

ONTWIKKELINGEN IN DE OMVANG EN DE GEMEENTELIJKE FINANCIERING VAN HET PEUTERSPEELZAALWERK



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

ONTWIKKELINGEN IN DE OMVANG
EN DE GEMEENTELIJKE
FINANCIERING VAN HET
PEUTERSPEELZAALWERK

- eindrapport -

dr. M. de Weerd
dr. M.C. Paulussen-Hoogeboom

Amsterdam, februari 2012
RegioPlan publicatienr.

RegioPlan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door RegioPlan
Beleidsonderzoek in opdracht van het ministerie
van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Achtergrond en doelstelling van het onderzoek.....	1
1.2	Onderzoeksvragen.....	1
1.3	Opzet van het onderzoek.....	2
1.4	Leeswijzer	4
2	Aanbod en capaciteit	5
2.1	Inventarisatie aantal instellingen.....	5
2.2	Capaciteit	7
3	Ontwikkelingen in de gemeentelijke financiering	9
3.1	Inleiding.....	9
3.2	Structurele gemeentelijke subsidies	9
3.3	Incidentele gemeentelijke subsidies	11
3.4	Besteding van vve-middelen	12
4	Ontwikkelingen in het gemeentelijk peuterspeelzaalwerk	13
4.1	Inleiding.....	13
4.2	Organisatorische ontwikkelingen	13
4.3	Financiële ontwikkelingen	19
5	Samenvatting en conclusies	21

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond en doelstelling van het onderzoek

De ontwikkelingen in en rondom het peuterspeelzaalwerk zijn voor het laatst grootschalig in beeld gebracht in 2007¹ en 2009². In deze onderzoeken werd vastgesteld dat de capaciteit en bezettingsgraad van de peuterspeelzalen aan het afnemen was.

De directie Kinderopvang van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft in het kader van de evaluatie van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (WKO) behoefte aan een actueel beeld van de omvang en financiering van het peuterspeelzaalwerk. Het onderzoek waarvan in deze rapportage verslag wordt gedaan, had dan ook twee doelstellingen. De eerste doelstelling was het verkrijgen van inzicht in de ontwikkeling van het budget dat gemeenten gezamenlijk beschikbaar stellen aan peuterspeelzaalwerk en voor- en vroegschoolse educatie (vve). De tweede doelstelling behelsde het in beeld brengen van de ontwikkeling van het aantal peuterspeelzalen.

1.2 Onderzoeksvragen

Dit onderzoek is opgezet als een herhaling van het onderzoek uit 2007, dat eveneens door Regioplan is verricht. Op grond van de aanvraag en in overleg met de opdrachtgever zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoe heeft het aantal instellingen voor peuterspeelzaalwerk zich sinds 2007 ontwikkeld?
2. Hoe heeft de capaciteit van het peuterspeelzaalwerk zich sinds 2007 ontwikkeld?
3. Hoeveel budget hebben gemeenten in 2010 aan het peuterspeelzaalwerk beschikbaar gesteld in de vorm van algemene, structurele subsidies?
4. Hoeveel budget hebben gemeenten in 2010 aan het peuterspeelzaalwerk beschikbaar gesteld in de vorm van algemene, incidentele subsidies?
5. Hoe verhoudt het totaal aan vve-middelen dat in 2010 door gemeenten is ingezet, zich tot het totaal aan vve-middelen dat gemeenten in 2010 van het Rijk hebben ontvangen voor voorschoolse educatie?

¹ Gemmeke, M. & M.J. van Gent (2007). *Regelgeving en financiering kinderopvang en peuterspeelzalen*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

² Van der Vegt, A.L., I.J. Jepma, B. Cuelenaere, J. Siegert & V. Thio (2009). *Trends in en rondom het peuterspeelzaalwerk*. Utrecht/Rotterdam: Sardes/ECORYS.

6. Wat kan uit de inzet van vve-middelen door gemeenten worden afgeleid over de eventuele bijdrage van gemeenten uit (extra) eigen middelen aan het peuterspeelzaalwerk, en vice versa (Wat kan uit de inzet van (extra) eigen peuterspeelzaalwerkmiddelen worden afgeleid over de eventuele bijdrage van gemeenten aan voorschoolse educatie)?
7. Welke redenen noemen gemeenten als verklaring voor de wijze waarop de subsidies voor het peuterspeelzaalwerk zich hebben ontwikkeld?
8. Welke ontwikkelingen hebben zich in de afgelopen jaren in gemeenten voorgedaan op het gebied van samenwerking tussen organisaties?

1.3 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek bestond uit twee delen: een internetenquête onder beleidsmedewerkers van gemeenten en, in het verlengde daarvan, een aantal verdiepende telefonische interviews.

Internetenquête

Beleidsmedewerkers die zich bezighouden met peuterspeelzaalwerk, zijn door ons per e-mail uitgenodigd om de internetenquête in te vullen. Net als de in 2007 afgenomen telefonische enquête, bevatte deze internetenquête vragen over de aantallen organisaties en de capaciteit van het peuterspeelzaalwerk in de gemeente, vragen over algemene structurele en algemene incidentele subsidies voor peuterspeelzaalwerk en vragen over bestede vve-middelen. De enquête sloot af met enkele vragen over samenwerking tussen organisaties.

Steekproef

Net als bij het onderzoek uit 2007 is voor dit onderzoek gebruikgemaakt van een gestratificeerde steekproef waarin grote, middelgrote en kleine gemeenten voldoende zijn vertegenwoordigd. Bij het trekken van de steekproef hebben we ernaar gestreefd zoveel mogelijk gemeenten op te nemen die in 2007 ook aan het onderzoek hebben meegedaan.

