



**Bureau Buitenhek**

# Monitor bereik van voorschoolse voorzieningen in NL 2021

**SZW / VNG**

24-2-2022

door: Ed Buitenhek





# Monitor bereik van voorschoolse voorzieningen in NL 2021

## SZW / VNG

### Inhoudsopgave

<b>1. INLEIDING</b> .....	<b>3</b>
<b>2. ONDERZOEKSVRAGEN EN AANPAK</b> .....	<b>4</b>
2.1 Aanleiding .....	4
2.2 Onderzoeksvragen .....	4
2.3 Aanpak.....	4
2.4 Update data toeslagaanspraak.....	5
<b>3. BASISINFORMATIE MONITOR AANBOD VOOR ALLE PEUTERS</b> .....	<b>7</b>
3.1 Stand van zaken .....	7
3.1.1 Bestuurlijke afspraken SZW en VNG.....	7
3.1.2 Resultaten metingen 2017 en 2019: van 14.300 naar 8.000 peuters zonder aanbod .....	7
3.1.3 Decentralisatie-uitkering: € 30 mln. vanaf 2018 .....	7
3.2 Basisinformatie monitor .....	7
3.2.1 Populatie en definitie 'peuter' .....	7
3.2.2 Aandeel en aantal peuters zonder toeslagaanspraak 2021: 21,6% / 55.700 .....	8
3.2.3 89% van de peuters met toeslagaanspraak maakt er gebruik van.....	8
3.2.4 Peuters met toeslagaanspraak naar dag-, peuter- en gastouderopvang.....	8
3.3 Conclusie.....	9
<b>4. INVENTARISATIE GESUBSIDIEERD VOORSCHOOLS AANBOD GEMEENTEN</b> .....	<b>10</b>
4.1 Inleiding.....	10
4.2 Data-inventarisatie gemeenten .....	10
4.3 Alle gemeenten hebben een regeling voor ouders zonder KOT.....	10
4.4 Startleeftijd gemeentelijk aanbod stijgt licht .....	10
4.5 Omvang gesubsidieerd aanbod regulier en VE .....	10
4.6 Raming aantal peuters met VE indicatie: 22% (2019: 21%) .....	10
4.7 Aanpak bestrijding non-bereik vordert.....	11
4.8 Wachtlijstproblematiek gesubsidieerd aanbod .....	11
4.9 Conclusies inventarisatie gesubsidieerd voorschools aanbod .....	11
<b>5. INVENTARISATIE BEREIK VIA CONSULTATIEBUREAUS</b> .....	<b>13</b>
5.1 Inleiding.....	13
5.2 Methode en respons.....	13
5.3 Onderzoekresultaten.....	13
5.3.1 Verdeling respons: 43% 2-jarigen en 57% 3-jarigen .....	13
5.3.2 Non-bereik volgens JGZ inventarisatie gemiddeld 11% of 28.700 peuters.....	14
5.3.3 Belangrijkste reden voor niet-gebruik: principiële overwegingen ouders .....	14
5.4 Extrapolatie naar landelijk bereik voorschools aanbod 2021 .....	15
5.5 Conclusie.....	15
5.6 Gevoeligheidsanalyse en nuance verschil in bereik .....	16



---

<b>6. INVENTARISATIE VOORSCHOOLSE VOORZIENINGEN VIA AANBIEDERS .....</b>	<b>17</b>
6.1 Aanpak.....	17
6.2 Methode en respons.....	17
6.3 Vervolg .....	17
6.4 Effecten corona volgens aanbieders .....	17
6.5 Aandeel peuters met/zonder VE indicatie in voorschools aanbod .....	17
<b>7. CONCLUSIES .....</b>	<b>18</b>
7.1 In alle gemeenten voorschools aanbod voor alle peuters .....	18
7.2 Volume gesubsidieerde aanbod iets groter .....	18
7.3 Totaal non-bereik voorschoolse voorzieningen: 27.800 peuters.....	18
7.4 Totaal non-bereik peuters met KOT aanspraak: 20.700 peuters .....	18
7.5 Non-bereik peuters zonder toeslagaanspraak: 7.100 peuters .....	18
7.6 Motieven voor niet gebruiken voorschoolse voorzieningen .....	19
7.7 Circa 28.000 peuters mét VE indicatie zonder KOT aanspraak.....	19
7.8 Impact corona op bereik gering .....	19
7.9 Gevarieerd beeld per gemeente .....	19
<b>8. TOT SLOT.....</b>	<b>20</b>
<b>BIJLAGE 1: INVULFORMAT GEMEENTEN .....</b>	<b>21</b>
<b>BIJLAGE 2: INVULFORMAT GESUBSIDIEERDE AANBIEDERS .....</b>	<b>22</b>
<b>BIJLAGE 3: VINKLIJSTJE JGZ.....</b>	<b>23</b>



## 1. INLEIDING

In 2015 werd geraamd dat in totaal 40.000 peuters geen gebruik maakten van voorschoolse voorzieningen. Het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben daarom bestuurlijke afspraken gemaakt met als doel dat alle peuters gebruik kunnen maken van een voorschoolse voorziening.

Hiervoor stelt het Rijk vanaf 2016 - via een decentralisatie-uitkering - budget beschikbaar voor gemeenten. Deze middelen richten zich specifiek op het bereik van peuters in de leeftijdsgroep 2,5 tot 4 jaar van gezinnen die geen aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag. Het doel van deze afspraken was dat in 2019 het non-bereik gehalveerd zou zijn naar 20.000 en dat in 2021 alle peuters gebruik zouden kunnen maken van een voorschoolse voorziening.

Het Rijk en de VNG hebben een monitor ingesteld om de ontwikkeling te volgen van het aantal peuters dat naar een voorschoolse voorziening gaat. Ook wordt gekeken naar de inspanning van gemeenten om een aanbod te doen ouders te stimuleren hun peuter aan te melden bij een voorschoolse voorziening. De monitor is gestart met een eerste meting in 2017 .

In deze rapportage zijn de resultaten verwerkt van de meting over 2021. Het betreft een eindevaluatie met de toets of het gemeentelijk aanbod ertoe heeft geleid dat (nagenoeg) alle peuters naar een voorschoolse voorziening gaan.

Aan deze monitor 2021 hebben zowel gemeenten, aanbieders van voorschoolse voorzieningen, consultatiebureaus, het Centraal Bureau Statistiek, de Belastingdienst Toeslagen, de klankbordgroep en beide opdrachtgevers - SZW en VNG - een belangrijke bijdrage geleverd.

Veel dank is in het bijzonder verschuldigd aan de beleidsambtenaren bij alle gemeenten, de honderden kinderopvangaanbieders en de JGZ medewerkers die ons van de noodzakelijke data hebben voorzien.

Ed Buitenhek

Bureau Buitenhek, Utrecht



## 2. ONDERZOEKSVRAGEN EN AANPAK

### 2.1 Aanleiding

Het doel van de monitor is om inzicht te krijgen in het aantal peuters dat naar een voorschoolse voorziening<sup>1</sup> gaat en de inspanning die gemeenten leveren om een aanbod te doen aan peuters die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag (dat zijn met name peuters uit gezinnen waarbij één van beide ouders/verzorgers werkzaam is<sup>2</sup>) en die momenteel geen gebruik maken van een voorschoolse voorziening

Concreet betekent dit dat de monitor wordt gebruikt om vast te stellen of de doelstellingen van het Rijk en de VNG zijn behaald. Door middel van deze periodieke monitor worden de volgende vragen worden beantwoord:

- laten gemeenten zien dat zij actief beleid voeren en inspanning leveren om een aanbod te doen aan peuters die momenteel geen gebruik maken van voorschoolse voorzieningen?
- is bij de eindmeting in 2021 het eindresultaat dat alle peuters naar een voorschoolse voorziening gaan?

### 2.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvragen zijn door de opdrachtgever nader uitgewerkt en als volgt geformuleerd:

- in hoeverre doen gemeenten actief een aanbod aan peuters met ouders zonder aanspraak op kinderopvangtoeslag die momenteel geen gebruik maken van voorschoolse voorzieningen?
- in hoeverre neemt het aantal peuters toe dat gebruik maakt van voorschoolse voorzieningen met ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag?
- wat zijn de redenen voor ouders om niet voor een voorschoolse voorziening te kiezen?

### 2.3 Aanpak

Uitgangspunt van de aanpak is dat met zo min mogelijk administratieve belasting van gemeenten, aanbieders van voorschoolse voorzieningen en consultatiebureaus een accurate en inzichtelijke monitor gerealiseerd wordt.

Allereerst is een dataformat uitgezet onder alle 352 gemeenten in Nederland. Daarmee zijn de volgende data uitgevraagd:

1. startleeftijd gesubsidieerde voorschoolse voorzieningen;
2. omschrijving omvang gesubsidieerd aanbod in aantal uren per categorie peuters (VE<sup>3</sup>, regulier);
3. raming totaal aantal peuters met een indicatie voor voorschoolse educatie (VE) in de gemeente;
4. contact gegevens aanbieders waarmee de gemeente een subsidierelatie onderhoudt;
5. omschrijving welke inspanning de gemeente doet om non-bereik tegen te gaan.

Daarnaast hebben de gemeenten een 'aanvinkformulier' en begeleidend schrijven ontvangen dat zij hebben uitgezet naar de consultatiebureaus in de gemeente. Via de consultatiebureaus is daarmee geïnventariseerd welke redenen ouders opgeven om geen gebruik te (gaan) maken van voorschoolse voorzieningen.

Op basis van de ingevulde dataformats van gemeenten zijn de overige data geïnventariseerd bij de aanbieders in die gemeente.

Het gaat dan om:

1. het aantal peuters dat op peildatum in de gemeente gebruik maakt van de voorzieningen van de aanbieder, uitgesplitst naar categorie (VE / regulier, via toeslageregeling / via gemeentelijke subsidie);
2. de omvang van de wachtlijst.

---

<sup>1</sup> Als definitie van voorschoolse voorziening wordt in dit rapport gehanteerd de verzameling van geregistreerde kindercentra en gastouderopvang als bedoeld in artikel 1.46 van de Wet Kinderopvang.

