieders (n=214)

	Reguliere peuters met KOT	Reguliere peuters zonder KOT	Doelgroeppeuters met KOT	Doelgroeppeuters zonder KOT
Geen verandering	143 (67%)	143 (67%)	146 (69%)	150 (70%)
Aantal peuters is gedaald	25 (12%)	43 (20%)	17 (8%)	27 (13%)
Aantal peuters is gestegen	39 (18%)	16 (8%)	37 (18%)	28 (13%)
Weet ik niet / geen zicht op	7 (3%)	11 (5%)	12 (6%)	9 (4%)
Totaal	**214**	**213**	**212**	**214**

6.1.3 Volgens JGZ-medewerkers

Net als bij gemeenten geeft ongeveer de helft van de JGZ-medewerkers aan geen zicht te hebben op veranderingen in bereik. In de G37 hebben JGZ-medewerkers vaker geen zicht op het bereik dan in de andere gemeentegroepen, vooral als het gaat om de reguliere peuters.

Vervolgens zien we een verschil tussen reguliere peuters en doelgroeppeuters. Op die laatste groep hebben JGZ-medewerkers vaak meer zicht, wat overeenkomt met hun taak (ze stellen de indicaties voor de doelgroeppeuters). Een derde van de JGZ-medewerkers ziet geen verschil in bereik voor doelgroeppeuters, een kwart ziet dat verschil niet voor reguliere peuters.

Net als bij gemeenten en aanbieders worden ook hier niet vaak verschillen gerapporteerd in het bereik voor en na de harmonisatie, en als er een verschil is, is het vaker een stijging dan een daling van het bereik. In de G-overig lijkt iets vaker een daling voor te komen, in de G37 en ook de G-overig iets vaker een stijging. JGZ-medewerkers zeggen hier o.a. het volgende over:

"Er zijn geen significante wijzigingen zichtbaar gebleken als gevolg van de harmonisatie begin 2018. Waar een lichte stijging waarneembaar is, betreft dat een lichte toename bij de reformatorische peutergroep"

"Ouders hebben inhoudelijk niet veel gemerkt van de harmonisatie. Hierdoor heeft er geen grote verschuiving plaatsgevonden van deelnemende peuters"

Het gaat in die gevallen waar er een verandering was om percentages van minder dan 10 procent tot percentages tussen de 30 en 40 procent. Over het algemeen gaat het bij dalingen van het aantal peuters vaker om de lagere percentages (minder dan 20%) en bij de stijgingen van aantal peuters wat vaker om de hogere percentages.

Tabel 6.3 **Verandering in gebruik/bereik aantal deelnemende peuters, volgens JGZ-medewerkers (n=89)**

	Reguliere peuters met KOT (n=88)	Reguliere peuters zonder KOT (n=87)	Doelgroeppeuters met KOT (n=89)	Doelgroeppeuters zonder KOT (n=88)
Geen verandering	21 (24%)	21 (24%)	32 (36%)	31 (35%)
Aantal peuters is gedaald	5 (6%)	8 (9%)	7 (8%)	6 (7%)
Aantal peuters is gestegen	8 (9%)	7 (8%)	9 (10%)	8 (9%)
Weet ik niet / geen zicht op	54 (61%)	51 (59%)	41 (46%)	43 (49%)

6.2 Verandering in aantal uren dat peuters deelnemen

Het kan zijn dat door de harmonisatie peuters gebruik zijn blijven maken van het peuteraanbod, maar dat zij meer of minder uren komen. Bijvoorbeeld als gevolg van veranderingen in de lengte van de dagdelen en/of de kosten. Ook hier worden de gegevens uitgesplitst naar respondentgroep en naar de vier typen peuters / ouders.

6.2.1 Volgens gemeenten

Tabel 6.4a **Verandering in aantal uren van *reguliere peuters van ouders met kinderopvangtoeslag (n=149)***

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Nee	8 (44%)	20 (47%)	45 (51%)	73 (49%)
Ja, aantal uren is gedaald	1 (6%)	2 (5%)	1 (1%)	4 (3%)
Ja, aantal uren is gestegen	1 (6%)	6 (14%)	11 (13%)	18 (12%)
Weet ik niet / geen zicht op	8 (44%)	15 (35%)	31 (35%)	54 (36%)
Totaal	**18**	**43**	**88**	**149 (100%)**

Ruim een derde van de gemeenten (36%) heeft er geen goed beeld van of reguliere peuters van ouders met recht op kinderopvangtoeslag meer of minder uren zijn gekomen als gevolg van de harmonisatie. Nagenoeg de helft van de gemeenten (49%) rapporteert dat de harmonisatie niet heeft geleid tot een verandering in het aantal uren van deze specifieke groep peuters. Vijftien procent van de gemeenten merkt echter wel een verandering op. Een meerderheid van deze gemeenten ziet dat reguliere peuters van ouders met recht op kinderopvangtoeslag meer uren is gaan afnemen, slechts een klein aantal gemeenten ziet een daling.

Welk percentage van de reguliere peuters van ouders die wél recht hebben op kinderopvangtoeslag komt minder of juist meer uren? Twee gemeenten die een afname in het aantal uren hebben gerapporteerd, vermelden een percentage van tussen 20 en 30 procent. De vijftien gemeenten die een toename in het aantal uren noteren, zien uiteenlopende percentages: zeven gemeenten zien een stijging van minder dan 10 procent, maar er zijn ook zes gemeenten die bij meer dan 90 procent van de reguliere peuters van ouders met kinderopvangtoeslagrecht een toename van meer uren zien.

Tabel 6.4b **Verandering in aantal uren van *reguliere peuters van ouders zonder kinderopvangtoeslag (n=148)***

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Nee	7 (39%)	20 (48%)	44 (50%)	71 (48%)
Ja, aantal uren is gedaald	2 (11%)	2 (5%)	2 (2%)	6 (4%)
Ja, aantal uren is gestegen	2 (11%)	8 (19%)	15 (17%)	25 (17%)
Weet ik niet / geen zicht op	7 (39%)	12 (29%)	27 (31%)	46 (31%)
Totaal	**18**	**42**	**88**	**148 (100%)**

Het beeld zoals hiervoor geschetst ten aanzien van de reguliere peuters van ouders met recht op kinderopvangtoeslag is niet wezenlijk anders dan het beeld betreffende de reguliere peuters van ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag.

Van de drie gemeenten die aangeven dat er minder uren worden afgenomen door deze groep, zeggen twee gemeenten dat dit percentage minder dan 10 procent is, één gemeente noemt een percentage van tussen 10 en 20 procent. Door de gemeenten die een stijging in het aantal uren zien, worden heel verschillende percentages peuters genoemd waarvoor dit geldt: zeven gemeenten zien een stijging bij minder dan 10 procent van de peuters, maar negen gemeenten zien een stijging bij meer dan 90 procent van de reguliere peuters van ouders met recht op kinderopvangtoeslag.

Tabel 6.4c **Verandering in aantal uren van *doelgroeppeuters van ouders met kinderopvangtoeslag (n=148)***

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Nee	8 (44%)	20 (48%)	44 (50%)	72 (49%)
Ja, aantal uren is gedaald	1 (6%)	2 (5%)	1 (1%)	4 (3%)
Ja, aantal uren is gestegen	4 (22%)	8 (19%)	15 (17%)	27 (18%)
Weet ik niet / geen zicht op	5 (28%)	12 (29%)	28 (32%)	45 (30%)
Totaal	**18**	**42**	**88**	**148 (100%)**

Ook voor wat betreft de doelgroeppeuters geldt min of meer hetzelfde beeld. Bijna één op de vijf gemeenten (21%) ziet een verandering in het aantal uren dat doelgroeppeuters van ouders die kinderopvangtoeslaggerechtigd zijn afnemen. De tendens is dat meer gemeenten zien dat er meer uren worden afgenomen dan dat er gemeenten zijn waar minder uren worden afgenomen onder invloed van de harmonisatie.

Welk percentage van de doelgroeppeuters van ouders die wél recht hebben op kinderopvangtoeslag komt minder of juist meer uren? Drie van de vier gemeenten die een daling zien, noemen percentages: één gemeente ziet een daling van minder dan 10 procent en twee gemeenten zien een daling van tussen 20 en 30 procent van dit type peuters / ouders. Achttien gemeenten die een percentage noemen van een stijging, rapporteren uiteenlopende percentages: zeven gemeenten zien een stijging in het aantal uren bij minder dan 10 procent, waar acht gemeenten een stijging zien bij meer dan 90 procent van dit type peuters / ouders.

Tabel 6.4d **Verandering in aantal uren van *doelgroeppeuters van ouders zonder kinderopvangtoeslag (n=148)***

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Nee	7 (39%)	21 (50%)	47 (53%)	75 (51%)
Ja, aantal uren is gedaald	0 (0%)	2 (5%)	0 (0%)	2 (1%)
Ja, aantal uren is gestegen	5 (28%)	8 (19%)	15 (17%)	28 (19%)
Weet ik niet / geen zicht op	6 (33%)	11 (26%)	26 (30%)	43 (29%)
Totaal	**18**	**42**	**88**	**148 (100%)**

Doelgroeppeuters van ouders die géén recht hebben op kinderopvangtoeslag zijn volgens circa de helft van de gemeenten (51%) niet meer of minder uren gaan afnemen. En ongeveer drie op de 10 gemeenten (29%) weet dit niet of heeft hier geen zicht op. Eén op de vijf gemeenten (20%) heeft wel een verandering in het aantal uren geregistreerd. Nagenoeg al die gemeenten (28 van de 30) zeggen dat doelgroeppeuters van ouders zonder kinderopvangtoeslagrecht meer uren zijn gaan afnemen als gevolg van de harmonisatie.

Welk percentage van de doelgroeppeuters van ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag komt minder of juist meer uren? Eén gemeente die een daling in het aantal afgenomen uren heeft gerapporteerd, zegt dat dit voor minder dan 10 procent van de peuters opgaat. Van de negentien gemeenten die een stijging van het aantal uren heeft waargenomen en hierover percentages vermelden, zeggen acht gemeenten dat ze een stijging bij meer dan 90 procent van de doelgroeppeuters van ouders met kinderopvangtoeslagrecht hebben gezien, zes gemeenten zien een stijging van het aantal uren bij minder dan 10 procent bij deze groep.

6.2.2 Volgens aanbieders

Net als bij gemeenten geeft ook zo'n 70 procent van de aanbieders aan dat het aantal uren dat peuters afnemen niet is veranderd. Waar een verandering wordt gezien, gaat het bij 10 tot 15 procent van de aanbieders om een stijging van het aantal uren. Bij de aanbieders die aangeven dat er een stijging is, geeft ongeveer de helft aan dat de stijging meer dan 90 procent is. Waarschijnlijk zijn dit aanbieders die na de harmonisatie een ander aanbod zijn gaan verzorgen.
Een op de 10 aanbieders ziet een daling van het aantal uren dat reguliere peuters zonder KOT afnemen. In alle gevallen gaat dit om een daling van minder dan 30 procent.

Tabel 6.5 **Verandering in gebruik/bereik in aantal uren dat peuters deelnemen, volgens aanbieders (n=214)**

	Reguliere peuters met KOT	Reguliere peuters zonder KOT	Doelgroeppeuters met KOT	Doelgroeppeuters zonder KOT
Geen verandering	162 (78%)	161(67%)	161 (69%)	164(70%)
Aantal uren is gedaald	12 (6%)	19 (9%)	8 (4%)	10 (5%)
Aantal uren is gestegen	28 (14%)	23 (11%)	33 (16%)	30 (14%)
Weet ik niet / geen zicht op	6 (3%)	7 (3%)	9 (4%)	7 (3%)
Totaal	**214**	**213**	**212**	**214**

6.2.3 Volgens JGZ-medewerkers

Ruim de helft van de JGZ-medewerkers weet niet of het aantal uur dat peuters deelnemen aan voorschoolse voorzieningen door de harmonisatie is veranderd. Net als bij gemeenten en aanbieders geeft het grootste deel van de groep die hier wel zicht op heeft aan dat er geen veranderingen in uren zijn geweest. Daar waar die veranderingen er wel waren, gaat het vooral om een stijging van het aantal uren, met name voor de doelgroeppeuters. Door een aantal JGZ-medewerkers wordt hierbij opgemerkt dat ouders soms (in eerste instantie) moeite hebben met de uitbreiding van het aantal uur:

"Ouders hadden moeite met de uitbreiding van uren, ze vonden het lange dagdelen".

Tabel 6.6 Verandering in gebruik/bereik in aantal uren dat peuters deelnemen, volgens JGZ-medewerkers (n=86)

	Reguliere peuters met KOT	Reguliere peuters zonder KOT	Doelgroeppeuters met KOT	Doelgroeppeuters zonder KOT
Geen verandering	22 (26%)	22 (26%)	25 (29%)	26 (30%)
Aantal peuters is gedaald	5 (6%)	5 (6%)	6 (7%)	4 (5%)
Aantal peuters is gestegen	8 (9%)	8 (9%)	11 (13%)	13 (15%)
Weet ik niet / geen zicht op	50 (59%)	50 (59%)	43 (51%)	43 (50%)
Totaal	**85**	**85**	**85**	**86**

6.3 Verandering in instroomleeftijd

Een andere mogelijkheid is dat ouders er door de harmonisatie voor kiezen om hun kind op een andere leeftijd in te laten stromen, bijvoorbeeld eerst op 2,5-jarige leeftijd en ná de harmonisatie op 3-jarige leeftijd.