Tabel 1.1 geeft een overzicht van de omvang van de populatie, de steekproef en de uiteindelijke respons. In de grote steden Amsterdam en Rotterdam wordt de aansturing van het beleid rondom peuterspeelzaalwerk niet centraal, maar decentraal door deelgemeenten ontwikkeld en uitgevoerd. Om deze reden zijn de steden Amsterdam en Rotterdam, net als in het onderzoek van 2007, op het niveau van stadsdelen dan wel deelgemeenten vertegenwoordigd in de steekproef. In tabel 1.1 wordt in de kolom 'populatieomvang' bij de gemeentecategorie '250.000 inwoners of meer' dan ook aangegeven dat er sprake zou zijn van 24 gemeenten. Dit zijn Den Haag en Utrecht plus de deelgemeenten van Amsterdam en Rotterdam. Van de acht deelgemeenten van Amsterdam en de veertien deelgemeenten van Rotterdam zijn respectievelijk vijf en zes deelgemeenten opgenomen in de steekproef.

Tabel 1.1 Steekproefkader

	Populatie- omvang (N)	Steekproef (n)	Respons (n)
Minder dan 10.000 inwoners	39	22	8
10.000 -< 20.000 inwoners	117	66	38
20.000 -< 50.000 inwoners	191	107	42
50.000 -< 100.000 inwoners	46	26	17
100.000 -< 250.000 inwoners	21	12	7
250.000 inwoners of meer	24	13	8
Totaal	438	246	120

Respons

In totaal hebben beleidsmedewerkers van 120 gemeenten de internetenquête ingevuld (een respons van 49%). Naast Utrecht hebben drie deelgemeenten van Amsterdam en vier deelgemeenten van Rotterdam aan het onderzoek deelgenomen.

Analyse

Bij de analyse van het databestand met enquêtegegevens is een weging toegepast (zie tabel 1.2 voor de gegevens waarop deze weefactor is gebaseerd). Bij de constructie van deze weefactor zijn de 22 deelgemeenten van Amsterdam en Rotterdam weer meegenomen als waren het afzonderlijke steden. Met behulp van de weefactor is bij de analyse van het bestand gecorrigeerd voor de scheve verdeling als gevolg van de gestratificeerde steekproef. Ook is onderzocht of de groep responderende gemeenten representatief is qua geografische spreiding. Dat blijkt het geval te zijn. De resultaten uit dit rapport kunnen daarom worden gegeneraliseerd naar alle gemeenten in Nederland.

Tabel 1.2 Constructie weefactor

	Populatie (N)	Populatie (%)	Respons (N)	Respons (%)	Weefactor
Minder dan 10.000 inwoners	39	8,9%	8	6,7%	1,3356164
10.000-<20.000 inwoners	117	26,7%	38	31,7%	0,8435472
20.000-<50.000 inwoners	191	43,6%	42	35,0%	1,2459230
50.000-<100.000 inwoners	46	10,5%	17	14,2%	0,7413376
100.000-<250.000 inwoners	21	4,8%	7	5,8%	0,8219178
250.000 inwoners of meer	24	5,5%	8	6,7%	0,8219178
Totaal	438	100	120	100	

Verdiepende interviews

Om een beeld te krijgen van de keuzes die gemeenten maken bij de inzet van de verschillende middelen voor peuterspeelzaalwerk zijn vijftien telefonische interviews (van ongeveer 30 minuten) met beleidsmedewerkers gehouden. In deze interviews werd zowel nader ingegaan op de ontwikkelingen met betrekking tot de financiering van peuterspeelzaalwerk en vve, als op de ontwikkelingen op het gebied van organisatorische samenwerking. Tabel 1.3 laat zien hoe de geïnterviewde beleidsmedewerkers zijn verdeeld over de verschillende gemeentegroottecategorieën.

Tabel 1.3 Verdiepende interviews

Gemeentegrootte	Aantal interviews
Minder dan 20.000 inwoners	4
20.000-<50.000 inwoners	5
50.000-<100.000 inwoners	4
100.000-<250.000 inwoners	0
250.000 inwoners of meer	2
Totaal	15

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 rapporteren we de bevindingen uit de enquête over het aanbod en de capaciteit van het peuterspeelzaalwerk. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 in op de financiering van het peuterspeelzaalwerk. In hoofdstuk 4 beschrijven we de organisatorische ontwikkelingen van het peuterspeelzaalwerk in de afgelopen jaren op basis van de enquêtegegevens en de gehouden interviews. Hoofdstuk 5 vormt met de samenvatting van de uitkomsten en de conclusies van het onderzoek het slothoofdstuk.

Populatieschattingen

In hoofdstuk 2 en 3 worden voor een aantal belangrijke variabelen populatieschattingen gepresenteerd.³ Dit zijn schattingen met een onder- en bovengrens. Bij de berekening van de onder- en bovengrens zijn symmetrische 95 procent betrouwbaarheidsintervallen gehanteerd. Dat wil zeggen dat de werkelijke waarde van de variabele in de populatie zich met 95 procent zekerheid binnen de 'bandbreedte' tussen onder- en bovengrens bevindt.

³ Met de gegevens uit de steekproef kunnen schattingen worden gemaakt van kenmerken in de populatie. De gegevens uit de enquête in dit onderzoek zijn representatief voor alle gemeenten van Nederland. Via extrapolatie kan zo het totale subsidiebedrag of het totale aantal instellingen voor peuterspeelzaalwerk worden berekend.

2 AANBOD EN CAPACITEIT

2.1 Inventarisatie aantal instellingen

Peuterspeelzaalwerk wordt door verschillende typen organisaties aangeboden. Er kan onderscheid worden gemaakt naar vier typen, namelijk: zelfstandige organisaties voor peuterspeelzaalwerk; brede welzijns-organisaties; kinderopvangorganisaties en onderwijsinstellingen.

Tabel 2.1 laat het totale aantal instellingen voor peuterspeelzaalwerk in Nederland zien. Per gemeentegroottecategorie is aangegeven hoeveel procent van de instellingen voor peuterspeelzaalwerk tot een bepaald type behoort. Deze cijfers zijn gebaseerd op extrapolaties van de gegevens uit de enquête onder beleidsambtenaren van 120 gemeenten.