<sup>2</sup> Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvangtoeslag/vraag-en-antwoord/wanneer-heb-ik-recht-op-kinderopvangtoeslag>

<sup>3</sup> VE=Voorschoolse Educatie



Deze data zijn getoetst met de meest recente data (april 2021) van het toeslaggebruik per gemeente dat door de Belastingdienst Toeslagen is aangeleverd.

Aanvullend is een CBS databestand gebruikt met een uitsplitsing per gemeente van huishoudens die recht hebben op kinderopvangtoeslag en het daadwerkelijk gebruik daarvan.

Deze aanpak levert per gemeente het aanbod en bereik van de voorschoolse voorzieningen op uitgesplitst naar:

1. startleeftijd gesubsidieerde voorschoolse voorzieningen per gemeente;
2. bereik en gebruik dagopvang en peuterspeelzaalwerk per gemeente uitgesplitst naar regulier en VE doelgroep;
3. omvang gesubsidieerd aanbod in uren per week uitgesplitst naar regulier en VE doelgroep;
4. informatie over wachtlijsten;
5. omvang en bereik VE doelgroep;
6. aard van de inspanning van gemeenten om het non-bereik tegen te gaan;
7. analyse oorzaken non-bereik.

Van alle 352 gemeenten hebben 312 (89%) gemeenten meegewerkt aan het onderzoek. Van 40 gemeenten (11%) missen we de monitor data. Deze gemeenten hebben een populatieaandeel – in totaal aantal peuters van 2,5 tot 4 jaar in Nederland - van 9%.

## 2.4 Update data toeslagaanspraak

Bij deze monitor 2021 zijn de data geactualiseerd voor het aandeel peuters waarvoor recht op kinderopvangtoeslag bestaat. Met deze aanpassing wordt het aandeel peuters met recht op kinderopvangtoeslag nauwkeuriger benaderd.

De actualisering leidt niet tot aanpassing van het totale bereik / non-bereik maar wel tot een herijking van het bereik onder peuters mét en peuters zonder recht op kinderopvangtoeslag. De herijking voor 2017 en 2019 is gebaseerd op een CBS maatwerk bestand<sup>4</sup>:

Tabel 1

Huishoudens met minimaal één kind tussen de 0 en 13 jaar, met recht op kinderopvangtoeslag<sup>1)</sup>, uitgesplitst naar besteedbaar huishoudensinkomen, 2015-2019

	Huishoudens met recht op kinderopvangtoeslag					waaronder ontvangt kinderopvangtoeslag
	2015	2016	2017	2018	2019	
	aantallen					
<b>Totaal aantal huishoudens (tabel 3)</b>	1 403 300	1 390 400	1 382 400	1 376 000	1 371 700	
<b>Totaal aantal huishoudens met recht op KOT</b>	1 046 800	1 051 200	1 063 200	1 077 400	1 075 400	44 47 50 54 55
<b>Totaal aantal huishoudens met recht op KOT in %</b>	<b>74,6%</b>	<b>75,6%</b>	<b>76,9%</b>	<b>78,3%</b>	<b>78,4%</b>	
<b>Besteedbaar huishoudensinkomen</b>						
laagste 20 procent	96 700	91 800	92 900	94 200	94 900	25 28 30 33 36
tweede 20 procent	158 300	150 900	152 500	155 000	159 500	34 37 41 46 48
derde 20 procent	272 200	269 000	273 700	277 700	275 900	42 46 50 54 56
vierde 20 procent	281 600	288 100	290 000	291 500	288 800	49 52 55 58 60
hoogste 20 procent	234 900	247 300	249 600	254 000	251 600	54 56 58 60 62
onbekend	3 200	4 000	4 600	5 000	4 700	32 35 38 41 43

Bron: CBS.

<sup>1)</sup> Het betreft het aantal huishoudens dat in aanmerking kan komen voor kinderopvangtoeslag in het kader van de Wet kinderopvang; 0 jaar betreft in deze minimaal 3 maanden oud. Omdat huishoudens meerdere kinderen tussen de 0 en 13 jaar oud kunnen bevatten, tellen de huishoudens uit tabellen 1a t/m 1d niet op tot het aantal huishoudens in tabel 1.

Voor de analyse hanteren we bovenstaande data. Volgens deze data heeft in 2017 76,9% en in 2019 78,4% van de huishoudens met jonge kinderen aanspraak op kinderopvangtoeslag.

<sup>4</sup> zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2020/14/huishoudens-met-kinderen>, dit bestand geeft peildata ofwel het aandeel huishoudens met aanspraak op toeslag op een bepaald moment. In de voorgaande onderzoeken werd gebruik gemaakt van stroomdata ofwel het aandeel huishoudens dat op enig moment gedurende een jaar aanspraak kan maken op toeslag.



Voor 2021 zijn nog geen data beschikbaar en wordt – net als bij de vorige edities - het meest recente kengetal gebruikt. In vergelijking met de monitor 2017 en 2019 leidt dat tot de volgende aanpassingen in het non-bereik per peiljaar:

<b>Data/ Peiljaar</b>	<b>2017</b>	<b>2019</b>
Populatie 2,5-4 jaar	261.700	260.900
Populatie met aanspraak op kinderopvangtoeslag totaal in %	76,9%	78,4%
Populatie met aanspraak op kinderopvangtoeslag totaal in #	201.200	204.500
Bereik peuters met kinderopvangtoeslag totaal in #	179.900	183.800
Non-bereik peuters met kinderopvangtoeslag aanspraak totaal in # (Cijfers in rapport 2019)	21.300 (29.500)	20.700 (24.900)
Non-bereik peuters zonder kinderopvangtoeslag aanspraak totaal in # (Cijfers in rapport 2019)	14.300 (was 6.100)	8.000 (was 3.800)
Totale non-bereik peuters mét en zonder aanspraak op kinderopvangtoeslag totaal in # (Cijfers in rapport 2019)	35.600 (was 35.600)	28.700 (was 28.700)

Het non-bereik onder de populatie peuters mét aanspraak op kinderopvangtoeslag is door de herijking lager terwijl dat voor de populatie peuters zonder aanspraak hoger uitvalt. In beide groepen blijft de toename van het bereik - of de daling van het non-bereik - zichtbaar.



### 3. BASISINFORMATIE MONITOR AANBOD VOOR ALLE PEUTERS

#### 3.1 Stand van zaken

##### 3.1.1 Bestuurlijke afspraken SZW en VNG

Het Ministerie van SZW en de VNG hebben in 2015 bestuurlijke afspraken gemaakt ("een aanbod voor alle peuters") met als doel om alle peuters de mogelijkheid te geven om naar een voorschoolse voorziening te gaan. Om gemeenten hiertoe in staat te stellen, heeft het Rijk vanaf 2016 via een decentralisatie-uitkering aan gemeenten een budget beschikbaar gesteld dat op zou lopen tot structureel € 60 miljoen in 2021. Dit bedrag was gebaseerd op de aanname dat ongeveer 40.000 peuters zonder aanspraak op kinderopvangtoeslag geen gebruik maken van een voorschools aanbod.

##### 3.1.2 Resultaten metingen 2017 en 2019: van 14.300 naar 8.000 peuters zonder aanbod

Uit de eerste meting van deze monitor uit 2017, die in opdracht van SZW en de VNG is uitgevoerd, blijkt dat de groep peuters die niet bereikt worden door gemeenten en geen recht hebben op kinderopvangtoeslag kleiner is dan de 40.000 peuters waar in de bestuurlijke afspraken van werd uitgegaan.

Bij de herijking (zie 2.4) is dat – op basis van actuele data over het aandeel peuters met aanspraak op kinderopvangtoeslag – gecorrigeerd naar 14.300 peuters zonder voorschools aanbod in 2017.

Bij de herijkte meting in 2019 is dat aantal verder teruggelopen tot 8.000 peuters zonder aanspraak op toeslag en zonder voorschools aanbod.

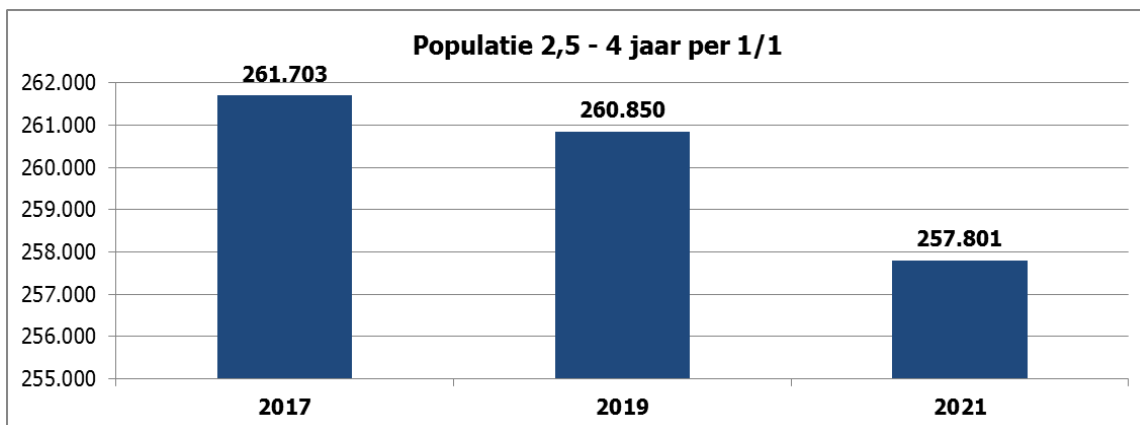
##### 3.1.3 Decentralisatie-uitkering: € 30 mln. vanaf 2018

De uitkomst van de eerste meting in 2017 was aanleiding voor SZW en de VNG om de bestuurlijke afspraken te herzien. SZW en de VNG hebben overeenstemming bereikt om de peutermiddelen vanaf 2019 niet verder op te laten lopen dan de jaarlijkse bijdrage van € 30 miljoen. Dit heeft als gevolg dat voor 2019 en verder de verdeling per gemeente van 2018 is gevolgd.