6.3.1 Volgens gemeenten

Tabel 6.7a Verandering in instroomleeftijd van *reguliere peuters van ouders met kinderopvangtoeslag* (n=148)

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Nee	13 (72%)	26 (61%)	61 (70%)	100 (68%)
Ja, leeftijd is lager	0 (0%)	3 (7%)	7 (8%)	10 (7%)
Ja, leeftijd is hoger	1 (6%)	1 (2%)	2 (2%)	4 (3%)
Weet ik niet / geen zicht op	4 (22%)	13 (30%)	17 (20%)	34 (23%)
Totaal	**18**	**43**	**87**	**148 (100%)**

We zien dat er niet of nauwelijks sprake is van verandering van instroomleeftijd bij reguliere peuters van KOT-gerechtigde ouders. Bijna zeven op de 10 gemeenten (68%) heeft niet ervaren dat deze peuters op een andere leeftijd zijn ingestroomd in het peuteraanbod als gevolg van de harmonisatie. Bijna een kwart van de gemeenten (23%) heeft hier geen beeld bij. Er blijft een percentage van 10 procent van de gemeenten over dat wel een verandering in de instroomleeftijd heeft waargenomen. Zij zien dat peuters vaker eerder dan later instromen in het peuteraanbod (7% versus 3%).

Welk percentage van de reguliere peuters van ouders die wél recht hebben op kinderopvangtoeslag komt eerder of juist later? Acht gemeenten die een lagere instroomleeftijd rapporteren bij een deel van deze peuters, noemen meestal (3 gemeenten) een percentage van 90 procent.

Tabel 6.7b **Verandering in instroomleeftijd van *reguliere peuters van ouders zonder kinderopvangtoeslag* (n=147)**

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Nee	12 (67%)	24 (57%)	59 (68%)	95 (65%)
Ja, leeftijd is lager	0 (0%)	4 (10%)	9 (10%)	13 (9%)
Ja, leeftijd is hoger	1 (6%)	2 (5%)	4 (5%)	7 (5%)
Weet ik niet / geen zicht op	5 (28%)	12 (29%)	15 (17%)	32 (22%)
Totaal	**18**	**42**	**87**	**147 (100%)**

Het hiervoor geschetste beeld ten aanzien van de reguliere peuters van ouders met kinderopvangtoeslag komt aardig overeen met het beeld ten aanzien van de reguliere peuters zonder kinderopvangtoeslagrecht.

Welk percentage van de reguliere peuters van ouders die géén recht hebben op kinderopvangtoeslag komt vroeger / later? Er zijn 11 gemeenten die inzicht geven in het percentage peuters / ouders dat een lagere instapleeftijd hanteert: vier van deze gemeenten zeggen dat dit geldt voor minder dan 10 procent en nog eens vier gemeenten zeggen dat dit voor meer dan 90 procent op gaat.

Tabel 6.7c **Verandering in instroomleeftijd van *doelgroeppeuters van ouders met kinderopvangtoeslag* (n=147)**

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Nee	13 (72%)	25 (60%)	61 (70%)	99 (67%)
Ja, leeftijd is lager	1 (6%)	4 (10%)	8 (9%)	13 (9%)
Ja, leeftijd is hoger	1 (6%)	3 (7%)	2 (2%)	6 (4%)
Weet ik niet / geen zicht op	3 (17%)	10 (24%)	16 (18%)	29 (20%)
Totaal	**18**	**42**	**87**	**147 (100%)**

Ook voor de doelgroeppeuters (zowel van ouders met als zonder recht op kinderopvangtoeslag) zijn er nauwelijks veranderingen te presenteren in de instroomleeftijd als gevolg van de harmonisatie.

De 12 gemeenten (1 uit G37, 2 uit G86 en 9 uit G-overig) die meer informatie geven over het percentage doelgroeppeuters van ouders die wél recht hebben op kinderopvangtoeslag dat op jongere of op latere leeftijd komt, zeggen dat de percentages schommelen. De meeste gemeenten die een lagere instroomleeftijd invullen (4 van de 10 gemeenten), zeggen dat dit voor meer dan 90 procent van de doelgroeppeuters van ouders met recht op kinderopvangtoeslag geldt.

Tabel 6.7d **Verandering in instroomleeftijd van *doelgroeppeuters van ouders zonder kinderopvangtoeslag* (n=147)**

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Nee	12 (67%)	25 (60%)	61 (70%)	98 (67%)
Ja, leeftijd is lager	1 (6%)	4 (10%)	8 (9%)	13 (9%)
Ja, leeftijd is hoger	1 (6%)	3 (7%)	2 (2%)	6 (4%)
Weet ik niet / geen zicht op	4 (22%)	10 (24%)	16 (18%)	30 (20%)
Totaal	**18**	**42**	**87**	**147 (100%)**

Wat voor de doelgroeppeuters van ouders met recht op kinderopvangtoeslag geldt, geldt ook voor doelgroeppeuters van ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag: gemeenten rapporteren (nagenoeg) dezelfde percentages als hiervoor.

6.3.2 Volgens aanbieders

In overeenstemming met de gemeenten, geven maar weinig aanbieders aan dat er iets veranderd is in de instroomleeftijd door de harmonisatie. Het aantal aanbieders dat een stijging ziet van de instroomleeftijd is ongeveer even groot als het aantal aanbieders dat een daling ziet (beide rond de 5%).

Tabel 6.8 **Verandering in gebruik/bereik in aantal peuters dat eerder/later instroomt, volgens aanbieders (n=213)**

	Reguliere peuters met KOT	Reguliere peuters zonder KOT	Doelgroeppeuters met KOT	Doelgroeppeuters zonder KOT
Geen verandering	183 (86%)	180 (85%)	181 (86%)	180 (85%)
Aantal peuters is gedaald	13 (6%)	11 (5%)	11 (5%)	10 (5%)
Aantal peuters is gestegen	8 (4%)	13 (6%)	9 (4%)	13 (6%)
Weet ik niet / geen zicht op	9 (4%)	9 (4%)	10 (5%)	10 (5%)
Totaal	**213**	**213**	**211**	**213**

6.3.3 Volgens JGZ-medewerkers

Ook JGZ-medewerkers zien nauwelijks veranderingen in de leeftijd waarop peuters voor en na de harmonisatie instromen. Een derde heeft hier geen zicht op, de helft ziet geen veranderingen. Als er wel veranderingen zijn, dan stromen kinderen vaker eerder in.

Tabel 6.9 **Verandering in gebruik/bereik in aantal peuters dat eerder/later instroomt, volgens JGZ-medewerkers (n=89)**

	Reguliere peuters met KOT	Reguliere peuters zonder KOT	Doelgroeppeuters met KOT	Doelgroeppeuters zonder KOT
Geen verandering	43 (49%)	37 (43%)	51 (57%)	46 (52%)
Aantal peuters is gedaald	7 (8%)	11 (13%)	8 (8%)	10 (11%)
Aantal peuters is gestegen	3 (3%)	5 (6%)	3 (3%)	4 (5%)
Weet ik niet / geen zicht op	34 (39%)	34 (39%)	27 (30%)	29 (33%)
Totaal	**87**	**87**	**89**	**89**

6.4 Verandering in type opvang

Nog weer een andere mogelijkheid is dat ouders door de harmonisatie ervoor gekozen hebben naar een ander type opvang over te stappen, bijvoorbeeld van kortdurende peuteropvang naar de hele dagopvang, met ruimere openingstijden. Zijn de veranderingen in gebruik / bereik (mede) een gevolg van verandering in vraag naar type opvang van ouders?

6.4.1 Volgens gemeenten

Tabel 6.10a **Verandering in type opvang van *reguliere peuters van ouders met kinderopvangtoeslag* (n=148)**

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Nee	6 (33%)	10 (24%)	34 (39%)	50 (34%)
Ja, ouders zijn vooral overgestapt van kortdurende peuteropvang naar hele dagopvang	2 (11%)	2 (5%)	2 (2%)	6 (4%)
Ja, ouders zijn vooral overgestapt van hele dagopvang naar kortdurende peuteropvang	0 (0%)	1 (2%)	0 (0%)	1 (1%)
Ja, ouders zijn vooral overgestapt naar een andere aanbieder met een vergelijkbaar peuteraanbod	0 (0%)	0 (0%)	1 (1%)	1 (1%)
Weet ik niet / geen zicht op	10 (56%)	29 (69%)	51 (58%)	90 (61%)
Totaal	**18**	**42**	**88**	**148 (100%)**

Uit de tabel blijkt duidelijk dat gemeenten meestal niet weten of ouders zijn overgestapt naar een ander type opvang als gevolg van de harmonisatie; dit geldt voor zes op de 10 gemeenten (61%). Daarnaast meldt een derde van de gemeenten (34%) dat er geen overstappers zijn onder de reguliere peuters van ouders met recht op kinderopvangtoeslag. Dit betekent dat er slechts in een klein percentage (6%) van de gemeenten wél reguliere peuters van ouders met kinderopvangtoeslagrecht zijn overgestapt naar een ander opvangtype als gevolg van de harmonisatie. En als gemeenten rapporteren dat er overstappers zijn, dan betreft het veelal betrekkelijk lage percentages van rond de tien procent.

Zeven gemeenten rapporteren een overstappercentage van de reguliere peuters van ouders die wél recht hebben op kinderopvangtoeslag. Veruit de meeste gemeenten die overstappers zien, zien een overstappercentage van tussen 10 en 20 procent van de reguliere peuters van ouders met recht op kinderopvangtoeslag.

Tabel 6.10b **Verandering in type opvang van *reguliere peuters van ouders zonder kinderopvangtoeslag* (n=148)**

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Nee	7 (39%)	13 (31%)	37 (42%)	57 (39%)
Ja, ouders zijn vooral overgestapt van kortdurende peuteropvang naar hele dagopvang	0 (0%)	1 (2%)	0 (0%)	1 (1%)
Ja, ouders zijn vooral overgestapt van hele dagopvang naar kortdurende peuteropvang	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
Ja, ouders zijn vooral overgestapt naar een andere aanbieder met een vergelijkbaar peuteraanbod	0 (0%)	0 (0%)	1 (1%)	1 (1%)
Weet ik niet / geen zicht op	11 (61%)	28 (67%)	50 (57%)	89 (60%)
Totaal	**18**	**42**	**88**	**148 (100%)**

Het hiervoor geschetste beeld herhaalt zich: slechts een zeer klein percentage van de gemeenten (2%) signaleert dat ouders van reguliere peuters zonder toeslagrecht zijn overgestapt van kinderopvangtype door de harmonisatie. De meeste gemeenten weten (60%) dit echter niet of hebben er geen zicht op. Bijna één op de vier gemeenten (39%) heeft geen overstapeffect waargenomen als gevolg van de harmonisatie.

Ook voor de doelgroeppeuters brengen we in beeld of er veranderingen in bereik zijn.

Tabel 6.10c **Verandering in type opvang van *doelgroeppeuters van ouders met kinderopvangtoeslag* (n=147)**

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Nee	6 (33%)	12 (29%)	38 (44%)	56 (38%)
Ja, ouders zijn vooral overgestapt van kortdurende peuteropvang naar hele dagopvang	3 (17%)	1 (2%)	0 (0%)	4 (3%)
Ja, ouders zijn vooral overgestapt van hele dagopvang naar kortdurende peuteropvang	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
Ja, ouders zijn vooral overgestapt naar een andere aanbieder met een vergelijkbaar peuteraanbod	0 (0%)	0 (0%)	2 (2%)	2 (1%)
Weet ik niet / geen zicht op	9 (50%)	29 (69%)	47 (54%)	85 (58%)
Totaal	**18**	**42**	**87**	**147 (100%)**

Het beeld van de doelgroeppeuters is niet wezenlijk anders dan het beeld van de reguliere peuters. Gemeenten zien dat er door de invoering van de harmonisatie nauwelijks doelgroeppeuters zijn overgestapt naar een ander opvangtype of andere aanbieder.

Tabel 6.10d **Verandering in type opvang van *doelgroeppeuters van ouders zonder kinderopvangtoeslag* (n=148)**

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Nee	9 (50%)	13 (31%)	39 (44%)	61 (41%)
Ja, ouders zijn vooral overgestapt van kortdurende peuteropvang naar hele dagopvang	0 (0%)	1 (2%)	0 (0%)	1 (1%)
Ja, ouders zijn vooral overgestapt van hele dagopvang naar kortdurende peuteropvang	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
Ja, ouders zijn vooral overgestapt naar een andere aanbieder met een vergelijkbaar peuteraanbod	0 (0%)	0 (0%)	2 (2%)	2 (1%)
Weet ik niet / geen zicht op	9 (50%)	28 (67%)	47 (53%)	84 (57%)
Totaal	**18**	**42**	**88**	**148 (100%)**

Het beeld ten aanzien van de doelgroeppeuters van ouders zonder recht op KOT vertoont sterke overeenkomsten met het beeld ten aanzien van de doelgroeppeuters van ouders met kinderopvangtoeslagrecht; slechts enkele gemeenten (2%) hebben ervaren dat er onder deze specifieke groep van kinderopvangtype is gewisseld als gevolg van de harmonisatie.