Tabel 2.1 Schatting aantal en percentage instellingen voor peuterspeelzaalwerk in 2011

Gemeentegrootte	Zelfstandige organisaties		Welzijns-organisaties		Kinderopvang-organisaties		Onderwijsinstellingen		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
< 10.000	34	63	5	9	15	28	0	0	54	100
10.000-<20.000	132	55	22	9	77	32	9	4	240	100
20.000-<50.000	246	56	50	11	127	29	18	4	441	100
50.000-<100.000	135	67	11	5	46	23	11	5	203	100
100.000-<250.000	57	58	12	12	27	27	3	3	99	100
>250.000*	27	26	39	38	15	15	21	21	102	100
Totaal	631	55	139	12	307	27	62	5	1139	100

* De deelgemeenten zijn in deze berekening als afzonderlijke gemeenten meegenomen.

Wanneer we deze uitkomsten vergelijken met de eerdere rapportage van RegioPlan (zie tabel 2.2), valt allereerst op dat het totale aantal instellingen dat peuterspeelzaalwerk aanbiedt de afgelopen jaren fors is gedaald, namelijk van 1727 naar 1139.¹ Dat is een daling van 34 procent. De daling in het aantal instellingen blijkt het grootst te zijn in de kleinste categorie gemeenten (57% daling bij gemeenten met minder dan 10.000 inwoners). Ook in de grootste categorie gemeenten is de daling echter relatief sterk (44% daling bij gemeenten met meer dan 250.000 inwoners). Voor de categorie gemeenten met 100.000 tot 250.000 inwoners geldt overigens een stijging van het aantal instellingen voor peuterspeelzaalwerk van 18 procent.

¹ De brandbreedte van deze schatting ligt tussen de 1002 en de 1296 instellingen.

Tabel 2.2 Schatting aantal en percentage instellingen voor peuterspeelzaalwerk in 2007

Gemeentegrootte	Zelfstandige organisaties		Welzijns-organisaties		Dagopvang-Organisaties		Onderwijs-instellingen		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
< 10.000	64	51	4	3	57	46	0	0	125	100
10.000-<20.000	280	73	31	8	51	13	23	6	385	100
20.000-<50.000	397	67	96	16	75	13	25	4	593	100
50.000-<100.000	113	49	21	9	79	34	17	7	230	100
100.000-<250.000	35	42	7	8	21	25	21	25	84	100
>250.000	95	31	75	24	45	15	95	31	181	100
Totaal	984	57	234	14	328	19	181	10	1727	100

* De deelgemeenten zijn in deze berekening als afzonderlijke gemeenten meegenomen.

De daling van het aantal instellingen voor peuterspeelzaalwerk heeft zich relatief het sterkst voorgedaan bij onderwijsinstellingen (66% daling), gevolgd door de welzijnsorganisaties (40% daling) en zelfstandige organisaties (36% daling). Het aantal kinderopvangorganisaties dat peuterspeelzaalwerk aanbiedt, is slechts licht gedaald (6% daling).

In de verhouding van de verschillende typen instellingen ten opzichte van het totale aantal instellingen, hebben zich sinds 2007 nauwelijks veranderingen voorgedaan. Alleen het aandeel van kinderopvangorganisaties is enigszins toegenomen (27% van de instellingen in 2011, 19% van de instellingen in 2007) en het aandeel van onderwijsinstellingen is enigszins afgenomen (14% van de instellingen in 2011, 5,5% van de instellingen in 2007). Net als in 2007 wordt het grootste deel van instellingen voor peuterspeelzaalwerk in 2011 gevormd door zelfstandige organisaties (55,5% van de instellingen in 2011, 57% van de instellingen in 2007).

Ten slotte valt uit tabel 2.1 op te maken dat het percentage zelfstandige organisaties groter is naarmate de gemeente kleiner is. Wat het percentage welzijnsorganisaties betreft, is het precies andersom: in de grote gemeenten is het percentage welzijnsorganisaties met peuterspeelzaalwerk beduidend groter dan in de middelgrote en kleine gemeenten. Opvallend is ook dat in de (deel)gemeenten met meer dan 250.000 inwoners het aantal onderwijsinstellingen dat peuterspeelzaalwerk aanbiedt, veel hoger ligt dan in gemeenten van andere categorieën.² Deze bevindingen komen overeen met die van 2007.

² In grote steden zijn veel peuterspeelzalen verbonden aan de basisschool vanwege het fenomeen 'voorschool'.

2.2 Capaciteit

De capaciteit van het peuterspeelzaalwerk in Nederland hebben we gedefinieerd aan de hand van het aantal kindplaatsen. In het peuterspeelzaalwerk komt een kindplaats overeen met een plek van twee dagdelen per week van gemiddeld 2,9 uur per dagdeel (MOgroep, 2007).³

In de enquête is aan beleidsmedewerkers gevraagd een schatting te geven van het aantal kindplaatsen in het peuterspeelzaalwerk in de gemeente.⁴ Bij 112 gemeenten was hierover informatie beschikbaar gesteld. In 2011 is in heel Nederland naar schatting sprake van 150.280 kindplaatsen.⁵ In het onderzoek uit 2007 kwam de schatting van het aantal kindplaatsen uit op 235.658. Dit betekent dat het aantal kindplaatsen in de afgelopen vier jaar met ongeveer een derde (36%) is gedaald.

Gemiddeld genomen is het aantal kindplaatsen in het peuterspeelzaalwerk de afgelopen vier jaar daarmee met negen procent per jaar afgenomen. Dit is een sterkere daling dan te verwachten viel op grond van de resultaten van het onderzoek uit 2009.⁶ Daarin werd geconstateerd dat het aantal gerealiseerde kindplaatsen in het peuterspeelzaalwerk tussen 2007 en 2008 met vijf procent was afgenomen, en werd door tweederde van de instellingen voor peuterspeelzaalwerk de verwachting uitgesproken dat deze daling zich zou voortzetten in jaren 2009 en 2010.⁷

³ MOgroep (2007). *Kengetallen bedrijfsvoering 2005 en expertmodellen bedrijfsvoering 2007 voor het peuterspeelzaalwerk*. Een kindplaats in de kinderopvang is overigens van een totaal andere orde. Daar verstaat men onder een kindplaats tien dagdelen van circa 4,5 uur.