#### 3.2 Basisinformatie monitor

##### 3.2.1 Populatie en definitie 'peuter'

De bestuurlijke afspraken definiëren de doelgroep van de regeling als kinderen in de leeftijdsgroep 2,5 tot 4 jaar. Per 1 januari 2021 gaat het dan in totaal om 258.000<sup>5</sup> peuters in Nederland (CBS, 2021):



Bron: CBS

In de totale onderzoeksperiode 2017-2021 is de onderzoekspopulatie licht (1,5%) gedaald.

<sup>5</sup> Niet afgerond: 257.801





### 3.2.2 Aandeel en aantal peuters zonder toeslagaanspraak 2021: 21,6% / 55.700

Op basis van een analyse van een maatwerk databestand van het CBS<sup>6</sup> is gekeken welk aandeel van de peuters aanspraak kan maken op kinderopvangtoeslag.

Met deze data hebben we vastgesteld dat het aandeel peuters met recht op kinderopvangtoeslag in 2021 78,4% bedraagt. Daaruit volgt dat in 2021 21,6% ofwel 55.700 peuters geen aanspraak hebben op kinderopvangtoeslag. Op deze groep peuters richten de bestuurlijke afspraken zich.

### 3.2.3 89% van de peuters met toeslagaanspraak maakt er gebruik van

Omdat in veel gemeenten de startleeftijd voor het peuteropvangaanbod op 2,5 jaar ligt wordt een deel van het non-bereik onder 2-jarigen verklaard doordat er voor een deel van de peuters in de leeftijd van 2 tot 2,5 jaar nog geen opvangaanbod toegankelijk is.

Met het bereik onder 3-jarigen kunnen we een exactere raming maken van het non-bereik ongeacht de startleeftijd van het peuteropvang aanbod.

Van de 3-jarige peuters met KOT aanspraak maakt in 2021 89% gebruik van een met KOT gefinancierd aanbod. Dat betekent dat het non-bereik op ongeveer 11% ligt. In onderstaande tabel is dat nader gespecificeerd:

	2021	0 jaar	1 jaar	2 jaar	3 jaar	totaal
<b>a. Populatie per 1/1/2021</b>	<b>168.300</b>	<b>170.400</b>	<b>170.400</b>	<b>170.500</b>	<b>172.600</b>	<b>681.800</b>
<b>b. Raming populatie met aanspraak KOT (78,4%)</b>	<b>131.900</b>	<b>133.600</b>	<b>133.600</b>	<b>133.700</b>	<b>135.300</b>	<b>534.500</b>
Gebruk KC per 1/4/2021	50.700	78.900	78.900	97.800	105.200	332.600
Gebruk KCGO per 1/4/2021	600	1.200	1.200	5.100	7.800	14.700
Gebruk GO per 1/4/2021	9.900	15.000	15.000	11.100	7.100	43.100
<b>c. Gebruik KOT totaal per 1/4/2021</b>	<b>61.200</b>	<b>95.100</b>	<b>95.100</b>	<b>114.000</b>	<b>120.100</b>	<b>390.400</b>
<b>d. Gebruik KOT in % totale populatie (c. / a.)</b>	<b>36%</b>	<b>56%</b>	<b>56%</b>	<b>67%</b>	<b>70%</b>	<b>57%</b>
<b>e. Gebruik KOT in % populatie met aanspraak KOT (c. / b.)</b>	<b>46%</b>	<b>71%</b>	<b>71%</b>	<b>85%</b>	<b>89%</b>	<b>73%</b>
<b>f. Non-bereik KOT onder kinderen met KOT aanspraak in # (b. -/ c.)</b>	<b>70.700</b>	<b>38.500</b>	<b>38.500</b>	<b>19.700</b>	<b>15.200</b>	<b>144.100</b>
<b>g. Non-bereik KOT onder kinderen met KOT aanspraak in % (f. / b.)</b>	<b>54%</b>	<b>29%</b>	<b>29%</b>	<b>15%</b>	<b>11%</b>	<b>27%</b>

KC: gebruik kindcentra voor dag- en peuteropvang, KCGO: combigebruk kindcentra en gastouder, GO: gebruik gastouder

Bron: BDT, CBS, bewerking Bureau Buitenhek

Uit de data van de Belastingdienst Toeslagen (peiling april 2021) blijkt dat van de groep 3-jarige peuters er ruim 120.000 gebruik maken van kinderopvangtoeslag voor gastouderopvang, dagopvang, peuteropvang of een combinatie van opvangvormen.

Er zijn per 1/1/2021 in totaal 172.600 3-jarigen. Daarvan heeft 78,4% - ofwel 135.300 peuters - aanspraak op kinderopvangtoeslag en daarvan maken dus ruim 120.000 peuters (89%) daadwerkelijk gebruik van kinderopvangtoeslag voor dagopvang (inclusief peuteropvang) en/of gastouderopvang. Dat betekent dat van de groep peuters met aanspraak op KOT er door 11% geen gebruik van gemaakt wordt.

Als we de cijfers vergelijken met 2019 zien we dat het bereik - ondanks de impact van corona - vrijwel stabiel is gebleven. Onder de groep 3-jarigen was het bereik in 2019 90%<sup>7</sup>.

### 3.2.4 Peuters met toeslagaanspraak naar dag-, peuter- en gastouderopvang

Als we het gebruik van kinderopvangtoeslag uitsplitsen naar dagopvang (inbegrepen peuteropvang) en gastouderopvang zien we dat van de 3-jarige peuters met toeslag 88% gebruik maakt van dag- of peuteropvang, 6% uitsluitend gebruik maakt van gastouderopvang en 7% van de peuters gebruik maakt van een combinatie van gastouderopvang en dag- of peuteropvang.

Dat wijkt nauwelijks af van het gebruik in 2019:

	2019	3 jaar	in %
Gebruk KC per 1/4/2019	104.400	104.400	86%
Gebruk KCGO per 1/4/2019	9.100	9.100	8%
Gebruk GO per 1/4/2019	7.600	7.600	6%
<b>Gebruk KOT totaal per 1/4/2019</b>	<b>121.100</b>	<b>121.100</b>	<b>100%</b>

	2021	3 jaar	in %
Gebruk KC per 1/4/2021	105.200	105.200	88%
Gebruk KCGO per 1/4/2021	7.800	7.800	6%
Gebruk GO per 1/4/2021	7.100	7.100	6%
<b>Gebruk KOT totaal per 1/4/2021</b>	<b>120.100</b>	<b>120.100</b>	<b>100%</b>

<sup>6</sup> zie: Recht op en gebruik van kinderopvangtoeslag, 2015-2019, CBS, maart 2021

<https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2020/14/huishoudens-met-kinderen>

<sup>7</sup> Na update data aanspraak KOT, zie paragraaf 2.4



Uit de data-analyse kunnen we opmaken dat 89% (2019: 90%) van de peuters met toeslagaanspraak gebruik maakt van een voorziening waarop de toeslageregeling van toepassing is.

Uit de inventarisatie onder gemeenten is gebleken dat enkele gemeenten een subsidieregeling hebben voor peuters met aanspraak op kinderopvangtoeslag én een VE indicatie of een laag inkomen. Voor deze peuters wordt geen kinderopvangtoeslag aangevraagd. Ze maken echter wél gebruik van een voorschools aanbod<sup>8</sup>. Voor deze raming gaan we ervan uit dat in 2021 - net als bij de meting in 2019 - ca. 2.000 peuters met toeslagaanspraak op basis van een gemeentelijke subsidieregeling gebruik maken van een voorschools aanbod.

Dat levert het volgende beeld op over het bereik van het voorschoolse aanbod voor peuters met aanspraak op KOT:

<b>Peuters 2,5-4 jaar totaal</b>	<b>2021</b>	<b>in %</b>	<b>2019</b>	<b>in %</b>	<b>2017</b>	<b>in %</b>
<b>Populatie 2,5-4 jaar in aantallen per 1/1</b>	<b>257.800</b>	<b>100,0%</b>	<b>260.900</b>	<b>100%</b>	<b>261.700</b>	<b>100%</b>
<b>Totaal met aanspraak op kinderopvangtoeslag (KOT) in #</b>	<b>202.100</b>	<b>78,4%</b>	<b>204.500</b>	<b>78,4%</b>	<b>201.200</b>	<b>76,9%</b>
<b>Totaal met gebruik kinderopvangtoeslag</b>	<b>179.400</b>	<b>89%</b>	<b>181.800</b>	<b>89%</b>	<b>162.300</b>	<b>81%</b>
<b>Totaal met aanspraak maar zonder gebruik kinderopvangtoeslag</b>	<b>2.000</b>	<b>1%</b>	<b>2.000</b>	<b>1%</b>	<b>17.600</b>	<b>9%</b>
<b>Non-bereik onder peuters met KOT aanspraak</b>	<b>20.700</b>	<b>10%</b>	<b>20.700</b>	<b>10%</b>	<b>21.300</b>	<b>11%</b>

Bron: CBS, Belastingdienst Toeslagen, Monitor 2017 en 2019

Op basis van deze analyse ramen we het bereik onder peuters mét aanspraak op kinderopvangtoeslag op 90% en het non-bereik in 2021 op 20.700 peuters ofwel 10% (2017: 21.300).

### 3.3 Conclusie

Op basis van de data-analyses stellen we vast dat in 2021:

- de totale doelgroep van de bestuurlijke afspraken 257.800 peuters in de leeftijd van 2,5 tot 4 jaar omvat;
- van deze groep 202.100 peuters wél, en 55.700 peuters geen recht hebben op kinderopvangtoeslag;
- van die 202.100 peuters mét recht op toeslag er 181.400 dag-, peuteropvang of gastouderopvang gebruiken;
- het totale bereik onder peuters met toeslagaanspraak ca. 90% bedraagt;
- het non-bereik onder peuters met toeslagaanspraak 20.700 ofwel 10% bedraagt en daarmee in aandeel gelijk is aan het non-bereik in 2019 (10%);
- in vergelijking met 2019 het bereik van het voorschoolse aanbod onder peuters met aanspraak op kinderopvangtoeslag stabiel is gebleven en er geen impact is van corona op het bereik.