6.4.2 Volgens aanbieders

De antwoorden van de aanbieders komen overeen met de antwoorden van de gemeenten: ook zij zien nauwelijks peuters die zijn overgestapt naar een ander type opvang. Het grootste percentage overstappers wordt gezien bij de reguliere peuters met recht op KOT, waar een op de acht aanbieders aangeeft dat peuters de overstap hebben gemaakt van kortdurende peuteropvang naar de hele dagopvang.

Tabel 6.11 **Verandering type opvang in aantal peuters dat van een ander type opvang gebruik is gaan maken, volgens aanbieders (n=212)**

	Reguliere peuters met KOT	Reguliere peuters zonder KOT	Doelgroeppeuters met KOT	Doelgroeppeuters zonder KOT
Geen verandering	163 (77%)	182 (86%)	178 (84%)	187 (89%)
Ouders zijn vooral overgestapt van kortdurende peuteropvang naar hele dagopvang	26 (12%)	5(2%)	9 (4%)	3 (1%)
Ouders zijn vooral overgestapt van hele dagopvang naar kortdurende peuteropvang	4 (2%)	3 (1%)	3 (1%)	0 (0%)
Ouders zijn vooral overgestapt naar een andere aanbieder met een vergelijkbaar aanbod	2 (1%)	3 (1%)	3 (1%)	6 (3%)
Weet ik niet / geen zicht op	17 (8%)	19 (9%)	18 (9%)	15 (7%)
Totaal	**212**	**212**	**211**	**211**

6.4.3 Volgens JGZ-medewerkers

Net als bij gemeenten en aanbieders, geven ook JGZ-medewerkers niet vaak aan dat er een overstap is gemaakt in het type opvang waar ouders en peuters gebruik van maken. Als er wel een verandering wordt gesignaleerd, dan gaat het het vaakst om een overstap van kortdurende peuteropvang naar hele dagopvang.

Tabel 6.12 Verandering in typeopvang in aantal peuters dat van een ander type opvang gebruik is gaan maken, volgens JGZ-medewerkers (n=212)

	Reguliere peuters met KOT	Reguliere peuters zonder KOT	Doelgroeppeuters met KOT	Doelgroeppeuters zonder KOT
Geen verandering	28 (32%)	32 (36%)	35 (39%)	38 (42%)
Ouders zijn vooral overgestapt van kortdurende peuteropvang naar hele dagopvang	7 (8%)	3 (3%)	7 (8%)	5 (6%)
Ouders zijn vooral overgestapt van hele dagopvang naar kortdurende peuteropvang	1 (1%)	1 (1%)	1 (1%)	1 (1%)
Ouders zijn vooral overgestapt naar een andere aanbieder met een vergelijkbaar aanbod	5 (6%)	48 (54%)	2 (2%)	3 (3%)
Weet ik niet / geen zicht op	3 (3%)	50 (56%)	45 (50%)	43 (4%)
Totaal	**212**	**212**	**211**	**211**

6.5 Effecten van veranderingen voor groepen ouders en peuters

Het kan zijn dat de hiervoor gepresenteerde (betrekkelijk kleine) veranderingen in bereik / gebruik voor de ene groep sterker gelden dan voor de andere groep. Ouders van reeds deelnemende peuters kunnen immers anders hebben gereageerd op de harmonisatie dan ouders van nieuw instromende peuters, omdat zij ten tijde van de harmonisatie daadwerkelijk gebruik maakten van het peuteraanbod en daardoor met concrete wijzigingen in aanbod, kwaliteit en/of prijsstelling te maken hebben gekregen. Daarom is tot slot gevraagd voor wie de (relatief kleine) veranderingen in bereik / gebruik vooral gelden.

Tabel 6.13 Effecten van veranderingen voor groepen ouders en peuters (n=97)

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
De veranderingen in bereik / gebruik gelden vooral voor de peuters die tijdens de invoering van de harmonisatie deelnamen aan het peuteraanbod	0 (0%)	5 (21%)	2 (3%)	7 (7%)
De veranderingen in bereik / gebruik gelden vooral voor de peuters die ná de invoering van de harmonisatie zijn gaan deelnemen aan het peuteraanbod	6 (55%)	7 (29%)	26 (42%)	39 (40%)
De veranderingen in bereik / gebruik gelden zowel voor de deelnemende peuters als de nieuwe peuters	5 (46%)	12 (50%)	34 (55%)	51 (53%)
Totaal	**11**	**24**	**62**	**97 (100%)**

De waargenomen effecten van de harmonisatie op bereik / gebruik gelden volgens de meeste gemeenten (53%) zowel voor de deelnemende peuters als de nieuwe peuters. Er zijn nauwelijks veranderingen in bereik / gebruik voor alleen de peuters die tijdens de invoering van de harmonisatie deelnamen aan het peuteraanbod. Met uitzondering van de gemeenten uit de G86. Daar lijkt de harmonisatie relatief vaak effecten te hebben gehad voor de zittende peuters.

De aanbieders geven op deze vraag vergelijkbare antwoorden, net als de JGZ-medewerkers. Er zijn dus geen opmerkelijke verschillen tussen de uitkomsten van de drie vragenlijsten.

Effecten van veranderingen kunnen van korte ('van tijdelijke aard') of wat langere duur ('meer structureel van aard') zijn. Daarom hebben we gemeenten gevraagd of de gesignaleerde veranderingen vooral betrekking hebben op het eerste jaar ná de harmonisatie of ook langer hebben geduurd.

Tabel 6.14 Effecten van veranderingen voor groepen ouders en peuters (n=126)

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Alleen op het eerste jaar na de harmonisatie	3 (20%)	3 (9%)	11 (15%)	17 (14%)
Ook ná een jaar na de harmonisatie	5 (33%)	11 (31%)	23 (30%)	39 (31%)
N.v.t. wij zijn nog geen jaar geharmoniseerd	1 (7%)	2 (6%)	7 (9%)	10 (8%)
Geen zicht op / Weet ik niet	6 (40%)	19 (54%)	35 (46%)	60 (48%)
Totaal	**15**	**35**	**76**	**126 (100%)**

Ongeveer de helft van de gemeenten (48%) heeft geen goed beeld van de duur van de effecten als gevolg van de harmonisatie. Van de gemeenten die hier wel een beeld bij hebben, maken de meeste gemeenten duidelijk dat de effecten ook een jaar na de harmonisatie merkbaar waren, en zich niet beperken tot alleen het eerste jaar na de harmonisatie.

Het beeld dat uit de vragenlijst voor JGZ-medewerkers naar voren komt, komt overeen met dat van de gemeenten. De aanbieders geven op deze vraag vaker dan gemeenten (52% van de aanbieders t.o.v. 31% gemeenten) aan dat de effecten op het bereik ook één jaar na de harmonisatie zichtbaar waren.

De harmonisatie in gemeente C

Een middelgrote gemeente, met een open aanbestedingsstelsel

Een snelle blik

Harmonisatiedatum: 1 januari 2018
Aantal peuters: 637 2- tot 3-jarigen
Aantal VVE-indicaties: 95
Verandering in het aanbod: meer aanbieders, maar niet meer locaties en/of groepen
Verandering in bereik: geen grote veranderingen

De harmonisatie vond in gemeente B plaats op 1 januari 2018. De anderhalf jaar daarvoor is door gemeente, aanbieders en JGZ hard gewerkt om het hele proces vorm te geven. In de slipstream van de harmonisatie pakte men ook een aantal andere zaken op. Momenteel verzorgen acht aanbieders peuteraanbod op twaalf locaties.

Voor de harmonisatie
Het aanbod voor doelgroepkinderen voor de harmonisatie bestond uit drie dagdelen van 3,5 uur (10,5 uur in totaal), voor reguliere peuters uit twee dagdelen van 3,5 uur (7 uur in totaal). Ouders betaalden voor een reguliere plek een inkomensonafhankelijke bijdrage van 40 euro per maand, voor een doelgroeppeuter 10 euro per maand. Organisaties ontvingen van de gemeente 40 euro per kind, plus een aanvullende subsidie.

De stichting voor peuterspeelzaalwerk in de gemeente verkeerde in de jaren voor de harmonisatie in financieel zwaar weer. De gemeente vond het belangrijk om het aanbod van deze stichting in stand te houden: '*De kinderen mochten hoe dan ook niet op straat te komen staan'*. De raad besloot daarom -totdat een overnamepartner gevonden was- de stichting financieel te steunen. Uitgangspunt van deze ondersteuning was dat de kinderopvang de stichting uiteindelijk zonder schulden moest kunnen overnemen.

Tijdens de harmonisatie
In de gemeente veranderde er heel wat in het peuterstelsel door de harmonisatie. Ten eerste het aanbod: de gemeente financierde een extra dagdeel vve: een uitbreiding van 10,5 naar 14 uur per week. Daarnaast veranderde de startleeftijd voor vve van 2,5 naar 2 jaar. De financiering voor ouders ging ook op de schop: de inkomensonafhankelijke bijdrage verdween. Alle ouders betalen nu twee dagdelen naar inkomen, en de een of twee extra dagdelen vve zijn gratis. De subsidieregeling van de gemeente aan de aanbieders is nu vervangen door een inkoopregeling. De afrekening vindt maandelijks plaats.

Een belangrijk streven in de nieuwe financiering is om geen onderscheid meer te maken tussen ouders met en ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag. Voor de ouders zonder recht op KOT werd daarom een gemeentelijke peutertoeslagregeling opgetuigd, gebaseerd

op dezelfde inkomenstabel en dezelfde voorwaarden als de kinderopvangtoeslag. Ouders die in aanmerking komen voor deze peutertoeslag kunnen daarvoor terecht bij een digitaal loket van de gemeente. De ambtenaar: '*We zijn als gemeente eigenlijk belastingdienstje gaan spelen. We hebben een heel systeem ingericht voor de aanvraag. Dit was een bewuste keuze. We wilden niet dat dit werk bij de organisaties terecht zou komen. Zeker kleine organisaties zonder eigen financiële afdeling kunnen dit er niet bij hebben, bijvoorbeeld een school met een eigen peuteropvangvoorziening. Deze ontzorging door de gemeente was noodzakelijk om hen niet te laten stoppen met peuteropvang.'*

Na een 'spannend traject' besloten uiteindelijk twee kinderopvangaanbieders de locaties en het personeel van de stichting over te nemen.

Gevolgen voor de kinderopvangaanbieders
Lang niet alle aanbieders hebben na de harmonisatie gekozen voor een vve-aanbod van 14 uur. De meest gangbare praktijk is nog steeds 10,5 uur. De belangrijkste reden hiervoor is de behoefte van ouders: zij zien vier dagdelen vve vaak niet zitten. De aanbieder die wel met een vierde dagdeel is gaan werken heeft echter positieve ervaringen: '*De kinderen gaan met sprongen vooruit en de ouders merken dat ook*.' Het aanbieden van vve in de dagopvang is een ontwikkeling die in de gemeente gaande is. De aanbieders lopen daarbij wel aan tegen extra kosten, bijvoorbeeld bij het scholen van het personeel en de extra regels. Eén van de aanbieders hierover: '*Voor onze bedrijfsvoering heeft het weinig toegevoegde waarde. De vraag naar gewone kinderopvang is in de wijken waar wij zitten enorm. Het loopt toch wel vol. Het ruimtegebrek is momenteel een groter probleem.'*
De aanbieders hebben tijdens en ná de harmonisatie veel energie gestoken in het ondersteunen van ouders bij de aanvraag voor kinderopvangtoeslag en peutertoeslag. *'Voor veel ouders geldt dat we samen achter de computer zijn gekropen en ze hebben geholpen bij de aanvraag in het gemeentelijk systeem. Voor de nieuwe peuters is het eigenlijk onderdeel geworden van de inschrijving, als ouders dat willen en nodig hebben*.'

Een niet-commerciële aanbieder van peuteropvang zegt dat het nieuwe financieringssysteem van de gemeente positief voor hen uitpakt: *'Eerst ging het financieel voor ons net niet, nu net wel'.* De aanbieders die de locaties van het peuterspeelzaalwerk overnamen zeggen dat de overname zeker niet zonder kosten is geweest: '*De Cao's Welzijn en Kinderopvang matchen niet, we moesten het overgenomen personeel anders inschalen. De salariskosten zijn met wel 30 procent gestegen*.'