⁴ Er is in de vraagstelling van dit onderzoek, net als in het onderzoek in 2007, niet specifiek gedefinieerd wat wij verstaan onder een kindplaats. Het is mogelijk dat bij de beantwoording gemeenten een eigen definitie hanteren en dat deze niet direct overeenkomt met de standaarddefinitie. De standaarddefinitie van een kindplaats in het peuterspeelzaalwerk is een plek van twee dagdelen per week van gemiddeld 2,9 uur per dagdeel (MOgroep, 2007).

⁵ De breedte van deze schatting ligt tussen de 128.709 en de 171.851 kindplaatsen.

⁶ Van der Vegt, A.L., I.J. Jepma, B. Cuelenaere, J. Siebert & V. Thio (2009). *Trends in en rondom het peuterspeelzaalwerk*. Utrecht/Rotterdam: Sardes/ECORYS.

⁷ In dezelfde periode is het aantal kindplaatsen in de dagopvang sterk toegenomen (zie Paulussen-Hoogeboom & Dekker (2011). *Monitor capaciteit kinderopvang 2008-2010*. Amsterdam: Regioplan). In hoeverre de daling van de capaciteit van het peuterspeelzaalwerk oorzaak of gevolg is van de stijging van de capaciteit van de dagopvang is niet onderzocht.

3 ONTWIKKELINGEN IN DE GEMEENTELIJKE FINANCIERING

3.1 Inleiding

Middelen voor peuterspeelzaalwerk en vve

Gemeenten ontvangen van het Rijk middelen om het peuterspeelzaalwerk en het voorschoolse deel van vve te financieren. Middelen voor de financiering van het peuterspeelzaalwerk worden door het Rijk, in de vorm van een algemene uitkering, toegevoegd aan het Gemeentefonds. Middelen voor de financiering van vve werden in 2010 door het ministerie van OCW aan gemeenten uitgekeerd in de vorm van een decentralisatie-uitkering.^{1,2}

Extra middelen voor peuterspeelzaalwerk

Sinds april 2010 is er, in verband met de voorbereidingen op de Wet Oke, structureel 35 miljoen euro aan extra middelen voor het peuterspeelzaalwerk beschikbaar gesteld. Deze extra middelen zijn bedoeld voor versterking van de basisinfrastructuur van het peuterspeelzaalwerk, zoals verbeteringen op het gebied van leidster-kindratio, groepsgrootte en het opleidingsniveau van leidsters. Deze extra middelen worden uitgekeerd in de vorm van een decentralisatie-uitkering.

Communicerende vaten

Bij de middelen voor de financiering van vve gaat het om macrobedragen die op gemeentelijk niveau binnen marges kunnen worden ingezet. De (extra) middelen voor peuterspeelzaalwerk daarentegen, kunnen door gemeenten vrij worden ingezet, waarbij geldt dat de wettelijke verplichting die ermee gepaard ging wel blijft staan. In de bestuurlijke afspraken die het Rijk en de VNG maakten in het kader van de Wet Oke is opgenomen dat de VNG de gemeenten stimuleert om vrijvallende middelen, of deze nu afkomstig zijn uit peuterspeelzaalwerk of uit vve, beschikbaar blijven voor de groep nul- tot vierjarigen.³ Beide soorten middelen kunnen in de praktijk dus communicerende vaten zijn.

3.2 Structurele gemeentelijke subsidies

In de enquête hebben we aan de beleidsmedewerkers gevraagd wat in hun gemeente het totaalbedrag aan structurele subsidies voor peuterspeel-

¹ De G31-gemeenten vormen hierop een uitzondering. Bij deze gemeenten worden de vve-middelen toegevoegd aan de brededoeluitkering.

² Ongeveer zeventig procent van alle gemeenten ontving in 2010 vve-middelen. Gemeenten gebruiken deze om de vve-doelstellingen te behalen, zoals deze zijn geformuleerd in de Wet Oke.

³ Bestuurlijke afspraken over kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, 23 april 2008.

zaalwerk voor het jaar 2010 was. Hierbij hebben we expliciet aangegeven dat het ging om het bedrag exclusief de eventuele vve-middelen en exclusief incidentele subsidies voor peuterspeelzaalwerk (waaronder uitgaven specifiek voor de verlaging van de ouderbijdrage voor doelgroepkinderen).

In tabel 3.1 geven we een overzicht van het gemiddelde bedrag aan structurele subsidie voor het peuterspeelzaalwerk per gemeente in 2006 en 2010, uitgesplitst naar de verschillende gemeentegroottecategorieën. Gemiddeld is in 2010 per gemeente 300.140 euro besteed aan structurele subsidies. Het geschatte overall totaalbedrag aan structurele subsidies in 2010 bedraagt 131 miljoen euro.⁴ Dit is een daling van 21 procent ten opzichte van 2006. Toen lag het geschatte overall totaalbedrag aan structurele subsidies op 167 miljoen euro.

Tabel 3.1 Geschat bedrag in euro's aan gemeentelijke structurele subsidies voor peuterspeelzaalwerk in 2006 en 2010

Gemeente-grootte	2006		2010	
	Gemiddeld bedrag*	Geschat totaalbedrag	Gemiddeld bedrag*	Geschat totaalbedrag
Minder dan 10.000 inwoners	53.160	2.817.499	87.652	3.418.418
10.000-<20.000 inwoners	84.914	11.548.343	109.086	12.763.056
20.000-<50.000 inwoners	223.099	41.942.604	265.710	50.750.619
50.000-<100.000 inwoners	516.673	21.183.576	475.556	21.973.380
100.000-<250.000 inwoners	2.136.765	44.872.072	1.176.747	24.711.678
250.000 inwoners of meer	1.498.458	44.953.750	747.577	17.941.839
Totaal	356.754	167.317.844	300.140	131.558.990

* Het gemiddelde bedrag van gemeenten in de categorie 100.000 tot 250.000 inwoners ligt hoger dan dat van gemeenten in de categorie 250.000 inwoners of meer. Dit wekt in eerste instantie misschien verbazing, maar in de laatste categorie wordt het gemiddelde berekend op basis van Utrecht en zeven deelgemeenten. Deze deelgemeenten besteden natuurlijk gemiddeld veel minder, wat drukt op het gemiddelde bedrag. In de extrapolatie valt dit verschil weg.