<sup>8</sup> Zie onder andere de gemeenten Hardenberg en Emmen waar voor alle peuters met een VE indicatie – ook de peuters met aanspraak op kinderopvangtoeslag - een vaste lage ouderbijdrage geldt zonder verplichting om toeslag aan te vragen.



## 4. INVENTARISATIE GESUBSIDIEERD VOORSCHOOLS AANBOD GEMEENTEN

### 4.1 Inleiding

Alle 352 gemeenten is gevraagd een format met data aan te leveren en 312 gemeenten (89%) hebben daaraan meegewerkt. In bijlage 1 is het invulformat opgenomen dat aan de gemeenten is voorgelegd.

### 4.2 Data-inventarisatie gemeenten

Aan de gemeenten zijn de volgende vragen voorgelegd:

1. Heeft de gemeente een subsidieregeling voor ouders zonder aanspraak op kinderopvangtoeslag?
2. Wordt in de gemeente gebruik gemaakt van de kinderopvangtoeslag voor het (voormalige) peuterspeelzaalwerk?
3. Wat is de startleeftijd van het gesubsidieerd aanbod voor peuters mét en peuters zonder VE indicatie?
4. Hoeveel uren per week omvat het gesubsidieerd aanbod voor peuters mét en peuters zonder VE indicatie?
5. Voor hoeveel weken per jaar is subsidie beschikbaar? (bijvoorbeeld 40 of 52 weken)?
6. Wat is de omvang van het totaal aantal peuters met een indicatie voor voorschoolse educatie (VE) in de gemeente?
7. Is er voldoende capaciteit of zijn er wachtlijsten, en zo ja, wat is de oorzaak daarvan?
8. Wat zijn de contactgegevens van de gesubsidieerde aanbieders in de gemeente?
9. Hoe ver is de gemeente met de voorbereiding van maatregelen om het bereik te stimuleren?
10. Welke maatregelen neemt of overweegt de gemeenten om het bereik te stimuleren?

In dit hoofdstuk zijn de resultaten opgenomen van deze inventarisatie.

### 4.3 Alle gemeenten hebben een regeling voor ouders zonder KOT

De inventarisatie bevestigt dat - voor gezinnen die geen aanspraak hebben op kinderopvangtoeslag - alle gemeenten in 2021 een gemeentelijke regeling hanteren. In de responsgroep in 2019 was nog 1 gemeente zonder regeling voor peuters zonder aanspraak op KOT en zonder VE indicatie. In die gemeente is in 2020 het besluit gevallen om ook voor deze groep een regeling in te voeren.

### 4.4 Startleeftijd gemeentelijk aanbod stijgt licht

De startleeftijd van het gemeentelijk gesubsidieerde aanbod varieert. Zo zijn er gemeenten waar peuters al vanaf 2 jaar gebruik kunnen maken van het aanbod en zijn er ook gemeenten waar peuters pas geplaatst kunnen worden vanaf 2,5 jaar. Uit het onderzoek blijkt dat in 2021 het merendeel van de gemeenten start met een gemeentelijk gesubsidieerde voorschoolse voorziening (peuteropvang) vanaf 2 jaar. Dat was ook in 2019 en 2017 het geval.

In 2021 heeft 61% (2019: 64%) van de gemeenten een gesubsidieerd voorschools aanbod met een startleeftijd vanaf 2 jaar. De meeste overige gemeenten (34%) starten met het aanbod vanaf 2,5 jaar.

### 4.5 Omvang gesubsidieerd aanbod regulier en VE

Gemeenten subsidiëren gemiddeld voor peuters zonder VE indicatie 8,1 uur per week (2019: 6,7 uur, 2017: 6 uur) en voor peuters met een VE indicatie gemiddeld 16,0 uur per week (2019: 11,4 uur, 2017: 10 uur).

In de meeste gemeenten is het aanbod gekoppeld aan de schoolweken (40 weken per jaar), in enkele gemeenten wordt het aanbod gespreid over alle 52 weken van het jaar.

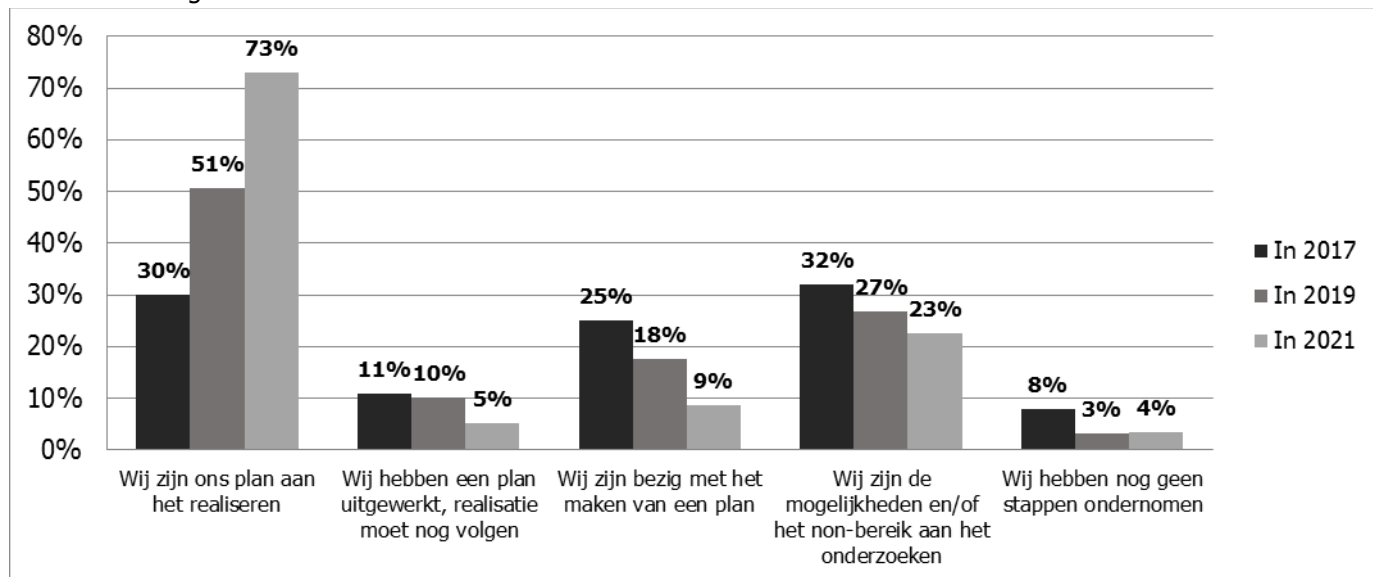
### 4.6 Raming aantal peuters met VE indicatie: 22% (2019: 21%)

Op basis van de meting in 2017 werd de door de gemeenten gedefinieerde doelgroep voor VE in totaal op circa 53.600 peuters voor geheel Nederland geschat. Dat was circa 20% van het totaal aantal peuters. Uit de meting in 2019 bleek dat het aantal peuters dat gemeenten aanmerken als doelgroep voor het VE aanbod vrijwel ongewijzigd is gebleven. In 2019 bedroeg de VE doelgroep in totaal 54.700 peuters ofwel 21% van het totaal aantal peuters. In 2021 zien we een lichte stijging naar 57.900 VE peuters ofwel 22%.



## 4.7 Aanpak bestrijding non-bereik vordert

In 2017 had het overgrote merendeel van de gemeenten in de responsgroep plannen voor, of was al bezig met maatregelen om het non-bereik terug te dringen. De vraag aan gemeenten: "Heeft u al stappen ondernomen in het kader van de bestuurlijke afspraken 'Een aanbod voor alle peuters'?" werd in 2017, 2019 en 2021 als volgt beantwoord<sup>9</sup>:



Uit de respons blijkt dat in 2021 vrijwel alle gemeenten stappen hebben ondernomen om het non-bereik terug te dringen. Trendmatig in de respons te zien dat steeds meer gemeenten plannen hebben geïmplementeerd. 73% van de gemeenten in de responsgroep geeft aan dat zij plannen in uitvoering hebben om het bereik te verhogen. Slechts 4% (2017: 8%) van de responsgroep geeft aan geen stappen te hebben genomen.

Het grootste deel van de gemeenten dat maatregelen heeft genomen om het bereik te verhogen heeft maatregelen genomen om de toeleiding naar het voorschools aanbod te stimuleren. Ca. 71% van de gemeenten in de responsgroep heeft daarop ingezet. Ca. 15% heeft de ouderbijdrage van het voorschoolse aanbod verlaagd en 13% heeft ingezet om de capaciteit van het voorschoolse aanbod te verruimen.

## 4.8 Wachtlijstproblematiek gesubsidieerd aanbod

5% van alle gemeenten (2019: 3%, 2017: 7%) in de responsgroep geeft aan dat er onvoldoende capaciteit aan gesubsidieerde voorschoolse voorzieningen is om aan de actuele behoefte in de gemeente te kunnen voldoen. De helft van die groep gemeenten geeft aan dat het subsidiebudget ontoereikend is en de andere helft geeft aan dat er een gebrek is aan geschikte locaties.

## 4.9 Conclusies inventarisatie gesubsidieerd voorschools aanbod

Op basis van de door gemeenten aangeleverde data stellen we vast dat:

- alle gemeenten een subsidieregeling hebben of krijgen voor een aanbod voor peuters zonder toeslagaanspraak en zonder VE indicatie;
- vrijwel alle gemeenten stappen hebben gezet om het non-bereik terug te dringen. Het grootste deel van die gemeenten heeft maatregelen genomen om de toeleiding naar het voorschools aanbod te stimuleren, een minderheid - ca. 15% - heeft de ouderbijdrage van het voorschoolse aanbod verlaagd en 13% heeft ingezet om de capaciteit van het voorschoolse aanbod te verruimen.
- het gesubsidieerde aanbod voor peuters zonder VE indicatie is toegenomen en gemiddeld 8,1 uur per week omvat (2019: 6,7 uur, 2017: 6 uur);

<sup>9</sup> omdat gemeenten meerdere antwoorden konden geven telt het totaal niet op tot 100%



- 
- door de aanpassing in het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie is het gesubsidieerde aanbod voor peuters met een VE indicatie toegenomen naar gemiddeld iets meer dan 16 uur per week (2019: 11,4 uur per week, 2017: 10 uur);
  - het aantal peuters vanaf 2,5 jaar met een VE indicatie volgens de doelgroep definiëring van gemeenten in 2021 circa 57.900 bedraagt (2019: circa 54.700, 2017: 53.600) ofwel 22% van het totaal aantal peuters.