Gevolgen voor peuters en ouders
Gemeente en aanbieders zien een duidelijke verbetering van de kwaliteit van het peuteraanbod. De kwaliteit op de groepen is door de hogere eisen verbeterd en dat ziet men ook terug in de GGD-inspecties. De aanbieders prijzen de aanpak van de gemeente: ouders zijn in het hele proces goed gehoord, en daar plukt men nu de vruchten van. Een aanbieder: '*Het is bijvoorbeeld heel mooi dat de peuteropvangtijden aansluiten bij de scholen, dat is echt niet in elke gemeente zo.*'

Voor ouders die echt weinig verdienen is de peuteropvang goedkoper geworden, maar voor de meeste ouders wat duurder. Dit lijkt overigens voor ouders geen reden geweest om het kind van de peuteropvang te halen. Een andere belangrijke verandering zien de aanbieders

bij werkende ouders. Voorheen maakten zij vaker gebruik van een combinatie van hele dagopvang en peuterspeelzaal. Tegenwoordig valt de peuterspeelzaal ook onder de KOT-regeling, wat het voor ouders financieel een stuk minder aantrekkelijk maakt om naast de dagopvang ook een aantal uren peuteropvang af te nemen.

Gevolgen voor de gemeente

De gemeente hield zelf na de harmonisatie een onderzoek naar de gevolgen van het nieuwe stelsel onder aanbieders en ouders. De uitkomst is dat – dankzij inspanningen van alle partners – het bereik in stand is gebleven. De gemeente heeft samen met aanbieders veel tijd gestoken in de informatievoorziening naar ouders, bijvoorbeeld met folders. Ook heeft de gemeente veel werk gehad aan het inrichten van het digitale toeslagensysteem, maar is wel tevreden over hoe het nu werkt. Een buurgemeente heeft het systeem nu ook geïmplementeerd.

Een bijkomend gevolg van de overname was dat het gemeentelijk systeem rond werving en toeleiding veranderde. Voorheen stuurde JGZ alle vve-indicaties naar een coördinator van de peuterspeelzaalstichting, die vervolgens contact met de ouders opnam en zorgde dat het kind geplaatst werd. Met de overname van de stichting verdween ook de coördinator. Zowel JGZ als de kinderopvangaanbieders missen dit aanspreekpunt en zijn nog zoekende naar een passende werkwijze, die past bij het nieuwe landschap van aanbieders.

Een ander gevolg voor de gemeente is dat het huurbeleid aangepast moest worden. Konden voorheen de peuterspeelzalen nog tegen maatschappelijke tarieven huren, nu moeten ze als formele (commerciële) kinderopvangorganisaties commerciële huurprijzen betalen. Daardoor gingen de huren voor sommige locaties enorm omhoog. Momenteel huren organisaties de ruimtes alleen voor de dagdelen waarop ze ze ook daadwerkelijk gebruiken, maar deze oplossing lijkt niet toereikend om uit de kosten te komen.

De gemeente benadrukt dat een grote uitdaging binnen het hele harmonisatieproces de diversiteit was. Binnen de gemeente is een grote variëteit aan aanbieders en iedere aanbieder heeft te maken met een eigen lokale context. Sommige aanbieders staan in wijken met veel gezinnen en hebben wachtlijsten, terwijl in de kleine kernen de groepen zo klein zijn dat ze nauwelijks boven water te houden zijn. Om daar gemeenschappelijk beleid voor te ontwikkelen is en blijft volgens de ambtenaar heel lastig.

De situatie nu

Momenteel bestaan de grootste zorgen uit het in stand houden van de voorzieningen in de kleine kernen. Voor een deel heeft dit te maken met de overgang naar kindgebonden financiering, voor een deel met de overgang naar 16 uur. Het is voor aanbieders een hele uitdaging om 16 uur rendabel aan te bieden op kleine groepen met weinig vve-kinderen. De gemeente: '*We zijn nog aan het nadenken wat we hier mee moeten. We voeren momenteel gesprekken met drie mogelijke overnamepartners. Het is een nieuwe situatie, waar we weer nieuw beleid op moeten ontwikkelen. We proberen nu Europese subsidie hiervoor aan te wenden, zonder dat er sprake is van staatssteun*'.

Sowieso vormt de 16 uur een grote uitdaging de komende tijd, ook buiten de kleine kernen. Uit het onderzoek van de gemeente bleek dat één van de belangrijkste wensen van ouders is dat de tijden van de peuteropvang aansluiten bij de scholen. Daarom is in 2018 gekozen voor dagdelen van 3,5 uur. Maar met dagdelen van 3,5 is niet een 16-uurs model te maken. Die dagdelen zullen dus weer op de schop moeten. Al met al zal het peuterstelsel de komende tijd dus zeker nog wel aan verandering onderhevig zijn.

7. De oorzaken en veranderingen in bereik, maatregelen en aandachtspunten

Dit laatste deel van het rapport gaat over de oorzaken en veranderingen in bereik, maatregelen en aandachtspunten als gevolg van de harmonisatie. Zoals hiervoor herhaaldelijk is gerapporteerd, zijn er volgens de gemeenten en aanbieders als gevolg van de harmonisatie geen grote veranderingen opgetreden in het aantal deelnemende peuters, in het aantal uren dat peuters deelnemen, in de instroomleeftijd en in het type opvang waaraan peuters deelnemen. In dat licht moeten de onderstaande uitkomsten over de oorzaken van de, dus relatief kleine, veranderingen gelezen worden.

7.1 Oorzaken van veranderingen

In alle drie vragenlijsten hebben we gevraagd naar de oorzaken van de betrekkelijk kleine veranderingen in gebruik / bereik onder peuters. Onderscheid is gemaakt in:

- redenen die te maken hebben met landelijk beleid (bijv. vrijwilliger vervangen door beroepskracht waardoor een kwaliteitsverhoging optreedt of verruiming van de kinderopvangtoeslag waardoor een kostenverlaging voor ouders is opgetreden);
- redenen die te maken hebben met aanpassingen op lokaal niveau (bijv. een toename van het aantal aanbieders van een peuteraanbod waardoor er een betere spreiding is over kernen / wijken) en
- persoonlijke redenen van ouders (bijv. ouders zijn meer of minder gaan werken waardoor hun opvangbehoefte is veranderd).

7.1.1 Redenen samenhangend met landelijk beleid

Tabel 7.1 Redenen samenhangend met landelijk beleid (meerdere antwoorden mogelijk)

	Gemeenten (n=154)	Aanbieders (n=89)	JGZ (n=88)
Kwaliteitsverbetering in peuterspeelzaalwerk	37 (24%)	17 (19%)	15 (17%)
Aanvragen van kinderopvangtoeslag door ouders die daar recht op hebben	64 (42%)	47 (52%)	28 (32%)
Verruiming van de kinderopvangtoeslag voor ouders	52 (34%)	7 (8%)	89 (21%)
Anders, namelijk	7 (5%)	19 (21%)	23 (26%)

Volgens gemeenten is het aanvragen van kinderopvangtoeslag door ouders die daar recht op hebben de belangrijkste reden voor de veranderingen in gebruik / bereik onder peuters (42%). Tegelijkertijd blijkt uit verschillende open antwoorden ook dat door ouders voor te lichten over de KOT en te ondersteunen bij de aanvraag, het bereik toch redelijk op peil blijft. De KOT-aanvraag wordt gevolgd door het verruimen van de kinderopvangtoeslag voor ouders (34%). De kwaliteitsverbetering in het (voormalig) peuterspeelzaalwerk wordt door ongeveer een kwart van de gemeenten (24%) gezien als een reden voor

veranderingen in gebruik / bereik. In de grotere gemeenten wordt het aanvragen van kinderopvangtoeslag door toeslaggerechtigde ouders vaker als veroorzaker gezien van schommelingen in gebruik / bereik, en kwaliteitsverbetering minder vaak dan in de andere gemeenten.

Een enkele gemeente vult aan dat schommelingen in de economie (denk aan werkgelegenheid) sinds 2011 effect hebben gehad op het gebruik / bereik.

Een andere gemeente zegt dat door het verdwijnen van de peuterspeelzaal (opgaan in kinderopvang) met de harmonisatie ouders niet goed weten waar ze terecht kunnen, wat een negatieve invloed heeft gehad op het gebruik / bereik onder peuters.

Net als gemeenten zien ook aanbieders de aanvraag van KOT door ouders vanwege de complexiteit van de aanvraag het vaakst als reden voor de verandering in gebruik. In tegenstelling tot gemeenten zien zij echter de verruiming van de KOT niet als reden voor veranderingen in gebruik (8% van de aanbieders versus 34% van de gemeenten).
Een van de aanbieders vult aan dat door de KOT-aanvraag het voor ouders moeilijker is geworden om een combinatie te maken tussen hele dagopvang/gastouderopvang en peuteropvang:

"Met de afname van kinderdagopvang en/of gastouderopvang wordt het maximaal uren KOT-vergoeding al bereikt, en daardoor moeten de ouders de peutergroep volledig uit eigen zak betalen. Dat is voor ouders onbetaalbaar."

Uit de antwoorden van de JGZ-medewerkers zien we hetzelfde patroon als bij gemeenten: het aanvragen van de KOT door ouders die daar recht op hebben wordt het vaakst gezien als veroorzaker van veranderingen in gebruik / bereik, gevolgd door een verruiming van diezelfde KOT. Een van de JGZ-medewerkers licht dat als volgt toe:

"Wie helpt de ouders met het invullen van al het papierwerk? Het bemoeilijkt ouders enorm om hun kind VVE te laten volgen. De ouders van kinderen die het het hardste nodig hebben weten zich geen raad met deze ingewikkelde manier van hun kind naar een VVE-plek krijgen en de kinderopvangtoeslag aan te vragen".

In andere gemeenten worden ouders daar juist bij geholpen, zoals hier benoemd:

"Ouders worden door het consultatiebureau doorverwezen naar de Sociale Wijkteams voor hulp bij de inschrijving, met name voor het aanleveren van inkomensgegevens".

JGZ-medewerkers vullen, net als gemeenten, aan dat ook veranderingen in de economie en de daarmee gepaard gaande toename of afname van arbeidsparticipatie een (grote) rol spelen bij veranderingen in gebruik / bereik. Zij benoemen dat die veranderingen vaak ook samenhangen met misverstanden bij ouders:

"Aanvankelijk was het bij ouders de gedachte dat alles veel duurder zou worden, en daarnaast ziet men op tegen het invullen van de KOT-aanvraag"

"Doordat de peuterspeelzaal onder de wet kinderopvang ging vallen, dachten met name de kostwinners dat het peuterspeelzaalaanbod voor hen niet meer van toepassing was".

7.1.2 Redenen samenhangend met lokaal beleid

Aanpassingen op lokaal niveau kunnen ook van invloed zijn geweest op gebruik / bereik. Daarover gaat de nu volgende tabel.

Tabel 7.2 Redenen vanuit lokale aanpassingen (meerdere antwoorden mogelijk)

	Gemeenten (n=150)	Aanbieders (n=106)	JGZ (n=89)
Aantal aanbieders van peuteraanbod	50 (33%)	24 (26%)	24 (27%)
Startleeftijd peuters	28 (18%)	21 (22%)	15 (17%)
Aantal uren / dagdelen	35 (23%)	36 (38%)	20 (23%)
Ouderbijdragen	52 (34%)	53 (56%)	31 (35%)
'Gratis' uren / dagdelen	35 (23%)	27 (29%)	20 (23%)
Administratieve handelingen, anders dan toeslagaanvraag	21 (14%)	30 (31%)	16 (18%)
Anders, namelijk	8 (5%)	10 (11%)	10 (11%)

Ruwweg een derde van de gemeenten ziet in de ouderbijdragen en in het aantal aanbieders van een peuteraanbod redenen die het gebruik / bereik hebben beïnvloed. Iets minder dan een kwart van de gemeenten benoemt het aantal uren / dagdelen en de 'gratis' uren / dagdelen als reden en een nog kleiner aantal gemeenten (minder dan 20%) houdt de startleeftijd van peuters en administratieve handelingen (mede)verantwoordelijk voor veranderingen in gebruik / bereik. In de G37 worden de ouderbijdragen vaker genoemd (50%) dan in de andere gemeenten, in de G86 het aantal aanbieders van het peuteraanbod (41%).

Een gemeente die de verandering in de ouderbijdrage als één van de veroorzakers van veranderingen in bereik / gebruik duidt, vult aan:

"Volgens de aanbieders zijn de gevolgen van de harmonisatie op het bereik en de deelname meegevallen. Ik heb geen precieze gegevens daarvan. Door de overgang van een vaste ouderbijdrage naar een inkomensafhankelijke ouderbijdrage zijn er ouders voor wie het aanbod goedkoper werd, maar ook ouders die meer moeten gaan betalen."

Aanbieders geven op deze zelfde vraag vaker dan gemeenten aan dat de veranderingen in ouderbijdragen een belangrijke rol hebben gespeeld in de veranderingen in gebruik. Ook administratieve handelingen (denk aan het overleggen van verklaring van geen recht op KOT of overleggen van inkomensgegevens voor bepaling van de hoogte van de inkomensafhankelijke ouderbijdrage), anders dan de toeslagaanvraag, worden door een derde van de aanbieders als reden voor een stijging of daling genoemd. JGZ-medewerkers tenslotte zien vooral de ouderbijdragen en het aantal aanbieders als redenen voor veranderingen in bereik/gebruik. Eén van hen licht daarbij toe:

"Recentelijk nog kwam het signaal dat ouders vaak onterecht denken dat Peuterspelen veel te duur voor ze is. Mogelijk omdat ouders zonder aanleveren van inkomensgegevens automatisch in de hoogste prijscategorie worden ingedeeld".