Uit de tabel valt op te maken dat het geschatte totaalbedrag aan structurele subsidies in de kleinere gemeenten (tot 50.000 inwoners) sinds 2007 is toegenomen. Voor gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners geldt dat het totaalbedrag aan structurele subsidies ongeveer gelijk is gebleven. De daling in het totaalbedrag aan structurele subsidies blijkt dan ook veroorzaakt te worden door de grotere gemeenten (100.000 tot 250.000 inwoners en 250.000 inwoners of meer).

⁴ De bandbreedte van dit bedrag ligt tussen de 110 en de 153 miljoen euro (zie ook hoofdstuk 1, paragraaf 1.4).

3.3 Incidentele gemeentelijke subsidies

We hebben de beleidsmedewerkers ook gevraagd naar het totaalbedrag aan incidentele subsidies voor peuterspeelzaalwerk in het jaar 2010. Hieruit bleek dat een ruime meerderheid van de gemeenten (78 van de 120), naast de structurele subsidies, in 2010 geen incidentele subsidies aan het peuterspeelzaalwerk heeft verstrekt.

Gemiddeld werd er per gemeente in 2010 zo'n 20.345 euro incidenteel gesubsidieerd (zie tabel 3.2). Deze tabel laat echter ook zien dat de geschatte totaalbedragen aan incidentele subsidies, anders dan in 2006, nogal schommelen naar gelang de verschillende gemeentegroottecategorieën.

Tabel 3.2 Geschat bedrag in euro's aan gemeentelijke incidentele subsidies voor peuterspeelzaalwerk in 2006 en 2010

Gemeente-grootte	2006		2010	
	Gemiddeld bedrag	Geschat totaalbedrag	Gemiddeld bedrag	Geschat totaalbedrag
Minder dan 10.000 inwoners	9.157	485.329	69	2.681
10.000-<20.000 inwoners	2.739	372.488	14.206	1.662.065
20.000-<50.000 inwoners	4.945	929.744	16.701	3.189.918
50.000-<100.000 inwoners	25.376	1.040.426	1.438	66.125
100.000-<250.000 inwoners	433.333	9.100.000	167.618	3.519.972
250.000 inwoners of meer	459.181	13.775.425	17.475	419.400
Totaal	54.805	25.703.412	20.345	8.860.161

In totaal hebben gemeenten in 2010 bijna negen miljoen euro aan incidentele subsidies aan het peuterspeelzaalwerk verstrekt.⁵ Dat is aanzienlijk minder dan in 2006, toen lag het bedrag aan incidentele subsidies nog op circa 25 miljoen euro. Dit betekent dat er sprake is van een daling van 65 procent.

Wanneer we de bedragen aan verstrekte structurele en incidentele subsidies bij elkaar optellen, zien we dat gemeenten in 2010 naar schatting 140 miljoen euro aan structurele en incidentele subsidies (exclusief vve-gelden) beschikbaar hebben gesteld aan het reguliere peuterspeelzaalwerk. Dit is aanzienlijk minder dan het geschatte totaalbedrag aan structurele en incidentele middelen van 193 miljoen dat in 2006 door gemeenten beschikbaar

⁵ De bandbreedte van dit bedrag ligt tussen de 3 miljoen en de 15 miljoen euro.

werd gesteld. In vergelijking met 2006 is er door gemeenten dus ruim 50 miljoen euro minder aan subsidies voor het peuterspeelzaalwerk verstrekt.⁶

3.4 Besteding van vve-middelen

In de enquête hebben wij de beleidsmedewerkers gevraagd naar het totaalbedrag dat de gemeente in 2010 aan vve heeft besteed (zowel voor peuterspeelzalen als voor kinderdagverblijven). Hier moesten ook de eventuele andere gemeentelijke kosten die verband houden met vve bij worden opgeteld. Tabel 3.3 laat de gemiddelde bestede bedragen en de geschatte totaalbedragen voor vve in 2010 per gemeentegroottecategorie zien. Het geschatte totaalbedrag aan bestede vve-middelen in 2010 bedraagt 206,7 miljoen euro.⁷

Tabel 3.3 Geschat bedrag in euro's aan bestede vve-middelen in 2010

Gemeentegrootte	Gemiddeld bedrag	Geschat totaalbedrag
Minder dan 10.000 inwoners	31.088	1.212.413
10.000-<20.000 inwoners	65.185	7.626.657
20.000-<50.000 inwoners	157.608	30.103.137
50.000-<100.000 inwoners	753.091	34.642.205
100.000-<250.000 inwoners	1.660.336	34.867.063
250.000 inwoners of meer*	4.095.217	98.285.211
Totaal	438.588	206.736.686

* Bij de deelgemeenten van Rotterdam bestaat mogelijk geen volledig accuraat beeld van de besteding van de vve-middelen. Gedurende het onderzoek is namelijk gebleken dat deze deels centraal (op stadsniveau) plaatsvindt. Hierdoor is er mogelijk sprake van een onderschatting van de bestede vve-middelen in deze gemeentegroottecategorie.

Dit bedrag is hoger dan de 187 miljoen euro die gemeenten in 2010 gezamenlijk aan vve-middelen hebben ontvangen. Aangezien de vve-middelen, de eigen peuterspeelzaalwerkmiddelen en de 35 miljoen die aan het gemeentefonds zijn toegevoegd in de praktijk communicerende vaten kunnen zijn, kan worden verondersteld dat ongeveer 20 miljoen van de eigen middelen van gemeenten ten goede is gekomen aan vve.

⁶ Het is niet mogelijk om een gemiddeld bedrag per kindplaats te berekenen dat vergelijkbaar is met het bedrag per kindplaats uit het onderzoek van 2007. De reden hiervoor is dat er geen duidelijkheid bestaat over de verhouding van het aantal vve-plaatsen tot het aantal reguliere peuterspeelzaalplaatsen in beide onderzoeken.

⁷ De bandbreedte van dit bedrag ligt tussen de 106 miljoen en de 278 miljoen euro.