## 5. INVENTARISATIE BEREIK VIA CONSULTATIEBUREAUS

### 5.1 Inleiding

Tijdens de contactmomenten op het consultatiebureau worden kinderen gescreend op diverse ontwikkelingsgebieden. Vaak vervullen de consultatiebureaus een rol bij het doorverwijzen naar voorschoolse educatie programma's als er risico's op taalachterstand gesignaleerd worden.

Omdat de consultatiebureaus een belangrijke rol vervullen bij het screenen van peuters is bij deze organisaties in Nederland een vinklijst uitgezet (zie bijlage 3).

Doel daarvan was met name om de oorzaken van het non-bereik te inventariseren. Daarnaast zijn de onderzoeksresultaten gebruikt om de aannames over de omvang van het non-bereik te toetsen.

### 5.2 Methode en respons

De vinklijst omvatte de volgende vragen:

1. wat is de leeftijd van de peuter (2 of 3 jaar)?
2. maakt de peuter nu of binnenkort gebruik van een voorschoolse voorziening<sup>10</sup>?
3. zo niet welke reden geeft de ouder/verzorger daarvoor met de volgende keuzemogelijkheden:
  - a. Kosten: om financiële redenen;
  - b. Afstand: omdat het logistiek lastig te regelen is; omdat bijv. meerdere kinderen op verschillende scholen/opvang zitten, of het met vervoer niet goed bereikbaar is;
  - c. Wachtlijst: omdat er geen plek beschikbaar is op de opvang op de gewenste startdatum;
  - d. Niet belangrijk: ouder ziet geen voordeel voor kind;
  - e. Geen belangstelling: omdat ouders/verzorgers het niet nodig vinden, vanwege geloofsoverwegingen, nog niet mee bezig;
  - f. Verhuizing: omdat sprake is van een tijdelijke of vaste wijziging van woonadres in zowel binnen- als buitenland;
  - g. Corona: ouder wil vanwege risico besmetting geen gebruik maken;
  - h. Overig: als er een andere reden is die niet past onder de voorgaande opties.

Alle 352 gemeenten zijn benaderd het vinklijstje uit te zetten bij de lokale jeugdgezondheidszorgorganisatie. In totaal hebben wij een respons (dat wil zeggen ingevulde vinklijstjes) ontvangen van de aanbieders van jeugdgezondheidszorg in 202 gemeenten (57% van alle gemeenten in Nederland). De screening die is uitgevoerd omvatte in totaal 7.411 peuters van 2 en 3 jaar.

Vanwege de maatregelen rond corona (o.a. minder bezoeken consultatiebureaus) is de respons lager dan de voorgaande onderzoeken. In 2019 bedroeg het aantal gescreende peuters 9.940 in 70% van alle gemeenten.

### 5.3 Onderzoeksresultaten

#### 5.3.1 Verdeling respons: 43% 2-jarigen en 57% 3-jarigen

De screening door lokale JGZ instellingen omvatte 7.411 peuters waarvan 43% 2-jarigen en 57% 3-jarigen. In 2019 was het aandeel 2-jarigen 39% en het aandeel 3-jarigen 61%.

---

<sup>10</sup> Onder voorschoolse voorzieningen worden begrepen de formele kinderopvang waaronder dagopvang, peuteropvang en/of gastouderopvang.



### 5.3.2 Non-bereik volgens JGZ inventarisatie gemiddeld 11% of 28.700 peuters

Uit de screening door lokale JGZ<sup>11</sup> instellingen kunnen we opmaken dat 10,8% van de peuters geen gebruik maakt van een voorschoolse voorziening:

Onderzoeksresultaten screening bereik JGZ 2021	in #	in %
Totale respons vinklijstje in aantal peuters 2-4 jaar	7.411	100,0%
Aantal peuters dat gebruik maakt/zal maken van een voorschoolse voorziening	6.608	89,2%
Aantal peuters dat geen gebruik maakt/zal maken van een voorschoolse voorziening	803	10,8%

Onderzoeksresultaten screening bereik JGZ 2019	in #	in %
Totale respons vinklijstje in aantal peuters 2-4 jaar	9.973	100,0%
Aantal peuters dat gebruik maakt/zal maken van een voorschoolse voorziening	8.872	89,0%
Aantal peuters dat geen gebruik maakt/zal maken van een voorschoolse voorziening	1.101	11,0%

Dat percentage non-bereik uit de JGZ inventarisatie (10,8%) is dus vrijwel gelijk aan 2019 (11,0%). In 2017 bedroeg het non-bereik (13,6%).

Op basis van de JGZ screening wordt het totale non-bereik in 2021 geraamd op 27.800 peuters:

Peuters 2,5-4 jaar 2021	in #	in %
Totaal aantal peuters 2,5-4 jaar	257.800	100,0%
Bereik peuters 2,5-4 jaar volgens JGZ screening	230.000	89,2%
Non-bereik peuters 2,5-4 jaar volgens JGZ screening	27.800	10,8%

Dat is een marginaal verschil met 2019 toen het non-bereik nog 28.700 peuters bedroeg.

Peuters 2,5-4 jaar 2019	in #	in %
Totaal aantal peuters 2,5-4 jaar	260.900	100,0%
Bereik peuters 2,5-4 jaar volgens JGZ screening	232.200	89,0%
Non-bereik peuters 2,5-4 jaar volgens JGZ screening	28.700	11,0%

Onder peuters van 2 jaar ligt het non-bereik in 2021 op 14% (2019: 16%) en dus hoger dan het gemiddelde over alle 2- en 3-jarigen samen.

Bij peuters van 3 jaar ligt het non-bereik in 2021 met 9% (2019: 8%) lager dan gemiddeld. Dat kan verklaard worden doordat in een deel van de gemeenten de gesubsidieerde voorschoolse voorzieningen een startleeftijd hebben van 2,5 jaar.

### 5.3.3 Belangrijkste reden voor niet-gebruik: principiële overwegingen ouders

De redenen die ouders in 2021 geven om geen gebruik te maken van voorschoolse voorzieningen varieert maar wijkt qua verdeling nauwelijks af van de resultaten in 2019 en 2017:

Onderzoeksresultaten screening bereik JGZ 2017, 2019 en 2021	2021 in %	2019 in %	2017 in %
Aantal peuters dat geen gebruik maakt/zal maken van een voorschoolse voorziening	100%	100%	100%
- vanwege kosten	12%	16%	16%
- vanwege afstand	1%	2%	1%
- vanwege wachtlijst	10%	8%	9%
- niet belangrijk	5%		
- vanwege geen belangstelling / principe	25%	38%	32%
- vanwege verhuizing	6%	4%	4%
- vanwege corona	8%		
- vanwege overige redenen	33%	33%	39%

<sup>11</sup> Jeugdgezondheidszorg instellingen waaronder de consultatiebureaus vallen.





Een groot deel (33%) van de respondenten zonder voorschools aanbod geeft aan dat zij om andere redenen dan kosten, afstand, wachtlijsten, belang, principes, verhuizing of corona afzien van gebruik. Dat kan zijn vanwege het feit dat er andere redenen zijn of vanwege het feit dat ouders de reden daarvoor niet nader willen specificeren.

Van de ouders die een specifieke reden opgeven voor non-bereik is de principiële overweging het belangrijkste (25%), gevolgd door kosten (12%) en wachtlijsten (10%).

Als we de relatieve omvang van de onderscheiden redenen verdelen over het totale non-bereik (11%) kunnen we vaststellen welk effect verwacht kan worden bij specifieke maatregelen gericht op bijvoorbeeld kosten- en wachtlijstreductie:

<b>Aandeel peuters dat geen gebruik maakt/zal maken van een voorschoolse voorziening</b>	<b>10,8%</b>
- vanwege kosten in % punten	1,3%
- vanwege afstand in % punten	0,1%
- vanwege wachtlijst in % punten	1,1%
- vanwege niet belangrijk in % punten	0,5%
- vanwege geen belangstelling / principe in % punten	2,7%
- vanwege verhuizing in % punten	0,6%
- vanwege corona in % punten	0,9%
- vanwege overige redenen in % punten	3,6%

Daaruit volgt dat kostenreductie circa 1,3% punten kan bijdragen aan het vergroten van het bereik en dat het tegengaan van wachtlijsten circa 1% punt extra bereik oplevert. Het wegnemen van principiële bezwaren kan bijna 3% extra bereik opleveren.

Verder blijkt dat landelijk het opvangaanbod qua logistiek en afstand niet of nauwelijks een belemmering vormt voor het bereik. Uiteraard geeft dit een landelijk beeld en kan dit per gemeente verschillen.

## 5.4 Extrapolatie naar landelijk bereik voorschools aanbod 2021

Op basis van de data-analyses stellen we vast dat het totale non-bereik volgens de screening door de consultatiebureaus 11% ofwel 27.800 peuters bedraagt. Dat non-bereik is samengesteld uit een groep peuters mét, en een groep peuters zonder aanspraak op kinderopvangtoeslag (KOT).

In paragraaf 3.2.2 hebben we onderbouwd dat het non-bereik onder peuters met aanspraak op kinderopvangtoeslag (KOT) 20.700 bedraagt. Het non-bereik onder peuters zonder aanspraak op kinderopvangtoeslag bedraagt dan (27.800 minus 20.700 =) 7.100 peuters.