JGZ-medewerkers benoemen echter ook een aantal andere veroorzakers, die met de harmonisatie samenhangen (maar daar geen noodzakelijk gevolg van zijn; dit heeft te maken met gemeentelijke keuzes), zoals veranderende kosten voor ouders, grotere afstand

naar de peuteropvang, het moeten veranderen van aanbieder (bijvoorbeeld omdat VVE niet meer overal wordt aangeboden), verandering van de startleeftijd en het veranderen van de doelgroepdefinitie voor VVE. Ter illustratie hieronder een aantal citaten:

"In de kleinere dorpen is geen VVE. Nu moeten de ouders dus naar een andere plaats. De afstand is voor een aantal ouders reden om dan niet meer deel te nemen aan VVE".

"Er zijn nu meer locaties en meer aanbieders die na de harmonisatie worden gesubsidieerd".
"Per 1-1-2019 was er een tariefdaling voor peuters zonder KOT, hierna was er duidelijk een toename in deelname".

"Bij de harmonisatie is in deze gemeente wat betreft de doelgroepkinderen gekozen voor drie keer 5,5 uur. Veel peutervoorzieningen bieden dat aan in één hele en één halve dag. Voorheen waren alle peuters alle uren aanwezig. Nu worden ze volgens medewerkers van de peuteropvang vaak later gebracht en eerder opgehaald".

7.1.3 Persoonlijke redenen van ouders

Tabel 7.3 Persoonlijke redenen vanuit ouders (meerdere antwoorden mogelijk)

	Gemeenten (n=160)	Aanbieders (n=106)	JGZ (n=89)
Arbeidsparticipatie / Werk ouders	41 (27%)	36 (38%)	24 (27%)
Eigen principiële en/of religieuze opvattingen	26 (17%)	4 (4%)	16 (18%)
Kosten van deelname peuter	48 (31%)	69 (73%)	36 (40%)
Inzage moeten geven in inkomensgegevens	16 (10%)	30 (32%)	10 (11%)
Kwaliteit van peuter-aanbod van aanbieder	14 (9%)	16 (17%)	6 (7%)
Praktische redenen	24 (16%)	19 (20%)	19 (21%)
Weet ik niet / geen zicht op	59 (38%)	8 (9%)	13 (15%)
Anders, namelijk	5 (3%)	10 (11%)	10 (11%)

Ruim een derde van de gemeenten (38%) heeft geen zicht op de rol van persoonlijke redenen bij veranderingen in gebruik / bereik onder peuters, bijvoorbeeld omdat de invoering van de harmonisatie voor de beleidsmedewerkers te lang is geleden of ze zelf de harmonisatie niet hebben meegemaakt (nieuw op het dossier). Zij die wel zicht hebben op de oorzaken van de veranderingen in gebruik / bereik onder peuters, zien vooral de kosten van deelname (31%) en de arbeidsparticipatie / het werk van ouders (27%) als belangrijkste persoonlijke motieven. Door de G37 worden alle genoemde categorieën vaker genoemd dan door de andere gemeenten; dit valt vooral op bij de kosten van de deelname (61% van de G37 kruist dit antwoord aan tegen respectievelijk 30% en 26% van de G86 en G-overig).

Enkele gemeenten noemen nog andere redenen vanuit het perspectief van de ouders. Zoals deze:

"Ouders gaan over hun maximale aantal te vergoeden uren van de kinderopvangtoeslag heen. Ouders maken bijvoorbeeld gebruik van gastouderopvang en daarnaast peuteropvang. Door het maximale aantal te vergoeden uren kunnen ze de uren voor peuteropvang niet meer vergoed krijgen en zeggen dat dan op."

Aanbieders en JGZ-medewerkers hebben beduidend vaker zicht op de redenen van ouders dan gemeenten. De aanbieders geven vaker dan gemeenten (73% vs. gemiddeld 31%) aan dat de kosten van gebruik een belangrijke reden voor ouders is geweest om de deelname van hun peuter aan het voorschoolse aanbod te veranderen. (Let wel: ook de ambtenaren van de G37 (61%) noemen dit vaak als reden).

"In 2014 hebben de kinderopvangorganisaties de peuterspeelzalen overgenomen. Daardoor is het aantal uren van 3,5 naar 5 uur gegaan (halve dag opvang). Dit brengt hogere kosten voor ouders met zich mee, vooral voor ouders zonder KOT. Ouders kiezen daardoor ook voor geen of minder dagen opvang"

Daarnaast geeft 40 procent van de aanbieders aan dat de arbeidsparticipatie van de ouders een belangrijke rol heeft gespeeld in gebruik. Drie op de 10 aanbieders (versus een op de 10 gemeenten) geven aan dat het inzage moeten geven in de inkomensgegevens een reden is geweest om geen gebruik te maken van het peuteraanbod. Bij de open antwoorden benoemen de aanbieders nog dat ouders het idee hebben dat de oude peuterspeelzaal zoals ze die kennen niet meer bestaat. Dit beeld wordt herkend door een aantal JGZ-medewerkers die soortgelijke opmerkingen hebben gemaakt. Daarnaast benoemen zij nog een aantal keer dat ouders gebruik maken van gastouders, die buiten de harmonisatie vallen. Voor het overige komt het beeld uit de JGZ-vragenlijst overeen met dat uit de gemeentevragenlijst.

7.2 Getroffen maatregelen

7.2.1 Maatregelen van de gemeente

Gemeenten die hebben ervaren dat dat het gebruik / bereik is veranderd als gevolg van de harmonisatie, hebben we gevraagd of ze tijdens en ná de invoering van de harmonisatie extra maatregelen hebben getroffen om het gebruik / bereik van het peuteraanbod positief te beïnvloeden.

Tabel 7.4 Extra maatregelen getroffen bij harmonisatie (n=117)

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Ja	11 (79%)	20 (56%)	29 (43%)	60 (51%)
Nee	3 (21%)	16 (44%)	38 (47%)	57 (49%)
Totaal	**14**	**36**	**67**	**117 (100%)**

Iets meer dan de helft van de gemeenten (51%) heeft extra maatregelen getroffen om het gebruik / bereik van het peuteraanbod door peuters gunstig te beïnvloeden. Grotere gemeenten hebben dat vaker gedaan dan kleinere gemeenten.

Tabel 7.5 **Aard van de maatregelen *tijdens en na* de invoering van de harmonisatie (meerdere antwoorden mogelijk) (n=60)**

	Tijdens de harmonisatie	Na de harmonisatie
Ouders van doelgroeppeuters (met VVE-indicatie) (deels) of volledig) geen kinderopvangtoeslag laten aanvragen	9 (15%)	13 (22%)
Schenken van 'gratis' uren / dagdelen aan doelgroeppeuters	22 (37%)	31 (52%)
Verlagen van financiële drempel voor ouders met lage inkomens	25 (42%)	31 (52%)
Verbreden van de doelgroepdefinitie	13 (22%)	21 (35%)
Verruimen van subsidie aan aanbieders van peuteraanbod	17 (28%)	18 (30%)
Bieden van ondersteuning bij het aanvragen van kinderopvangtoeslag door ouders die daar recht op hebben	18 (30%)	20 (33%)
Versterken van informatievoorziening voor en communicatie met ouders	27 (45%)	24 (40%)
Verbeteren van procedure van werving en toeleiding van doelgroep naar voorschoolse voorzieningen	27 (45%)	33 (55%)
Inzetten van extra menskracht om ouders te motiveren gebruik te maken van voorschoolse voorzieningen (bijv. toeleidingsoaches, VVE-ambassadeurs)	8 (13%)	11 (18%)

De meest genoemde maatregelen (de top 3) die gemeenten hebben getroffen ***tijdens*** de harmonisatie om het gebruik / bereik onder peuters te stimuleren, zijn:

1. het versterken van de informatievoorziening voor en communicatie met ouders (45%);
2. het verbeteren van de procedure van werving en toeleiding van doelgroep naar voorschoolse voorzieningen (45%);
3. het verlagen van de financiële drempel voor ouders met lage inkomens (42%).

Vooral de grotere gemeenten hebben dergelijke maatregelen doorgevoerd.

Na de harmonisatie ziet die top drie er net iets anders uit:

1. het verbeteren van procedure van werving en toeleiding van doelgroep naar voorschoolse voorzieningen (55%);
2. schenken van 'gratis' uren / dagdelen aan doelgroeppeuters (52%);
3. verlagen van financiële drempel voor ouders met lage inkomens (52%).

Enkele gemeenten preciseren hun extra maatregelen. Eén van de gemeenten zegt:

"Vervroegen van leeftijd naar 2 jaar, introductie scholierenvergoeding voor peuters van ouders met lage inkomens."

Een andere gemeente verwoordt:

"We zetten al jaren stevig in op de toeleiding met een VVE-coördinator. Dat is niet gewijzigd door de harmonisatie."

Indien de vraag van ouders naar een peuteraanbod is toegenomen als gevolg van de harmonisatie, is gemeenten gevraagd of er aan de stijgende vraag kan worden tegemoetgekomen.

Tabel 7.6 Tegemoetkomen aan de stijgende vraag (n=134)

Gemeentegrootte	G37	G86	G-overig	Totaal
Nee	1 (6%)	0 (0%)	2 (3%)	3 (2%)
Ja	8 (50%)	19 (45%)	37 (49%)	64 (48%)
Niet van toepassing	7 (44%)	23 (55%)	37 (49%)	67 (50%)
Totaal	**16**	**42**	**76**	**134 (100%)**

Vrijwel alle gemeenten die te maken hebben gehad met een vraagtoename bij het peuteraanbod, kunnen tegemoetkomen aan deze vraag. Aanbieders schetsen hetzelfde beeld.

De drie gemeenten die niet tegemoet konden komen aan de stijgende vraag, is gevraagd naar de reden(en). Twee gemeenten zien een tekort aan capaciteit. Eén van die gemeenten ziet ook een tekort aan peuters in bepaalde gebieden om rendabele peutervoorzieningen in de benen te houden.
Van de aanbieders die aangeven niet aan de toegenomen vraag te voldoen (n=16) geeft zo'n 70 procent als belangrijkste reden een capaciteitstekort op.

7.2.2 Maatregelen van de JGZ

Ook aan de JGZ-medewerkers hebben we gevraagd welke extra activiteiten zij hebben uitgevoerd rondom de harmonisatie. Het vaakst genoemd zijn extra activiteiten rondom toeleiding, zoals het actief begeleiden en stimuleren van ouders, huisbezoeken, ondersteuning bij de KOT-aanvraag en het verbeteren van de samenwerking met de voorschoolse aanbieders. Daarnaast wordt verschillende keren benoemd dat extra maatregelen niet nodig waren, omdat er altijd al maatregelen werden ingezet voor de werving en toeleiding. JGZ-medewerkers geven o.a. de volgende toelichtingen.

"Ik heb ouders en hun eventuele begeleiders bij de start van de harmonisatie vooral verwezen naar de mogelijkheden om begeleiding te krijgen bij het berekenen van de voor hen geldende financiële consequenties. Het is een heel soepel lopend proces geweest".

"In samenwerking met de gemeente, kinderdagverblijven en JGZ hebben we aan PR gedaan, brochures voor ouders ontwikkeld, informatie op de websites van organisaties voor ouders opgenomen".

"Tijdens consulten aandacht voor de verandering en doorverwijzen naar de desbetreffende organisatie als ouders vragen hebben"

De harmonisatie in gemeente D

Een kleine gemeente, met een gesloten gesubsidieerd peuteraanbod

Een snelle blik

Harmonisatiedatum: 1 maart 2012 en 1 januari 2016 (gefaseerd)
Aantal peuters: 410
Aantal VVE-indicaties: 65
Verandering in het aanbod: minder aanbieders (schaalvergroting)
Verandering in bereik: geen veranderingen

Voor de harmonisatie
Gemeente D is een kleine gemeente, met een aantal grotere kernen en een aantal verspreid liggende plattelandskernen. Voor de harmonisatie had gemeente D vele kleine aanbieders van peuterspeelzaalwerk, vooral gesitueerd in de kleine plattelandskernen (zogeheten éénpitters). Daarnaast waren er verschillende kinderdagopvangaanbieders, zowel met als zonder winstoogmerk.

Tijdens de harmonisatie
Gemeente D is in twee fasen geharmoniseerd. Het is beide keren de gemeente geweest die het initiatief heeft genomen. De eerste stap is gezet in 2012, toen er afscheid is genomen van het werken met vrijwilligers in het peuterspeelzaalwerk. Het peuterspeelzaalwerk is overgegaan naar en opgenomen in grotere aanbieders. Er is destijds afgesproken dat alleen stichtingen zonder winstoogmerk subsidie voor een peuteraanbod / VE konden krijgen van de gemeente. '*Zo is de commercie buiten de deur gehouden*'. Dit heeft ervoor gezorgd dat er minder, maar grotere aanbieders van een peuteraanbod / VE zijn gekomen.