4 ONTWIKKELINGEN IN HET GEMEENTELIJK PEUTERSPEELZAALBELEID

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de ontwikkelingen in het gemeentelijk peuterspeelzaalbeleid op basis van de enquête onder beleidsmedewerkers van gemeenten en de verdiepende interviews die met vijftien van hen zijn gehouden.

4.2 Organisatorische ontwikkelingen

De Wet Oke beoogt een kwaliteitsslag in het peuterspeelzaalwerk te realiseren. Met deze wet zijn de kwaliteitseisen voor peuterspeelzaalwerk en kinderopvang zoveel mogelijk, maar niet volledig, met elkaar in lijn gebracht. Voor organisaties die peuterspeelzaalwerk aanbieden geldt nu een landelijk kwaliteitskader, waardoor de kwaliteitseisen voor peuterspeelzaalwerk duidelijker dan zijn voorheen, maar minder vergaand dan voor organisaties die kinderopvang aanbieden.

In 2009 zijn verschillende trends in en rondom het peuterspeelzaalwerk gesignaleerd, die vermoedelijk het gevolg waren van de toen nog in voorbereiding zijnde wet Oke.¹ Een deel van die trends is meegenomen in onderhavig onderzoek. Dat betreft:

- de fusie van peuterspeelzaalorganisaties;
- de samenwerking van peuterspeelzaalorganisaties en kinderopvangorganisaties;
- het overgaan van peuterspeelzaalwerk naar kinderopvangorganisaties;
- het omzetten van peuterspeelzaalwerk in halve dagopvang;
- het fysiek bij elkaar brengen van peuterspeelzaalwerk, kinderopvang en onderwijs.

In vrijwel alle gemeenten doen zich momenteel een of meer van de genoemde ontwikkelingen voor of hebben zich een of meer van de genoemde ontwikkelingen voorgedaan (zie tabel 4.1). De wet Oke lijkt daarmee een aanzienlijk effect te hebben. Uit de interviews komt naar voren dat maatregelen in het kader van deze ontwikkelingen vaak in samenhang met elkaar genomen worden.

¹ Van der Vegt, A.L., I.J. Jepma, B. Cuelenaere, J. Siegert & V. Thio (2009). *Trends in en rondom het peuterspeelzaalwerk*. Utrecht/Rotterdam: Sardes/ECORYS.

Tabel 4.1 Aantal afgeronde of zich voordoende ontwikkelingen

Aantal ontwikkelingen dat zich voordoet of heeft gedaan	Percentage gemeenten waarin dit aantal ontwikkelingen zich voordoet of heeft gedaan
0 ontwikkelingen	4%
1 ontwikkeling	5%
2 ontwikkelingen	22%
3 ontwikkelingen	26%
4 ontwikkelingen	24%
5 ontwikkelingen	19%
N	103

In tabel 4.2 is te lezen in hoeverre de afzonderlijk ontwikkelingen zich in gemeenten voor hebben gedaan, zich op dit moment voordoen, in voorbereiding zijn of zich niet voordoen en niet in voorbereiding zijn.

De ontwikkelingen die momenteel het meest spelen of al hebben gespeeld binnen gemeenten zijn de samenwerking van peuterspeelzaalorganisaties en kinderopvangorganisaties (in 74% van de gemeenten) en het fysiek bij elkaar brengen van peuterspeelzaalwerk, kinderopvang en onderwijs (in 81% van de gemeenten).

De ontwikkelingen die zich tot nog toe het minst voordoen of hebben gedaan betreffen het omzetten van peuterspeelzaalwerk in halve dagopvang en de fusie van peuterspeelzaalorganisaties. In twintig procent van de gemeenten is peuterspeelzaalwerk omgezet in halve dagopvang of wordt dat momenteel gerealiseerd. Ruim twintig procent van de gemeenten bereidt zich voor op deze ontwikkeling. In iets meer dan de helft van de gemeenten is men niet op deze ontwikkeling gericht.²

Op elk van deze ontwikkelingen gaan we hieronder dieper in.

Tabel 4.2 Ontwikkelingen in het peuterspeelzaalwerk

Ontwikkeling	Is afgerond	Vindt nu plaats	Is in voorbereiding	Doet zich niet voor en is niet in voorbereiding	Weet niet
Fusie van peuterspeelzaalorganisaties	24%	7%	4%	64%	1%
Samenwerking van peuterspeelzaalorganisaties en kinderopvangorganisaties	13%	42%	19%	22%	4%
Overgaan van peuterspeelzaalwerk naar kinderopvangorganisaties	22%	8%	19%	47%	5%
Omzetten van peuterspeelzaalwerk in halve dagopvang	7%	13%	22%	52%	8%
Fysiek bij elkaar brengen van peuterspeelzaalwerk, kinderopvang en onderwijs	12%	30%	39%	18%	1%

² De kwantitatieve uitkomsten van ons onderzoek zijn niet een-op-een vergelijkbaar met de kwantitatieve resultaten van het onderzoek van Sardes aangezien in dat onderzoek kwantitatieve gegevens zijn gebaseerd op dataverzameling onder aanbieders van peuterspeelzaalwerk.

Fusie van peuterspeelzaalorganisaties

In bijna een kwart van de gemeenten zijn in de afgelopen jaren peuterspeelzaalorganisaties gefuseerd. Dat is met name gebeurd in gemeenten met minder dan 50.000 inwoners. Dat is in die zin logisch omdat in gemeenten met minder dan 50.000 inwoners het peuterspeelzaalwerk meer dan in grotere gemeenten wordt aangeboden door zelfstandige organisaties voor peuterspeelzaalwerk. Dat is ondanks de fusies die hebben plaatsgevonden momenteel overigens nog steeds het geval (zie hoofdstuk 2).

In gemeenten met meer dan 100.000 inwoners zijn zelfstandige organisaties voor peuterspeelzaalwerk nauwelijks gefuseerd.

Aan de fusies van peuterspeelzaalorganisaties lijkt binnenkort een einde te komen. Er zijn nauwelijks gemeenten waar momenteel nog fusies van peuterspeelzaalorganisaties plaatsvinden of waar dat in voorbereiding is.