In de onderstaande tabel is deze raming nader uitgewerkt:

<b>Peuters 2,5-4 jaar 2021</b>	<b>in aantal</b>	<b>bereik</b>	<b>non-bereik</b>	<b>in %</b>
Totaal aantal peuters 2,5-4 jaar	257.800	230.000	27.800	10,8%
Totaal aantal peuters 2,5-4 jaar <u>met</u> aanspraak op KOT	202.100	181.400	20.700	10,2%
Totaal aantal peuters 2,5-4 jaar <u>zonder</u> aanspraak op KOT	55.700	48.600	7.100	12,7%

## 5.5 Conclusie

Op basis van de data-analyses van de JGZ screening stellen we vast dat:

- de raming van het non-bereik in de bestuurlijke afspraken van 2016 op 15% lag;
- het non-bereik in 2017 13,6% bedroeg en daarna is gedaald tot 10,8% in 2021;
- het totale non-bereik van voorschoolse voorzieningen in de leeftijd 2,5-4 jaar ca. 27.800 peuters omvat;
- het non-bereik onder peuters zonder toeslagaanpraak in 2021 ca. 7.100 peuters (12,7%) bedraagt;
- een kwart (25%) van de ouders die afzien van het gebruik van voorschoolse voorzieningen, doen dat vanwege principiële redenen.





## 5.6 Gevoeligheidsanalyse en nuance verschil in bereik

Het verschil in non-bereik tussen peuters met (10,2%) en zonder aanspraak op kinderopvangtoeslag (12,7%) vereist een nuance. Zowel in het onderzoek van 2019 en 2021 is de aanname gedaan dat 2.000 peuters met aanspraak op kinderopvangtoeslag gebruik maken van een voorschools aanbod zonder dat zij kinderopvangtoeslag hoeven aan te vragen.

De kosten van dat aanbod worden dan gedekt door de gemeenten. Er zijn gemeenten waar bijvoorbeeld alle VE geïndiceerde peuters onder de gemeentelijke subsidieregeling vallen waardoor die huishouden de kinderopvangtoeslag niet gebruiken<sup>12</sup>.

In het onderzoek is de aanname dat 2.000 peuters – ofwel 1% van het totaal aantal peuters met aanspraak op kinderopvangtoeslag - onder zo'n regeling vallen. De gevoeligheid van deze aanname voor het onderscheid in non-bereik tussen peuters mét en peuters zonder aanspraak op kinderopvangtoeslag (KOT) is echter aanzienlijk. Een gevoeligheidsanalyse maakt dat duidelijk. In onderstaande tabel zijn 3 scenario's uitgewerkt. Het eerste scenario is toegepast in de rapportages tot nu toe waarbij 1% van de peuters met toeslagaanspraak gebruik maakt van een gemeentelijke regeling voor de kostendekking.

Aanvullend is gekeken welke effect optreedt als die aanname wordt aangepast naar 2% of 3%. Bij het 2% scenario is het non-bereik voor peuters mét toeslagaanspraak lager en het non-bereik voor niet KOT peuters aanmerkelijk hoger (KOT: 9,3%, Niet KOT: 16,3%). Dat verschil loopt verder op in het 3% scenario (KOT: 8,3%, Niet KOT: 19,9%):

Percentage KOT peuters 2,5-4 jaar met afwijkende regeling	1%	2%	3%
<b>Totaal met gebruik kinderopvangtoeslag</b>	<b>179.400</b>	<b>179.400</b>	<b>179.400</b>
<b>Totaal met aanspraak maar zonder gebruik kinderopvangtoeslag</b>	<b>2.000</b>	<b>4.000</b>	<b>6.000</b>
<b>Totaal met aanspraak KOT in voorschools aanbod</b>	<b>181.400</b>	<b>183.400</b>	<b>185.400</b>
<b>Non-bereik onder peuters met KOT aanspraak in #</b>	<b>20.700</b>	<b>18.700</b>	<b>16.700</b>
<b>Non-bereik onder peuters zonder KOT aanspraak in #</b>	<b>7.100</b>	<b>9.100</b>	<b>11.100</b>
<b>Non-bereik onder peuters met KOT aanspraak in %</b>	<b>10,2%</b>	<b>9,3%</b>	<b>8,3%</b>
<b>Non-bereik onder peuters zonder KOT aanspraak in %</b>	<b>12,7%</b>	<b>16,3%</b>	<b>19,9%</b>
<b>Non-bereik onder peuters totaal in %</b>	<b>10,8%</b>	<b>10,8%</b>	<b>10,8%</b>
<b>Non-bereik onder peuters totaal in #</b>	<b>27.800</b>	<b>27.800</b>	<b>27.800</b>

Hieruit volgt dat een relatief kleine aanpassing in de aanname over afwijkende regelingen een substantieel effect kan hebben op het verschil in non-bereik tussen beide groepen.

<sup>12</sup> Zie onder andere de gemeenten Hardenberg en Emmen waar voor alle peuters met een VE indicatie – ook de peuters met aanspraak op kinderopvangtoeslag - een vaste lage ouderbijdrage geldt zonder verplichting om toeslag aan te vragen.



## 6. INVENTARISATIE VOORSCHOOLSE VOORZIENINGEN VIA AANBIEDERS

### 6.1 Aanpak

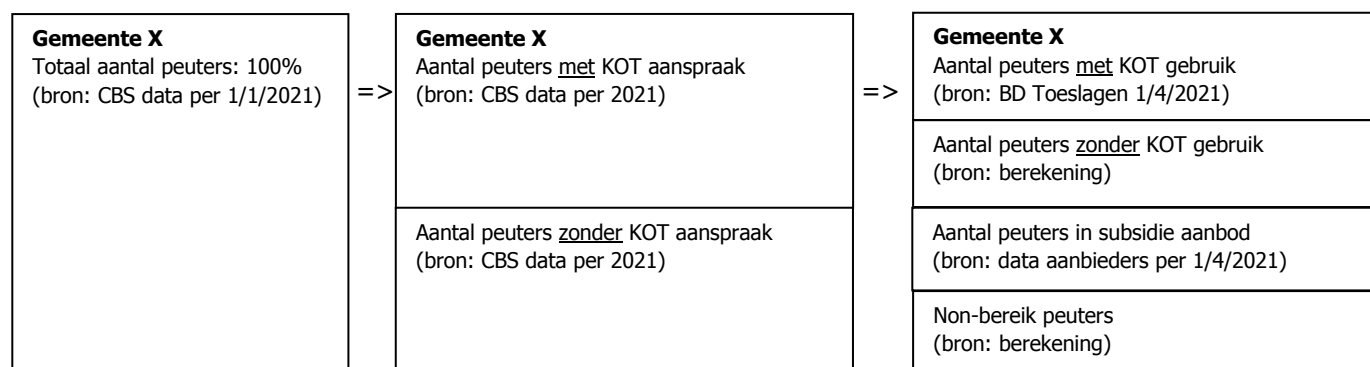
Alle de door de gemeenten opgegeven subsidiepartners zijn benaderd om een dataformat in te vullen. In de bijlage 2 is dit format opgenomen. Doelstelling van de inventarisatie onder aanbieders was om de gebruikscijfers op basis van de toeslagdata aan te vullen met de gebruikscijfers onder peuters zonder toeslag. Deze aanvullende gebruiksdata zijn verwerkt per gemeente.

Bij enkele gemeenten is een uitzondering gemaakt omdat daar recent reeds een inventarisatie was uitgevoerd. Deze gegevens zijn verwerkt bij de onderzoeksresultaten.

### 6.2 Methode en respons

Van 970 subsidiepartners (2019: 822) is een ingevuld format ontvangen. Bij 191 (54%) gemeenten (2019: 48%) is het beeld compleet en hebben alle subsidiepartners het format aangeleverd. Bij 161 gemeenten (46%) is de inventarisatie niet compleet omdat niet alle subsidiepartners data hebben aangeleverd of omdat de gemeente het invulformat niet heeft aangeleverd.

Om gemeenten zelf in staat te stellen het beeld te completeren is gekozen voor de volgende aanpak bij de terugkoppeling van de onderzoeksresultaten:



### 6.3 Vervolg

Per gemeente worden de individuele onderzoeksresultaten teruggekoppeld.

### 6.4 Effecten corona volgens aanbieders

Bij de inventarisatie onder aanbieders is gevraagd of zij door corona de bezetting hebben zien teruglopen. Bijna 80% van de aanbieders geeft aan dat zij geen terugloop hebben gezien van het voorschoolse aanbod. Uit de screeningsresultaten van de consultatiebureaus (zie 5.3.3) blijkt dat slechts een zeer beperkt deel van de ouders die afziet van een voorschools aanbod dat doet vanwege corona.

### 6.5 Aandeel peuters met/zonder VE indicatie in voorschools aanbod

Bij de inventarisatie onder aanbieders is gevraagd naar de bezetting onderverdeeld naar peuters mét en peuters zonder VE indicatie. Daaruit blijkt dat het merendeel (57%) van de geplaatste peuters zonder toeslagaanspraak een VE indicatie heeft.

In totaal aantal geplaatste VE peuters is dat ca. 28.000 peuters in heel Nederland.



## 7. CONCLUSIES

### 7.1 In alle gemeenten voorschools aanbod voor alle peuters

Alle gemeenten in Nederland hebben een regeling voor een voorschools aanbod voor peuters zonder aanspraak op kinderopvangtoeslag. Ook de enkele gemeente die in 2017 nog geen aanbod had voor deze groep heeft inmiddels een besluit genomen over een regeling voor deze groep.

### 7.2 Volume gesubsidieerde aanbod iets groter

In vergelijking met 2019 zien we een toename van het volume van het gesubsidieerde aanbod van gemiddeld 6,7 uur naar 8 uur per week in 2021. Ook het volume van het gesubsidieerde aanbod voor peuters met een indicatie voor voorschoolse educatie stijgt van gemiddeld 10 uur per week in 2017 naar 11,4 uur per week in 2019 naar gemiddeld 16,0 uur per week in 2021. De verklaring hiervoor is dat gemeenten het aanbod hebben uitgebreid vanwege aanpassing van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie.

### 7.3 Totaal non-bereik voorschoolse voorzieningen: 27.800 peuters

Op basis van de JGZ inventarisatie (zie hoofdstuk 5.) is duidelijk dat in 2021 10,8% van de peuters geen gebruik maakt van een voorschoolse voorziening. Het gaat dan om een non-bereik van 27.800 peuters. In vergelijking met de eerste meting in 2017 (13,6%) is dat een substantiële verbetering.