De tweede stap is gezet in 2016: vanaf die datum kunnen alle ouders die daar recht op hebben kinderopvangtoeslag aanvragen. Ook de gemeentelijke financiering van de aanbieders is toen veranderd: voor 2016 was er een vaste budgetsubsidie, in 2016 is een 'geld-volgt-kind-regeling' ingevoerd. Aanbieders krijgen een (plus)bedrag per peuter. Vanaf 2016 kunnen ook commerciële organisaties subsidie ontvangen voor het verzorgen van een peuteraanbod / VE.

Het kunnen aanvragen van toeslag door ouders die daar recht op hebben, kwam de gemeente goed uit. De gemeente kwam op dat moment niet rond met het budget en de aanbieders kwamen steeds geld te kort om het peuteraanbod / VE te exploiteren. Met het mogelijk maken van het aanvragen van de kinderopvangtoeslag ging het Rijk indirect meebetalen aan de gemeentelijke peutervoorzieningen.

Gevolgen voor de ouders
Volgens de aanbieders hebben de ouders de overgang van peuterspeelzaal naar nieuwe kinderopvangaanbieders in 2012 niet als vervelend ervaren. Er veranderde voor hen destijds in principe weinig: locaties en medewerkers bleven hetzelfde.

Sinds 2016 kunnen ouders kinderopvangtoeslag aanvragen voor deelname van peuters aan het oude peuterspeelzaalwerk. De aanbieders geven aan dat er hierdoor geen grote groepen ouders zijn weggebleven. Aanbieders hebben heel veel geïnvesteerd in het begeleiden van kwetsbare groepen ouders bij het aanvragen van kinderopvangtoeslag bij werving en plaatsing. In de gemeente is ook een zogeheten 'formulierenbrigade' actief. Medewerkers van deze brigade helpen vooral anderstaligen bij het invullen van formulieren, zoals het aanvragen van kinderopvangtoeslag. Dat heeft goed uitgepakt, en ervoor gezorgd dat er geen grote uitval is onder de doelgroep. De aanbieders noemen wel dat het lastig is om de effecten van de harmonisatie los te zien van de conjunctuur.

Net na de harmonisatie in 2016 merkten JGZ en aanbieders een tijdelijke 'run' op VVE-indicaties. Onder ouders in de gemeente ging het verhaal rond dat de peuteropvang met de nieuwe regels heel veel duurder was geworden en dat het met een VVE-indicatie op zak stukken goedkoper zou uitpakken. Ouders klopten bij JGZ aan voor een indicatie. Inmiddels is dit niet meer zo.

Gevolgen voor de aanbieders
De aanbieders die in 2012 de oude peuterspeelzalen overnamen hebben geregeld dat de vrijwilligers een opleiding konden behalen die hen geschikt maakte om te mogen werken in de kinderopvang. De overname had wel enkele addertjes onder het gras. Vooral de overgang van cao Welzijn naar cao Kinderopvang was een groot struikelblok. De bestaande 40-weken contracten werden opengebroken en de contracturen opnieuw berekend. Ook maakten de medewerkers een cultuuromslag mee. De geprofessionaliseerde vrijwilligers waren niet gewend om voor een organisatie te werken en verantwoording af te leggen aan een manager. Ook inhoudelijk werd er steeds meer van ze gevraagd. Enkele medewerkers weggegaan, omdat ze het tempo van verandering niet bij konden benen. Uiteindelijk is de rust weergekeerd en ziet men ook voordelen. De verschillen tussen peuterspeelzaalwerk en kinderopvangmedewerkers zijn vervallen, wat prettig is voor aanbieders die beide producten aanbieden.

Door invoering van de kinderopvangtoeslag bij het peuteraanbod / VE in 2016 is er volgens aanbieders sprake van meer wanbetalers, wat een financieel risico is voor de aanbieders. Het gaat vooral om ouders die moeilijk om kunnen gaan met geld, en de toeslag van de Belastingdienst eerder uitgeven dan ze de rekening van de aanbieders hebben betaald. Aanbieders merken ook dat het in kleine kernen lastig blijft om rendabele peutervoorzieningen in de benen te houden. Soms wordt er geld vanuit de organisatie bijgelegd, als dat kan (bijv. uit winstgevende BSO). Aanbieders en gemeente doen samen hun uiterste best om de kleine kernen te kunnen blijven bedienen. De aanbieders hebben maatschappelijk verantwoordelijk ondernemen hoog in het vaandel staan. *'We vinden het jammer dat ze door de harmonisatie als commerciële organisaties worden gezien, bijvoorbeeld door het basisonderwijs'.*

Toch vragen de aanbieders in deze gemeente zich af of er nu echt sprake is van harmonisatie. Is alles nu kinderopvang? Ja, technisch gezien is peuterspeelzaalwerk nu onderdeel geworden van de kinderopvang, en de daarbij behorende wet- en regelgeving. Maar toch zijn er ook nog steeds twee duidelijk verschillende 'producten': hele dagopvang van 0 tot 4 jaar en kortdurende peuteropvang (met VE) vanaf 2 jaar. Peuteropvang / VE heeft nog duidelijk een eigen inhoud, status en positie.

Opbrengsten van de harmonisatie

De ambtenaar en aanbieders in deze gemeente zijn het er unaniem over eens dat de harmonisatie heeft gezorgd voor een kwaliteitsverbetering in de voorschoolse sector. Niet alleen omdat men nu met enkel geschoolde medewerkers werkt en aan hogere kwaliteitseisen moet voldoen, maar ook omdat door de harmonisatie de kinderopvangorganisaties samen aan tafel zitten bij de gemeente. Er heeft een kruisbestuiving tussen de aanbieders plaatsgevonden. Er zijn goede relaties en de harmonisatie heeft bijgedragen aan integraal werken tussen alle partijen in de gemeente. Organisaties hebben VVE-coördinatoren aangenomen en er zijn nieuwe banen gecreëerd.

Men ziet ook dat door de harmonisatie de kinderopvang 'educatiever' is geworden. Het peuterspeelzaalwerk is op haar beurt iets 'bedrijfsmatiger' geworden. Er is dus over en weer geharmoniseerd. *'Er is sprake van een win-winsituatie'*.

Een volgende stap in de harmonisatie

Peuteropvang / VE is een product in een bepaalde leeftijdscategorie (2,5-4 jaar). Het wordt heel verschillend gefinancierd door gemeenten. Hierop is niet geharmoniseerd. Er zijn geen landelijke productprijzen, zoals bij dagopvang 0-4 jaar of buitenschoolse opvang 4-12 jaar. Het zou goed zijn als daar ook op geharmoniseerd zou worden, vinden de betrokkenen in gemeente D.

Aanbieders en gemeente zien ook graag dat in de volgende stap van de harmonisatie beter kan worden aangesloten bij het basisonderwijs. Dan kan de doorgaande lijn voor kinderen beter worden geregeld. Het basisonderwijs vraagt ook actief om de aansluiting inhoudelijk beter vorm te geven.

8. Aandachtspunten bij de harmonisatie

Als laatste hebben we gemeenten en aanbieders gevraagd wat de belangrijkste aandachtspunten bij de harmonisatie zijn geweest. De antwoorden staan in onderstaande tabel.

Tabel 8.1 Aandachtspunten bij harmonisatie (meerdere antwoorden mogelijk), volgens gemeenten (n=210) en aanbieders (n=210)

Gemeentegrootte	G37 (n=18)	G86 (n=44)	G-overig (n=92)	Gemeenten Totaal (n=154)	Aanbieders (n=210)
Onduidelijke en/of complexe landelijke wet- en regelgeving rondom de harmonisatie	5 (28%)	8 (18%)	9 (10%)	22 (14%)	23 (11%)
Juridische vraagstukken rondom subsidie / aanbesteding / overname van (voormalig) peuterspeelzaalwerk	10 (56%)	18 (41%)	30 (33%)	58 (38%)	27 (13%)
Besluitvorming college B&W	4 (22%)	12 (27%)	27 (29%)	43 (28%)	-
Positie van (voormalig) peuterspeelzaalwerk	9 (50%)	23 (52%)	50 (54%)	82 (53%)	73 (35%)
Concurrentie / Verhoudingen tussen bestaande en nieuwe aanbieders	11 (61%)	18 (41%)	34 (37%)	63 (41%)	65 (31%)
Verschillen in tarieven van (voormalig) peuterspeelzaalwerk en kinderopvang	9 (50%)	23 (52%)	33 (36%)	65 (42%)	113 (54%)
Onzekerheid over aantal ouders van peuters dat recht heeft op kinderopvangtoeslag	4 (22%)	12 (27%)	17 (19%)	33 (21%)	71 (34%)
Extra administratieve lasten voor gemeenten en aanbieders	6 (33%)	13 (30%)	26 (28%)	45 (29%)	125 (60%)
(On)Ervarenheid van kinderopvangaanbieders met voorschoolse educatie	4 (22%)	6 (14%)	15 (16%)	25 (16%)	20 (10%)
Aanvragen van kinderopvangtoeslag door ouders die daar recht op hebben	3 (17%)	19 (43%)	23 (25%)	45 (29%)	89 (42%)
Financiële onzekerheid GOAB-budget vanuit OCW	7 (39%)	18 (41%)	27 (29%)	52 (34%)	78 (37%)
Verschillen in cao Welzijn in peuterspeelzaalwerk en cao Kinderopvang in kinderopvang	6 (33%)	19 (43%)	17 (19%)	42 (27%)	42 (20%)
Huisvesting en huurkosten van (voormalig) peuterspeelzaalwerk	3 (17%)	15 (34%)	23 (25%)	41 (27%)	106 (51%)
Informatievoorziening voor en communicatie met ouders	8 (44%)	15 (34%)	26 (28%)	49 (32%)	29 (14%)

De positie van het (voormalig) peuterspeelzaalwerk is voor de meeste gemeenten (53%) een aandachtspunt geweest. Dit geldt zowel voor gemeenten uit de G37, G86 als G-overig. Ook de verschillen in tarieven van (voormalig) peuterspeelzaalwerk en kinderopvang (42%), de concurrentie / verhoudingen tussen bestaande en nieuwe aanbieders (41%) en juridische vraagstukken rondom subsidie / aanbesteding / overname van (voormalig) peuterspeelzaalwerk (38%) worden betrekkelijk vaak aangehaald, gevolgd door de financiële onzekerheid rondom het GOAB-budget vanuit OCW (34%). Dit lijkt allemaal wat vaker in grotere gemeenten gespeeld te hebben dan in kleinere gemeenten.
Onduidelijke en/of complexe landelijke wet- en regelgeving rondom de harmonisatie (14%) en (on)ervarenheid van kinderopvangaanbieders met voorschoolse educatie (16%) worden relatief weinig genoemd door gemeenten.
Door aanbieders worden financiële aspecten van de harmonisatie het meest als aandachtspunt genoemd: de extra administratieve lasten (60%), verschillen in tarieven (54%) en huisvestingskosten (51%) vormen de top drie.

Enkele gemeenten noemen vooral het mogen opplussen van kosten voor toeslaggerechtigde ouders een aandachtspunt bij de harmonisatie, mede omdat daar lange tijd onduidelijkheid over was. Een andere gemeente vertelt over de onzekerheid bij de harmonisatie over het aantal ouders van peuters dat recht heeft op kinderopvangtoeslag:

"We hadden voor harmonisatie geen zicht op het inkomen van ouders die gebruik maken van de peuterspeelzaal. We werkten met een inkomensonafhankelijke ouderbijdrage. Nu blijkt dat ruim 80% van de ouders recht op toeslag had."

Een gemeente die de positie van het (voormalig) peuterspeelzaalwerk als een aandachtspunt bij de harmonisatie heeft ervaren, zegt hierover:

"In 2011 waren wij voorlopers, er moest veel worden geregeld en geïmproviseerd, wetgeving peuterwerk, opvang en onderwijs liep (en loopt nog!) op verschillende vlakken uiteen. Opvangtoeslag voor peuterwerk verzorgd door kinderopvang is lange tijd omstreden geweest: juridisch risico."

Een gemeente die bij de harmonisatie heeft geworsteld met verschillen in tariefstelling van (voormalig) peuterspeelzaalwerk en kinderopvang, merkt het volgende op:

"De gemeente is al in 2011 geharmoniseerd. Het is daarom lastig de vragen te beantwoorden. Wat destijds speelde is het tarief dat we wilden hanteren, gelijk aan het normuurtarief. De instellingen konden hier niet mee uit de voeten en we zagen een dip in aantal deelnemende peuters. Tarief is hoger vastgesteld en dagdelen voor doelgroep gratis gemaakt. Inmiddels is ons beleid herijkt, we bieden alle peuters (vanaf 2 jaar) 16 uur per week. De vraag is nu hoeveel peuters hier daadwerkelijk gebruik van gaan maken, ook gezien de inkomensafhankelijke bijdrage. We gaan inmiddels ook uit van één subsidietarief en een VVE-plusniveau. Dat hogere niveau subsidiëren we ook voor de KOT-peuters (via de instelling) voor maximaal 16 uur per week."