Uit de interviews die we hebben gehouden komt naar voren dat met de fusie van zelfstandige peuterspeelzaalorganisaties vaak een professionaliserings-slag is gemaakt. Zelfstandige organisaties voor peuterspeelzaalwerk zijn vaak klein en werken met een bestuur dat uit vrijwilligers bestaat. Dat is niet langer van deze tijd. Daarnaast wordt de fusie van zelfstandige organisaties voor peuterspeelzaalwerk benoemd als een efficiency slag. Grotere organisaties kunnen kostenefficiënter werken dan kleine organisaties.

“De gemeente heeft fusies zoveel mogelijk gestimuleerd. Vanaf 2012 hebben we nog maar twee organisaties voor peuterspeelzaalwerk. Twee tot drie jaar geleden waren dat er nog zes....

Ondanks bezuinigingen en een stijging van de loonkosten moet met hetzelfde budget in de kosten worden voorzien. Dit is mogelijk door een efficiëntere inzet van de middelen, als gevolg van een grotere organisatie, een betere bezettingsgraad van de groepen, het samenvoegen van organisaties en het meer gebruik maken van mogelijkheden om samen met de kinderopvang combigroepen te gaan vormen. Dit betekent voor de peuterspeelzalen een verdere professionaliserings-slag en de vraag naar een duidelijke toekomstvisie die in samenwerking met de gemeente wordt opgesteld”.

Beleidsmedewerker van een gemeente met 20.000 tot 50.000 inwoners

Samenwerking van peuterspeelzaal- en kinderopvangorganisaties

In ruim veertig procent van de gemeenten wordt momenteel de samenwerking tussen peuterspeelzaal- en kinderopvangorganisaties vormgegeven. De grotere gemeenten zijn hier al langer mee bezig dan de kleinere gemeenten. In een groot deel van de kleinere gemeenten (minder dan 10.000 inwoners) is de samenwerking van peuterspeelzaal- en kinderopvangorganisaties in voorbereiding.

De mate van samenwerking verschilt, zo blijkt uit de interviews. Zij loopt uiteen van het gezamenlijk ontwikkelen van een overdrachtsformulier voor het onderwijs en het gezamenlijk zitting hebben in een overleg met de gemeente tot het gebruik maken van elkaars voorzieningen.

“Peuterspeelzaalwerk en kinderopvang zijn niet geïntegreerd. Men vindt elkaar wel in het kader van vve, er is afstemming over openingstijden en er is contact in het kader van overdrachten. In al deze gevallen is ook het onderwijs betrokken. Deze partijen zitten ook een keer per kwartaal aan in het overleg met de gemeente.”

Beleidsmedewerker van een gemeente met minder dan 20.000 inwoners

In ruim een vijfde van de gemeenten speelt deze ontwikkeling helemaal niet. De gemeenten met minder dan 50.000 inwoners en gemeenten/stadsdelen in de G4 zijn relatief sterk binnen deze groep gemeenten vertegenwoordigd.

Overgaan van peuterspeelzaalwerk naar kinderopvangorganisaties

In ruim een vijfde van de gemeenten is peuterspeelzaalwerk overgegaan naar kinderopvangorganisaties. Dat betreft iets vaker gemeenten met tussen de 10.000 en 50.000 inwoners dan gemeente uit de andere groottecategorieën. In ruim de helft van de gemeenten waar peuterspeelzaalwerk is overgegaan naar kinderopvangorganisaties wordt ook nog peuterspeelzaalwerk door zelfstandige organisaties voor peuterspeelzaalwerk aangeboden. In de meeste van deze gemeenten is dus *een deel* van het peuterspeelzaalwerk naar kinderopvangorganisaties gegaan.

In de gemeente waarvan een beleidsmedewerker onderstaande uitspraken deed, wordt het peuterspeelzaalwerk door een zelfstandige organisatie voor peuterspeelzaalwerk aangeboden.

“We willen in de toekomst niet meer met die ene organisatie voor peuterspeelzaalwerk werken omdat deze erg duur is door de manier waarop zij het peuterspeelzaalwerk aanbiedt, omdat de meerwaarde van deze organisatie ten opzichte van de kinderopvangorganisaties niet meer duidelijk is en omdat de organisatie voor peuterspeelzaalwerk zelf ook commercieel is geworden. Sinds 2011 is deze organisatie namelijk ook buitenschoolse opvang aan gaan bieden. Wanneer de gemeentelijke subsidies alleen voor deze organisatie beschikbaar blijven, ontstaat een situatie waarin sprake is van oneerlijke concurrentie. We denken er daarom over na om ook plaatsen bij de kinderopvangorganisaties te subsidiëren wanneer die aan bepaalde voorwaarden voldoen.”

Beleidsmedewerker van een gemeente met 20.000 tot 50.000 inwoners

Ongeveer een kwart van de gemeenten is momenteel bezig met het overdragen van peuterspeelzaalwerk naar kinderopvangorganisaties of met de voorbereiding daarvan. Onder deze gemeenten zijn de gemeenten met 100.000 tot 250.000 inwoners enigszins oververtegenwoordigd.

“In onze gemeente waren twee peuterspeelzalen. Door het teruglopende aantal kinderen en stijgende personeelskosten teerden de peuterspeelzaalorganisaties steeds verder in op hun eigen vermogen, waardoor een failliet dreigde. De enige aanbieder van kinderopvang (een stichting) die in de gemeente actief is, wilde de helpende hand bieden omdat zij het van belang vond dat het bestaande voorschoolse aanbod bleef bestaan. De peuterspeelzalen zijn overgenomen door de kinderopvangorganisatie, de peuterspeelzaallocaties zijn blijven bestaan en de leidsters van de peuterspeelzalen zijn gebleven. De gemeente heeft extra middelen ingezet voor de verbouw van de peuterspeelzalen zodat die kinderopvangproof werden en voor de scholing voor de peuterspeelzaalleidsters zodat op de peuterspeelzalen voortaan vve kon worden geboden. De kinderopvangorganisatie werkte al met een vve-programma.”

Beleidsmedewerker van een gemeente met minder dan 20.000 inwoners

In de gemeenten waar men het peuterspeelzaalwerk en kinderopvang niet wil laten integreren, vormen de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk en het willen behouden van die kwaliteit de reden om niet tot integratie over te willen gaan.