### 7.4 Totaal non-bereik peuters met KOT aanspraak: 20.700 peuters

Met een analyse van de door de Belastingdienst Toeslagen aangeleverde data ramen we het non-bereik in de groep peuters mét toeslagaanpraak op 20.700 peuters ofwel 10% van de totale populatie peuters met aanspraak op kinderopvangtoeslag.

### 7.5 Non-bereik peuters zonder toeslagaanpraak: 7.100 peuters

Het totale non-bereik is op basis van de JGZ screening voor 2021 vastgesteld op 27.800. Het non-bereik onder peuters mét toeslagaanpraak bedraagt 20.700. Er resteert voor het non-bereik onder peuters zonder toeslagaanpraak dan een non-bereik van 7.100 peuters. In 2019 bedroeg dat nog 8.000 peuters en bij het startonderzoek in 2017 was dat nog 14.300.

In onderstaande figuur het verloop van het bereik over de totale monitorperiode 2017-2021:

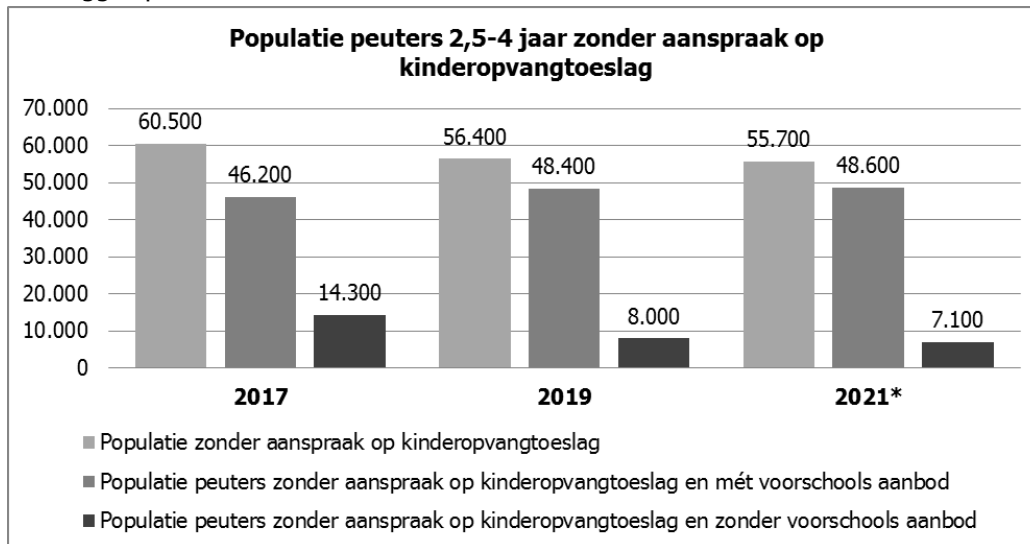
<b>Nederland</b>		
Totaal aantal peuters:	Peuters <u>met</u> KOT aanspraak:	Peuters <u>met</u> KOT gebruik:
2021: 257.800	2021: 202.100	2021: 179.400
2019: 260.900	2019: 204.500	2019: 181.800
2017: 261.700	2017: 201.200	2017: 162.300
(bron: CBS)	(bron: CBS)	
=>		
	Peuters <u>zonder</u> KOT aanspraak:	Peuters <u>zonder</u> KOT gebruik in opvangvoorziening:
	2021: 55.700	2021: 2.000
	2019: 56.400	2019: 2.000
	2017: 60.500	2017: 17.600
	(bron: CBS)	
	=>	
		Non-bereik KOT - peuters (%):
		2021: 20.700 (10%)
		2019: 20.700 (10%)
		2017: 21.300 (11%)
		Peuters zonder KOT aanspraak in voorziening:
		2021: 48.600
		2019: 48.400
		2017: 46.200
		Non-bereik peuters zonder KOT aanspraak (%):
		2021: 7.100 (13%)
		2019: 8.000 (14%)
		2017: 14.300 (24%)



Uit deze raming blijkt dat ca. 13% (7.100 / 55.700) van de peuters zonder recht op toeslag geen gebruik maakt van een voorschoolse voorziening en dat ca. 10% (20.700 / 202.100) van de peuters mét recht op toeslag geen gebruik maakt van een voorziening.

Op basis van de data-analyse en het veldonderzoek is te concluderen dat het non-bereik onder peuters zonder toeslagaanpraak in 2021 met 7.100 peuters aanmerkelijk lager is dan het non-bereik in 2017 (14.300 peuters).

Die daling hangt samen met de inspanningen van gemeenten om het bereik te stimuleren en wordt ook veroorzaakt doordat het aantal huishoudens en peuters zonder aanspraak op toeslag in de periode 2017-2021 is teruggelopen:



Bron: CBS, \*2021: voorlopige raming op basis van CBS data 2019

## 7.6 Motieven voor niet gebruiken voorschoolse voorzieningen

Een kwart van de ouders die geen gebruik maken van een voorschools aanbod geeft aan dat zij principiële bezwaren hebben of geen meerwaarde zien. Als we de relatieve omvang van de door ouders opgegeven redenen verdelen over het totale non-bereik is te zien dat met name het wegnemen van principiële bezwaren een belangrijke bijdrage kan leveren aan het stimuleren van het bereik.

## 7.7 Circa 28.000 peuters mét VE indicatie zonder KOT aanspraak

Het merendeel (57%) van de 48.600 geplaatste peuters zonder toeslagaanpraak heeft een VE indicatie. In totaal aantal geplaatste VE peuters is dat ca. 28.000 peuters in Nederland.

## 7.8 Impact corona op bereik gering

De data-analyses en de screeningsresultaten van de consultatiebureaus laten zien dat het bereik gedurende de corona crisis nauwelijks aangetast lijkt.

## 7.9 Gevarieerd beeld per gemeente

Er is geen structureel beeld terug te zien in de ontwikkeling van het bereik per gemeente. Bij ca. 40% van de gemeenten is sprake van een daling van het bereik in de periode 2019-2021, bij 50% is sprake van een stijging van het bereik en bij ca. 10% is het bereik onveranderd gebleven.



---

## 8. TOT SLOT

Het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben in 2015 bestuurlijke afspraken gemaakt met als doel dat alle peuters - ook de peuters zonder aanspraak op kinderopvangtoeslag - gebruik kunnen maken van een voorschoolse voorziening.

Het doel van deze afspraken was dat in 2019 het non-bereik gehalveerd zou zijn en dat in 2021 alle peuters gebruik zouden kunnen maken van een voorschoolse voorziening.

Uit dit onderzoek blijkt dat in 2021 alle gemeenten een regeling hebben die het voorschoolse aanbod toegankelijk maakt voor alle peuters.

Verder blijkt dat in de periode 2017-2021 het non-bereik van het voorschoolse aanbod onder deze groep is gehalveerd.

Circa 90% van alle peuters stroomt vanuit een voorschools aanbod in op de basisschool. Dat betekent dat nog niet alle huishoudens gebruik maken van een voorschools aanbod.

Dit onderzoek maakt duidelijk dat dit veelal samenhangt met de persoonlijke overtuiging van ouders.

Gemeenten spelen daarop in door, in samenspraak met JGZ en aanbieders, te investeren in maatregelen om de toeleiding naar het voorschools aanbod te versterken.

Die inspanning heeft in de periode 2017-2021 bijgedragen aan de toename van het bereik van het voorschools aanbod.



## BIJLAGE 1: INVULFORMAT GEMEENTEN

### FORMAT GEMEENTEN MONITOR BESTUURSAFSPRAKEN 'Een aanbod voor alle peuters'

GEMEENTENAAM

Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid



#### SUBSIDIEREGELING

Heeft u een subsidieregeling voor ouders zonder kinderopvangtoeslag?  j = ja of n = nee

Wordt in uw gemeente al gebruik gemaakt van de kinderopvangtoeslag voor het gesubsidieerde aanbod voor peuters?  j = ja of n = nee

#### REGULIERE PEUTERS

Vanaf welke leeftijd komen reguliere peuters in aanmerking voor een gesubsidieerde plaats?  jaar

Hoeveel uren per week wordt gesubsidieerd voor reguliere peuters?  uren per week

Is er een verplichting om het aanbod over meer dagen van de week te verdelen, zo ja over hoeveel?  dagen per week

Voor hoeveel weken per jaar is subsidie beschikbaar? (bijvoorbeeld 40 weken)  weken

#### DOELGROEPPEUTERS MET VVE-AANBOD

Vanaf welke leeftijd komen doelgroepeuters in aanmerking voor een gesubsidieerde VVE-plaats (en extra uren aanbod)?  jaar

Hoeveel uren per week wordt gesubsidieerd voor doelgroepeuters zonder kinderopvangtoeslag?  uren per week

Is er een verplichting om dit over meer dagen te verdelen, zo ja over hoeveel? (niets invullen als niet van toepassing)  dagen per week

Voor hoeveel weken per jaar is subsidie beschikbaar? (bijvoorbeeld 40 weken)  weken

Is bekend hoeveel doelgroepeuters er in uw gemeente totaal ongeveer zijn (peuters vanaf bovengenoemde startleeftijd)? (niets invullen als niet bekend)  doelgroepeuters

#### CAPACITEIT

Is er voldoende capaciteit voor peuters van ouders zonder kinderopvangtoeslag?  j = ja of n = nee

Kunt u aangeven welke oorzaak/oorzaken dat heeft? (Zet een X achter de optie die van toepassing is)

subsidieplafond is bereikt  X invullen als van toepassing

onvoldoende geschikte locaties/ruimtes  X invullen als van toepassing

te weinig vraag in kleine kernen/dorpen  X invullen als van toepassing

#### AANBIEDERS

Graag hieronder aangeven welke partijen binnen uw gemeente gebruik maken van de gemeentesubsidie voor peuterwerk en VVE in 2021. Bij voorkeur met de naam en contactgegevens van uw contactpersoon.