Ook het omgaan met de aanvraag van de kinderopvangtoeslag wordt door een gemeente toegelicht:

"Alles is heel netjes en voortvarend verlopen. Geen wanklank. Ouders betalen veelal minder (wij hadden een inkomensonafhankelijke bijdrage). Gemeente heeft veel geld bespaard (was geen doel). In een faillissement rond 2012 is de voormalige peuterspeelzaalstichting reeds opgeheven. Er is in die zin geen verandering geweest. De omslag zat in het min of meer verplicht aanvragen van de kinderopvangtoeslag bij de Belastingdienst."

Een andere gemeente, die vooral in de weer is geweest met de verschillen in cao Welzijn in peuterspeelzaalwerk en cao Kinderopvang in kinderopvang, geeft te kennen:

" De meeste uren (bij de harmonisatie) zitten hem in de afwikkeling van de afspraken met de peuterspeelzaal."

Bijlage 1 Onderzoeksvragen en -opzet

Onderzoeksvragen

Vraag 1

Hoe hebben gemeenten de harmonisatie gedefinieerd en vormgegeven?

a. Welke aspecten maakten deel uit van de harmonisatie?

Vraag 2

In hoeverre hebben de gemeenten die begin 2018 nog niet geharmoniseerd waren het beleid inmiddels aangepast aan de harmonisatie?

a. Hebben alle gemeenten het beleid aangepast aan de harmonisatie? Of te wel, zijn ook de laatste zeven gemeenten die in 2018 nog geen harmonisatie hebben doorgevoerd in 2019 wel geharmoniseerd? Is er nog sprake van overgangsregelingen? Zo ja, in hoeveel gemeenten en hoe zien die overgangsregelingen eruit?
b. Indien er nog gemeenten zijn die hun beleid niet (volledig) hebben aangepast, wat is daar dan de reden voor? Is hun beleid tijdelijk? Welke plannen hebben zij ten aanzien van het peuteraanbod voor de directe toekomst?

Vraag 3

Wat is er veranderd in het gemeentelijk beleid ná de harmonisatie?

a. Hoe was het gemeentelijk beleid vóór de harmonisatie en hoe was het beleid ná de harmonisatie (onderscheid maken naar de verschillende groepen peuters
b. Waarom hebben gemeenten bepaalde keuzes gemaakt? Hoe zijn deze keuzes tot stand gekomen? Wie waren er bij die keuzes betrokken (bijv. peuterspeelzaalaanbieder(s), kinderopvangaanbieder(s))? Welke (neven)doelen had de gemeente met de harmonisatie?
c. Hoe zijn ouders geïnformeerd of ondersteund over de voor hen relevante veranderingen?

Vraag 4

Wat is de ontwikkeling van het aanbod vóór en ná de harmonisatie op gemeentelijk niveau?

a. Wat is de ontwikkeling van het aanbod ná de harmonisatie?
b. Indien het aanbod van aanbieders is gewijzigd, hoe is het dan gewijzigd?
c. Wat hebben aanbieders veranderd in reactie op de harmonisatie Waarom hebben zij dit gedaan?

Vraag 5

Wat is de ontwikkeling van de vraag (het bereik) vóór en ná de harmonisatie op gemeentelijk niveau, daarbij onderscheid makend naar de verschillende groepen peuters?

a. Wat is de ontwikkeling van het bereik van voorschoolse voorzieningen in de gemeente ná de harmonisatie? Onderscheid makend naar de verschillende groepen peuters[36].
b. In hoeverre is er een verandering in het gebruik van peuters in uren? Onderscheid makend naar de verschillende groepen peuters.
c. In hoeverre zijn peuters van een ander type opvang gebruik gaan maken (van dagopvang naar kortdurende peuteropvang en vice versa)?
d. In hoeverre betreft de verandering in het bereik:
    - De peuters die al gebruik maakten van de voorziening (toen de harmonisatie in de gemeente werd doorgevoerd)
    - Nieuwe instroom van peuters (ná de doorvoering van de harmonisatie in de gemeente)

Vraag 6

Indien er een verandering is geweest in het bereik, waar komt dit dan door?

a. Wat is de oorzaak van de verandering in het bereik? Waarom kiezen meer/minder ouders van peuters voor een voorschoolse voorziening?
b. Als er een verandering in het bereik is, in hoeverre is dit dan het gevolg van de KOT-aanvraag dan wel van aanpassingen in het lokale beleid?
c. In hoeverre kiezen ouders een ander type voorzieningen en waarom?
d. Als er sprake is van vraaguitval, welke maatregelen zijn genomen of zijn er in voorbereiding om de vraaguitval terug te dringen?
e. Als er sprake is van een toegenomen vraag, kan dan aan die vraag tegemoetgekomen worden? Zo niet: waarom niet?

Vraag 7

Wat zijn aandachtspunten geweest (voor gemeenten en aanbieders) bij de harmonisatie en wat zijn aandachtspunten voor de toekomst?

a. In hoeverre hebben deze aandachtspunten primair betrekking op de harmonisatiewetswijziging an sich en in hoeverre hangen zij met name samen met gemeentelijke keuzes ten aanzien van het peuteraanbod in het algemeen en VE in het bijzonder?
b. In hoeverre verschillen deze aandachtspunten voor gemeenten enerzijds en aanbieders anderzijds? Zijn hierin tegenstrijdigheden?
c. Welke aandachtspunten hebben vooral betrekking op ouders (en eventueel kinderen)?

Onderzoeksopzet

Stap 1. Telefonische interviews bij nog niet geharmoniseerde gemeenten

Zeven gemeenten hebben begin 2018 volgens onderzoek van Buitenhek de harmonisatie nog niet doorgevoerd[37]. Deze zeven gemeenten zijn benaderd voor een telefonisch interview. In de interviews is de betrokken ambtenaren gevraagd naar de huidige situatie in

[36] Zie tabel 2.
[37] Buitenhek Management & Consult (2018). *Eindfase harmonisatie peuterspeelzaalwerk: facts & figures 2018. Vervolgonderzoek naar aanleiding van Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzalen.* Amersfoort: Buitenhek Management & Consult.

de gemeente. Wanneer de ambtenaar aangaf dat de harmonisatie inmiddels doorgevoerd was, ging de gemeente door naar stap 2 van het onderzoek. Aan ambtenaren die aangaven dat de harmonisatie nog niet had plaatsgevonden, zijn onderstaande vragen voorgelegd:

- Is er inmiddels wel (gedeeltelijk) geharmoniseerd?
  - Zo nee: zijn daar wel plannen voor? Zo nee, waarom niet?
  - Zo ja, in welke fase verkeert de harmonisatie?
- Wanneer verwacht men volledig geharmoniseerd te zijn?
- Als er een overgangsregeling van kracht is: hoe functioneert deze en wat is de stand van zaken? Is de planning haalbaar?

Stap 2. Vragenlijst voor gemeenten

Om zicht te krijgen op de vormgeving en gevolgen van de harmonisatie in gemeenten, is een digitale vragenlijst gestuurd naar alle 355 Nederlandse gemeenten. De vragenlijst is via email verzonden aan de ambtenaren verantwoordelijk voor de harmonisatie en/of het voorschoolse aanbod.
De vragenlijst bestond uit de volgende onderwerpen:

1. *Het beleid vóór en ná de harmonisatie*

De vragenlijst startte met een aantal vragen over de gemaakte beleidskeuzes. We vroegen de gemeenten of zij in het kader van de harmonisatie enkel de KOT-aanvraag voor werkende ouders hebben ingevoerd (de smalle definitie van harmonisatie) of dat zij ook andere maatregelen hebben genomen (een bredere definitie van harmonisatie). Het gaat dan bijvoorbeeld om het veranderen van de startleeftijd, subsidiewijze, of de ouderbijdragen. In dit deel van de vragenlijst was daarnaast aandacht voor de doelen die de gemeente heeft nagestreefd met de harmonisatie en voor de inrichting en het verloop van het harmonisatieproces.

2. *De ontwikkeling van het peuteraanbod in de gemeente*

Dit deel van de vragenlijst ging over veranderingen in het aanbod, dat wil zeggen: toe- en/of afname in het aantal organisaties, locaties en groepen met een (VE-)aanbod voor peuters.

3. *Het gebruik / bereik van dit peuteraanbod*

Dit onderdeel betrof veranderingen in het gebruik van het peuteraanbod in de gemeente, waarbij we onderscheid maakten naar veranderingen in: 1) het aantal deelnemende peuters, 2) het aantal uren dat peuters afnemen, 3) instroomleeftijd en 4) type opvang waaraan peuters deelnemen. Hierbij is gevraagd naar verschillen tussen reguliere peuters met KOT, reguliere peuters zonder KOT, doelgroeppeuters met KOT en doelgroeppeuters zonder KOT.

4. *De oorzaken van veranderingen in gebruik / bereik.*

In dit onderdeel is de ambtenaren gevraagd wat zij als mogelijke oorzaken zien van de veranderingen in gebruik. Daarbij werd onderscheid gemaakt naar redenen die te maken hebben met het landelijk beleid, redenen die te maken hebben met gemeentelijke beleidskeuzes en persoonlijke redenen van ouders.

5. *Maatregelen en aandachtspunten bij de harmonisatie.*

Het laatste deel van de vragenlijst ging over maatregelen die gemeenten tijdens en na de invoering van de harmonisatie hebben genomen bij eventuele veranderingen in gebruik.

Ook vroegen we de gemeenteambtenaren naar de belangrijkste aandachtspunten in het verleden en voor de toekomst.

Stap 3. Vragenlijst voor kinderopvangaanbieders

Gemeenten hebben vaak een goed algemeen beeld van het voorschoolse aanbod voor peuters in de gemeente en het bereik daarvan. Het verzamelen van gegevens via gemeenten heeft echter ook nadelen. Zo zit er vaak een 'vertragende factor' op de bereikgegevens van de gemeente, omdat deze periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) via de kinderopvangorganisaties en JGZ verzameld worden. Ook hebben gemeenten niet altijd goed zicht op de precieze gevolgen van de harmonisatie voor aanbieders en ouders. Daarom is ervoor gekozen ook kinderopvangaanbieders te bevragen in dit onderzoek.

De vragenlijst voor kinderopvangaanbieders komt in grote lijnen overeen met de vragenlijst voor gemeenten, met vragen over:

1. De ontwikkeling van het peuteraanbod in de organisatie (aantal locaties, aantal groepen)
2. Het gebruik / bereik van dit peuteraanbod (verandering in aantal deelnemende peuters, aantal uren, instroomleeftijd, type opvang).
3. De oorzaken van veranderingen in gebruik / bereik.
4. Maatregelen en aandachtspunten bij de harmonisatie.

Om de belasting voor de kinderopvangsector zo veel mogelijk te beperken is ervoor gekozen de vragenlijst niet op locatieniveau te verspreiden, maar op het niveau van de organisatie. Een nadeel van deze keuze is dat een kinderopvangorganisatie locaties in meerdere gemeenten kan hebben, en dus opereert onder verschillende gemeentelijke peuterstelsels, waardoor vormgeving van het peuteraanbod en effecten op bereik / gebruik meervoudig kunnen zijn. Om de effecten van de harmonisatie zo zuiver mogelijk te kunnen beoordelen, dat wil zeggen, een goed onderscheid te kunnen maken tussen de effecten van landelijke en gemeentelijke beleidskeuzes, is ervoor gekozen de houder de vragenlijst te laten invullen voor de gemeente waarin het de meeste locaties heeft en/of waar de houder het best bekend is met het gemeentelijk beleid. De vragenlijst is gestuurd naar alle 417 organisaties die volgens het Landelijk Register Kinderopvang VE aanbieden. Voor deze selectie is gekozen omdat deze organisaties met zekerheid een aanbod voor peuters hebben. De vragenlijst is niet gestuurd naar organisaties die enkel hele dagopvang (zonder VE) aanbieden: zij hebben (met grote waarschijnlijkheid) niet hoeven harmoniseren.

Stap 4. Vragenlijst voor JGZ

Om verschillende redenen is ook een vragenlijst uitgezet bij de JGZ. Ten eerste is bij de JGZ de werving en toeleiding van (doelgroep)peuters naar voorschoolse opvang en VE als gemeentelijke opdracht belegd. De JGZ ziet (vrijwel) alle peuters en hun ouders passeren tijdens de consulten. Ten tweede kent de JGZ de gemeentelijke situatie van vóór en ná de harmonisatie en weet hoe ouders daarop hebben gereageerd. Ten derde registreert de JGZ in veel gevallen niet alleen of kinderen deelnemen aan voorschoolse voorzieningen, maar ook wat redenen van ouders zijn om wel/niet deel te nemen.

De vragenlijst voor JGZ is een ingekorte variant van de vragenlijsten voor gemeenten en kinderopvangaanbieders en betreft de volgende onderwerpen:

1. Het gebruik / bereik van het peuteraanbod
2. De oorzaken van veranderingen in gebruik / bereik
3. Maatregelen en aandachtspunten bij de harmonisatie

Bij punt 3 zijn specifieke vragen toegevoegd over de rol van de JGZ rondom de harmonisatie, bijvoorbeeld in het ondersteunen van de ouders.

De JGZ-medewerkers zijn benaderd via de ambtenaren van de 355 gemeenten. De ambtenaren hebben daarvoor een mail ontvangen met een doorlink naar de JGZ-vragenlijst. We hebben de ambtenaren verzocht deze mail door te sturen naar de JGZ-medewerker die is betrokken bij de voorschoolse educatie in de gemeente, bijvoorbeeld naar degene die zitting heeft in de vve-werkgroep. Ook zijn de koepelorganisaties Actiz en GGD-GHOR ingeschakeld met de vraag de aangesloten JGZ-organisaties te informeren over het onderzoek.

Stap 5. Casestudies op basis van harmonisatietypologie

Iedere gemeente heeft rondom de harmonisatie andere keuzes gemaakt. Het is waarschijnlijk dat er een aantal verschillende combinaties van keuzes (zogenaamde typologieën) te onderscheiden zijn die vaak of minder vaak voorkomen, en mogelijk ook tot verschillende gevolgen voor aanbod en gebruik hebben geleid. Op basis van de ingevulde gemeentevragenlijsten hebben we daarom de gemeenten ingedeeld naar verschillende manieren waarop zij de harmonisatie hebben uitgevoerd, waarbij we hebben gekeken naar een combinatie van de volgende kenmerken:

- Moment van harmonisatie:
  - ruim voor ingangsdatum (tot 31-12-2015)
  - vlak voor ingangsdatum (1-1-2016 t/m 31-12-2017)
  - op/na ingangsdatum (na 1-1-2018)
- Opdrachtverlening
  - Aanbesteding
  - Subsidie
- Type stelsel
  - Open (de subsidieregeling/aanbesteding staat open voor alle aanbieders in de gemeente, al dan niet onder bepaalde voorwaarden)
  - Gesloten (de subsidieregeling/aanbesteding staat niet open voor alle aanbieders in de gemeente)

Dit levert twaalf verschillende harmonisatietypologieën op:

	Moment van harmonisatie	Opdrachtverlening	Type stelsel
1	Ruim voor	Aanbesteding	Open
2	Vlak voor	Aanbesteding	Open
3	Op/na	Aanbesteding	Open
4	Ruim voor	Aanbesteding	Gesloten
5	Vlak voor	Aanbesteding	Gesloten
6	Op/na	Aanbesteding	Gesloten
7	Ruim voor	Subsidie	Open
8	Vlak voor	Subsidie	Open
9	Op/na	Subsidie	Open

	Moment van harmonisatie	Opdrachtverlening	Type stelsel
10	Ruim voor	Subsidie	Gesloten
11	Vlak voor	Subsidie	Gesloten
12	Op/na	Subsidie	Gesloten

Op basis van deze lijst zijn vier gemeenten geselecteerd, twee G37-gemeenten en twee niet-G37 gemeenten[38], vallend onder verschillende typologieën. Deze vier gemeenten zijn benaderd voor een casestudie.

Voor iedere casestudie bestudeerden we de beleidsdocumentatie rondom de harmonisatie (aanbestedingsprocedure, subsidieregeling peuteraanbod, OAB-/VE-beleid, kwaliteitskader, financieel kader, ouderbijdragen, bereikcijfers e.d.) en hielden we een groepsinterview met de verantwoordelijke gemeenteambtenaar, kinderopvangaanbieders en de betrokken medewerker(s) van JGZ. In het groepsinterview toetsten we de uitkomsten van de vragenlijsten en vroegen door op mogelijke oorzaken, verklaringen en oplossingen. Ook vroegen we na welke consequenties de harmonisatie voor de diverse typen peuters/ouders heeft gehad. Op deze manier konden we de uitkomsten uit de vragenlijsten onder gemeenten, kinderopvangaanbieders en JGZ nog verder verdiepen en verrijken met gedetailleerde informatie.

[38] Hiervoor is gekozen omdat het onderwijsachterstandenbeleid de afgelopen jaren een duidelijk onderscheid heeft gemaakt tussen de grote (G37) en middelgrote en kleine gemeenten (niet G37) op het gebied van voorschoolse educatie, denk bijvoorbeeld aan de Bestuursafspraken met de G37.

Bijlage 2 Nog niet geharmoniseerde gemeenten

Uit vorig onderzoek[39] is gebleken dat zeven gemeenten in 2018 nog niet (volledig) waren geharmoniseerd. Inmiddels is dat voor vijf van hen wel het geval. Aan hen is gevraagd de vragenlijst voor gemeenten in te vullen.

Bij de resterende twee gemeenten[40] die in 2018 nog niet (volledig) waren geharmoniseerd hebben we een telefonisch interview afgenomen. Daarin stonden de volgende vragen centraal:

1) *Wat is er nog niet geharmoniseerd? Zijn er overgangsregelingen? Hoe zien die eruit?*
2) *Waarom is er nog niet geharmonieerd? Wat zijn de belangrijkste redenen?*
3) *Welke plannen liggen er om de harmonisatie door te voeren?*
4) *Vanaf wanneer is de gemeente wel geharmoniseerd? Wat zijn de plannen?*

Vraag	Gemeente G37	Gemeente Overig
1) Wat?	De gemeente hanteert een inkomensonafhankelijke ouderbijdragetabel voor doelgroeppeuters die afwijkt van de landelijke inkomensafhankelijke ouderbijdragetabel, welke is gebaseerd op de kinderopvangtoeslagtabel. Ouders van doelgroeppeuters (al dan niet KOT-gerechtigd) hoeven geen kinderopvangtoeslag aan te vragen. Zij betalen € 45 per jaar voor 10 uur VE per week gedurende 40 weken per jaar. Daarnaast betaalt de gemeente aan de enige aanbieder van VE (incidentele) frictiekosten. De gemeente compenseert voor de extra personele kosten die de aanbieder heeft, ofwel het verschil tussen cao Welzijn en cao Kinderopvang. De gemeente betaalt ook een tegemoetkoming in de (betrekkelijk hoge) huisvestingskosten van de enige aanbieder. Deze compensatie is kostprijs-dekkend.	De eigen bijdrage van ouders is voor de ouders niet aangepast door de harmonisatie. Ouders betalen een vaste (niet-inkomensafhankelijke) ouderbijdrage van € 25 per maand (11 betalingsmaanden) voor twee dagdelen per week. Tweewerkende ouders kunnen via de Belasting een tegemoetkoming krijgen. De rest wordt door de gemeente betaald. Voor iedere peuter wordt € 275 per jaar betaald voor deelname aan de peutergroep. Grotendeels uit het GOAB-budget, de rest is in juni 2018 door de raad toegezegd. In deze gemeente wordt in de peutergroepen gewoon gewerkt volgens de nieuwe kwaliteitseisen die gelden voor de gehele kinderopvang. De geldstromen lopen alleen anders, ouders kunnen/hoeven geen beroep te doen op de kinderopvangtoeslag.
2) Waarom?	De gemeente kiest bij de harmonisatie voor een zorgvuldig proces met een gefaseerde opbouw. Er is één aanbieder die met subsidie hoge kwaliteit biedt en 95% van de doelgroep heeft. Deze aanbieder is van oudsher een welzijnsorganisatie die een ander verdienmodel (bijv. geen dagopvang en buitenschoolse opvang) en ander kostenniveau heeft dan een (commerciële) kinderopvangorganisatie. Deze	In vrijwel alle gemeenten zijn door de Wet harmonisatie de peutergroepen onderdeel geworden van kinderdagverblijven. Soms wordt er dan door een gemeente gekozen voor een tegemoetkoming in de kosten wanneer een van beide ouders niet werkt. Peuteropvang/ peuterspeelzalen zijn over het algemeen duurder geworden voor ouders. In deze gemeente waren er zorgen over de invoering van de wet, ook

[39] Buitenhek Management & Consult (2018). *Eindfase harmonisatie peuterspeelzaalwerk: facts & figures 2018. Vervolgonderzoek naar aanleiding van Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzalen.* Amersfoort: Buitenhek Management & Consult.

[40] Een van deze gemeenten heeft laten weten eind maart / begin april 2019 geharmoniseerd te zijn. Er is dus nog geen zicht op effecten van de harmonisatie, zoals ingericht door de gemeente in overleg met het voorschoolse veld.

Vraag	Gemeente G37	Gemeente Overig
	aanbieder groeit langzaam maar zeker toe naar de nieuwe situatie. In 2018 heeft men de eerste stappen gezet in de harmonisatie, maar was de uitvoering nog wel primair belegd bij de betreffende welzijnsaanbieder. Vanaf 1 januari 2019 kunnen nieuwe aanbieders zich melden bij de gemeente voor een opstartsubsidie om VE aan doelgroeppeuters te kunnen bieden. Vanaf 1 januari 2019 is het lokale peuterstelsel opengegooid en kunnen nieuwe aanbieders periodieke subsidie krijgen voor VE. Er zijn inmiddels wel aanvragen voor opstartsubsidies binnengekomen. Echter, er hebben zich nog geen nieuwe aanbieders gemeld, terwijl die mogelijkheid al wel wordt geboden binnen de subsidieregeling. Nieuwe aanbieders moeten evenwel aan hoge eisen voldoen om voor subsidie in aanmerking te komen. Ook is het de vraag of de markt interessant is voor nieuwe aanbieders, met één sterke partij die vele jaren kennis en ervaring heeft en onduidelijkheid over hoe het vorm krijgt vanaf 2020. Op dit moment wordt hard gewerkt aan een gelijk en open speelveld in 2020. De gemeenteraadsverkiezingen en het veranderende GOAB-budget hebben het proces van de harmonisatie niet bevorderd. Lange tijd was onzeker hoeveel budget de gemeente zou krijgen. De wethouder en raad wilden niet te veel veranderingen doorvoeren die nadelig zouden uitpakken voor ouders van doelgroeppeuters. Daarom is de ouderbijdragetabel voor doelgroeppeuters lange tijd niet gewijzigd. Het voornemen is wel om dit voor 2020 te gaan wijzigen.	omdat men peuterspeelzaalwerk anders ziet dan kinderdagopvang. Doel en dienstverlening zijn echter anders. In deze gemeente is er daarom voor gekozen om het peuterspeelzaalwerk niet bij kinderopvang-organisaties te brengen, maar onder de verantwoordelijkheid van het basisonderwijs te laten vallen. Veelal met een eigen bestuur. De gemeente wilde graag met het peuterspeelzaalwerk een koppeling van peutergroepen aan en gehuisvest binnen basisscholen maken. Het programma is afgestemd op het verlagen van de drempel voor kinderen naar de basisschool. De verwachting is dat kinderen zich daardoor eerder thuis voelen op de basisschool en gemakkelijker integreren. Maar niet elke peutergroep en school was al zover om die koppeling tot stand te brengen. Daarom moest er nog het nodige werk verzet worden om iedereen bereid te vinden om de koppeling te maken. Dat vroeg de nodige tijd. Bovendien vond men het belangrijk te weten hoe de kinderopvang hierin stond. Dat gaf voldoende aanleiding om verder te gaan met het ingezette beleid om peutergroep en scholen te koppelen. Harmonisatie voor 1 januari 2018 was door deze gesprekken niet haalbaar.
3) Welke?	Binnen de gemeente wordt een plan uitgevoerd om in samenspraak met oude en nieuwe aanbieders tot een volledig geharmoniseerd stelsel te komen in 2020.	De harmonisatie is voltrokken op basis van de beleidsnotitie peutergroepen.
4) Wanneer?	Vanaf 1 januari 2020 wil de gemeente volledig geharmoniseerd zijn. De vraag blijft actueel of de enige aanbieder van VE zonder frictiekosten kan. Mogelijk komt er een afbouwregeling. De gemeente verwacht een tijdelijke dip in het doelgroepbereik als ouders van doelgroeppeuters volgens de KOT-tabel moeten gaan betalen, omdat dit in veel gevallen duurder is.	Eind maart 2019 / begin april 2019 is de gemeente geharmoniseerd, maar de ouderbijdragen zijn niet in lijn met de harmonisatie aangepast.

Colofon Harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk

Titel	
Auteur	Joke Kruiter, Karin Vander Heyden, IJsbrand Jepma, Ellen Donkers
Versie	1
Datum	5-6-2019
Project	Harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang (TR1655)

Sardes
Postbus 2357
3500 GJ Utrecht (NL)
T+31(0)30 23 26 200
www.sardes.nl

© Sardes 2019
Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, op welke andere wijze dan ook, zonder vooraf schriftelijke toestemming van de uitgever.

Sardes
Postbus 2357
3500 GJ Utrecht
Lange Viestraat 371
3511 BK Utrecht
(030) 232 62 00
@ secretariaat@sardes.nl
www.sardes.nl
@SardesUtrecht
facebook.com/sardesBV