**Naam organisatie**      **Naam contactpersoon**      **e-mail adres**      **telefoonnummer**

Naam organisatie	Naam contactpersoon	e-mail adres	telefoonnummer

#### ASSCHER-MIDDELEN - BEREIK ALLE PEUTERS

Heeft u al stappen ondernomen in het kader van de bestuursafspraken "Een aanbod voor alle peuters"? (Zet een X achter de optie die van toepassing is)

Wij zijn ons plan aan het realiseren  X invullen als van toepassing

Wij hebben een plan uitgewerkt, realisatie moet nog volgen  X invullen als van toepassing

Wij zijn bezig met het maken van een plan  X invullen als van toepassing

Wij zijn de mogelijkheden en/of het non-bereik aan het onderzoeken  X invullen als van toepassing

Wij hebben nog geen stappen ondernomen  X invullen als van toepassing

Anders, nameijk

Welke maatregelen neemt u of verwacht u in elk geval te gaan nemen om het non-bereik te verkleinen? (zet een X achter de optie die van toepassing is)

Verlagen ouderbijdrage  X invullen als van toepassing

Uitbreiden capaciteit  X invullen als van toepassing

Verbeteren van werving en toeleiding  X invullen als van toepassing

Nog onbekend  X invullen als van toepassing

Wij zien geen mogelijkheden om het non-bereik te verlagen  X invullen als van toepassing

Anders, nameijk

Eventuele vragen over dit formulier kunt u stellen via [info@buitenhk.nl](mailto:info@buitenhk.nl). Retourneren van het ingevulde format ook aan dit mailadres.



## BIJLAGE 2: INVULFORMAT GESUBSIDIEERDE AANBIEDERS

### FORMAT HOUDERS 'Een aanbod voor alle peuters'

GEMEENTENAAM

ORGANISATIE

NAAM CONTACTPERSOON

E-MAIL CONTACTPERSOON

TELEFOONNR CONTACTPERSOON




Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

#### TOELICHTING

In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) brengen wij voor alle gemeenten het gebruik van de voorschoolse voorzieningen door peuters (2- en 3-jarigen) in kaart.

Uw gemeente heeft aangegeven dat zij direct of via ouders subsidies of vergoedingen verstrekt aan uw organisatie voor peuteropvang en/of Voorschoolse Educatie (VE) en dat is de reden dat wij bij u aanvullende informatie opvragen over het gebruik van het voorschoolse aanbod. De gevraagde informatie kunt u invullen in de witte velden.

Doel is om daarmee het bereik van het aanbod in kaart te brengen en zo eventuele aanpassingen in het gemeentelijk beleid te onderbouwen.

De door u aangeleverde informatie wordt strikt vertrouwelijk behandeld. Dat betekent dat wij de informatie niet aan derden verstrekken en dat wij in de onderzoeksrapporten uitsluitend gegevens op gemeenteniveau publiceren.

De gevraagde gegevens gaan uitsluitend over het gebruik van het gemeentelijk bekostigde voorschoolse aanbod voor peuters in de leeftijd 2 en 3 jaar.

**Als peildatum voor de gevraagde gegevens hanteren wij voor het onderzoek de maand april 2021. Het gaat dus om de unieke peuters die in deze maand gebruik maken van een gesubsidieerd aanbod.**

#### SUBSIDIEREGELING

Ontvangt u - of ontvangen ouders - gemeentelijke subsidie/vergoeding voor peuters **zonder** VVE indicatie en **zonder** kinderopvangtoeslag?  j = ja of n = nee

Ontvangt u - of ontvangen ouders - gemeentelijke subsidie/vergoeding voor peuters **met** VVE indicatie en **zonder** kinderopvangtoeslag?  j = ja of n = nee

Ontvangt u - of ontvangen ouders - gemeentelijke subsidie/vergoeding voor peuters **met** VVE indicatie en **met** kinderopvangtoeslag?  j = ja of n = nee

Wordt er door corona minder gebruik gemaakt van de subsidieplekken?  j = ja of n = nee

#### REGULIERE PEUTERS ZONDER TOESLAGAANSPRAAK

Hoeveel reguliere peuters zonder recht op kinderopvangtoeslag en zonder VVE indicatie maken in totaal in april 2021 gebruik van het gesubsidieerde aanbod?  2- en 3-jarigen

#### DOELGROEPPEUTERS MET VVE-AANBOD ZONDER TOESLAGAANSPRAAK

Hoeveel VVE - doelgroep peuters van 2 en 3 jaar zonder recht op kinderopvangtoeslag maken in april 2021 in totaal gebruik van het gesubsidieerde aanbod?  2- en 3-jarigen

#### DOELGROEPPEUTERS MET VVE-AANBOD MET TOESLAGAANSPRAAK

Hoeveel VVE - doelgroep peuters van 2 en 3 jaar met recht op kinderopvangtoeslag maken in april 2021 in totaal gebruik van het gesubsidieerde aanbod?  2- en 3-jarigen

#### CAPACITEIT EN WACHTLIJSTEN

Heeft u (noemenswaardige) wachtlijsten voor peuters van ouders zonder kinderopvangtoeslag en zonder VVE indicatie?  j = ja of n = nee

Heeft u (noemenswaardige) wachtlijsten voor peuters van ouders zonder kinderopvangtoeslag en met VVE indicatie?  j = ja of n = nee

Kunt u aangeven welke oorzaak/oorzaken dat heeft? (Zet een X achter de optie die van toepassing is)

subsidieplafond is bereikt  X invullen als van toepassing

onvoldoende geschikte locaties/ruimtes  X invullen als van toepassing

te weinig vraag in kleine kernen/dorpen  X invullen als van toepassing

uitbreiding VVE-aanbod waardoor niet alle reguliere peuters geplaatst kunnen worden  X invullen als van toepassing

Anders nl:

--

Eventuele vragen over dit formulier kunt u stellen via [info@buitenhek.nl](mailto:info@buitenhek.nl). Ook kunt u de ingevulde format op dit mailadres inleveren, graag als Excebestand.

# BIJLAGE 3: VINKLIJSTJE JGZ



## ENQUETE NON-BEREIK VOORSCHOOSE VOORZIENINGEN BIJ JEUGGEZONDHEIDSZORG / MONITOR SZW 2021

Doelgroep: ouders met peuters van 2 t/m 3 jaar

Periode onderzoek: 2 weken aanengesloten in wk 21+22(mei) OF wk. 37+38(sept) 2021 (graag omcirkelen) Uit te voeren door: arts/verpleegkundige JGZ

Dit onderzoek bestaat uit 3 vragen per peuter. Wilt u het juiste antwoord omcirkelen?

NAAM JGZ-LOCATIE:		GEMEENTE:										
1) LEEFTIJD PEUTER IN JAREN		2) GAAT DE PEUTER NU OF BINNEN EEN PAAR MAANDEN NAAR EEN VOORSCHOOSE VOORZIENING?		3) PEUTER GAAT NIET NAAR VOORSCHOOSE VOORZIENING OMDAT: (EEN TOELICHTING OP DE BEGRIPPEN TREFT U HIERONDER**)								
Peuter X	2	3	Ja	Nee	Kosten	Afstand	Wachlijst	Niet belangrijk	Geen belangstelling	Verhuizing	Corona	Overig
Peuter X	2	3	Ja	Nee	Kosten	Afstand	Wachlijst	Niet belangrijk	Geen belangstelling	Verhuizing	Corona	Overig
Peuter X	2	3	Ja	Nee	Kosten	Afstand	Wachlijst	Niet belangrijk	Geen belangstelling	Verhuizing	Corona	Overig
Peuter X	2	3	Ja	Nee	Kosten	Afstand	Wachlijst	Niet belangrijk	Geen belangstelling	Verhuizing	Corona	Overig
Peuter X	2	3	Ja	Nee	Kosten	Afstand	Wachlijst	Niet belangrijk	Geen belangstelling	Verhuizing	Corona	Overig
Peuter X	2	3	Ja	Nee	Kosten	Afstand	Wachlijst	Niet belangrijk	Geen belangstelling	Verhuizing	Corona	Overig
Peuter X	2	3	Ja	Nee	Kosten	Afstand	Wachlijst	Niet belangrijk	Geen belangstelling	Verhuizing	Corona	Overig
Peuter X	2	3	Ja	Nee	Kosten	Afstand	Wachlijst	Niet belangrijk	Geen belangstelling	Verhuizing	Corona	Overig
Peuter X	2	3	Ja	Nee	Kosten	Afstand	Wachlijst	Niet belangrijk	Geen belangstelling	Verhuizing	Corona	Overig
Peuter X	2	3	Ja	Nee	Kosten	Afstand	Wachlijst	Niet belangrijk	Geen belangstelling	Verhuizing	Corona	Overig
Peuter X	2	3	Ja	Nee	Kosten	Afstand	Wachlijst	Niet belangrijk	Geen belangstelling	Verhuizing	Corona	Overig
<b>Toelichting op begrippen**</b>												
PEUTER X	De naam van de peuter wordt niet ingevuld. Het onderzoek richt zich op alle peuters en niet alleen peuters met een indicatie.											
LEEFTIJD 2 TM 3 JAAR	Dus ook peuters van bv 2,1 of 3,9 maanden.											
VOORSCHOOSE VOORZIENING	Hiermee bedoelen wij dagopvang (kinderdagverblijf en gastouderopvang), peuteropvang of peuterspeelzaal. (geen oppas of opa en oma)											
KOSTEN	Om financiële redenen											
AFSTAND	Omdat het logistiek lastig te regelen is; omdat er meerdere kinderen op verschillende scholen/opvang zitten of met type vervoer niet goed bereikbaar etc.											
WACHTLIJST	Er is geen plek op gewenste startdatum opvang.											
NIET BELANGRIJK	Ouder ziet geen voordeel voor kind											
GEEN BELANGSTELLING	Geloofsoverweging / uit principe, andere opvang geregeld, nog niet mee bezig etc.											
VERHUIZING	Tijdelijke of vaste wijziging van woonadres in zowel binnen- als buitenland.											
CORONA	Ouder wil vanwege risico op besmetting geen gebruik maken											
OVERIG	Als er een andere reden is dan de te omcirkelen keuzes.											