“De gemeente heeft in het kader van de Wet Oke wel nagedacht over samenwerking en integratie maar wil dat niet omdat ze heel tevreden is met de huidige kwaliteit en omdat de angst bestaat dat in geval van integratie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk die kwaliteit minder goed kan worden gemonitord”.

Beleidsmedewerker van een gemeente met meer dan 250.000 inwoners

Omzetten van peuterspeelzaalwerk in halve dagopvang

In zeven procent van de gemeenten is inmiddels peuterspeelzaalwerk omgezet in halve dagopvang. In dertien procent van de gemeenten vindt die ontwikkeling nu plaats en in 22 procent van de gemeenten wordt het omzetten van peuterspeelzaalwerk in halve dagopvang voorbereid. De gemeenten met 10.0000 tot 250.000 inwoners zijn hierbij oververtegenwoordigd.

“De verschillen tussen peuterspeelzaalwerk en kinderopvang worden steeds kleiner. Binnenkort organiseert de gemeente een miniconferentie met het onderwijs, peuterspeelzaalwerk, kinderopvang, de jeugdgezondheidszorg, de ggd het centrum voor jeugd en gezin en de zorgadviesdienst waarin we verder gaan praten over verdergaande integratie zodat de scheidingen tussen peuterspeelzaalwerk en kinderopvang opgeheven kunnen worden en er vloeiende lijnen ontstaan naar het onderwijs. De gemeente is daarin organiserend en faciliterend. We denken dat de integratie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang binnen 2 à 3 jaar gerealiseerd zal zijn.”

Beleidsmedewerker van een gemeente met minder dan 20.000 inwoners

“Per september 2011 is het peuterspeelzaalwerkbeleid omgezet naar peuteropvangbeleid. Peuteropvang wordt geboden door organisaties die voldoen aan de eisen van de Wet kinderopvang en waarvan de medewerkers opgeleid zijn in het vve-programma Startblokken. Het bedrag dat voor peuteropvang wordt uitgetrokken ligt lager dan het bedrag dat in het verleden voor peuterspeelzaalwerk werd uitgetrokken maar met dit beleid denkt de gemeente uiteindelijk meer peuters te kunnen bereiken. Daarnaast krijgen alle peuters een basis aanbod vve. Uiteindelijk gaat het om een bezuiniging van 150.000 euro welke bereikt moet zijn in 2014. De essentie van het peuteropvangbeleid is dat iedereen in aanmerking komt voor peuteropvang binnen de kinderdagopvang. Wanneer ouders onder de Wet kinderopvang vallen betalen zij volgens de tabel van deze wet. Andere ouders kunnen gebruik maken van een subsidieplaats van de gemeente. Deze ouders betalen een ouderbijdrage die gelijk is aan de ouderbijdrage die ouders betalen die onder de Wet kinderopvang vallen. De kosten van een subsidieplaats van de gemeente bedragen € 1780 euro voor twee dagdelen. Doelgroeppeuters krijgen een 3^e en 4^e vve-dagdeel aangeboden. Deze kosten komen volledig voor rekening van de gemeente en worden bekostigd uit aparte budgetten. Positief aan het nieuwe beleid is dat het geld beter bij de kinderen terecht komt en minder bij de peuterspeelzaalorganisaties.”

Beleidsmedewerker van een gemeente met 50.000 tot 100.000 inwoners

Fysiek bij elkaar brengen van peuterspeelzaalwerk, kinderopvang en onderwijs

In twaalf procent van de gemeenten zijn peuterspeelzaalwerk, kinderopvang en onderwijs fysiek bij elkaar gebracht. De gemeenten met minder dan 10.000 inwoners zijn hierbij sterk oververtegenwoordigd. In dertig procent van de gemeenten vindt die ontwikkeling nu plaats en in 39 procent van de gemeenten wordt die ontwikkeling voorbereid.

“We willen komen tot 1 voorschoolse voorziening per wijk (1 aanbod voor alle kinderen). Achtergrond is dat er nu sprake is van segregatie die als onwenselijk wordt gezien. Er is nu een aantal vve-zalen waarop bijna honderd procent doelgroepkinderen zitten. Op een aantal van deze zalen komen bijna alleen kinderen die niet tot nauwelijks Nederlands spreken. Op deze zalen komt men helemaal niet toe aan de gerichte taalactiviteiten. Door meer spreiding te realiseren wordt dit knelpunt weggenomen. In sommige wijken zullen bijvoorbeeld kinderopvang en peuterspeelzalen en vve-speelzalen fysiek samengaan. In andere wijken kan misschien een netwerkvoorziening gecreëerd worden waarin de organisaties bijvoorbeeld afspraken maken over de overdracht naar het onderwijs of over het gebruik maken van elkaars voorzieningen. Achter deze keuze zit geen bezuinigingsdoelstelling.”

Beleidsmedewerker van een gemeente met 50.000 tot 100.000 inwoners

4.3 Financiële ontwikkelingen

Uit hoofdstuk 3 werd duidelijk dat de structurele subsidies voor peuterspeelzaalwerk in de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners zijn gestegen sinds 2007. In de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners zijn de gemeentelijke structurele subsidies voor peuterspeelzaalwerk daarentegen gedaald. Uit de interviews die met beleidsmedewerkers van 15 gemeenten zijn gehouden ontstaat met betrekking tot de subsidies voor het peuterspeelzaalwerk in de toekomst het volgende beeld:

In een deel van de gemeenten zijn de budgetten voor het komend jaar nog gelijk aan voorgaande jaren. Wat er daarna gaat gebeuren is nog onduidelijk.

“Het is nog niet duidelijk hoe de budgetten voor peuterspeelzaalwerk zich de komende jaren gaan ontwikkelen. Het College heeft voorgesteld om de budgetten voor peuterspeelzaalwerk helemaal te schrappen. De Raad heeft daarover nog geen besluit willen nemen. Er komt nu een onderzoek naar wat de gevolgen zijn als de peuterspeelzaalbudgetten blijven bestaan en wat de gevolgen zijn als de peuterspeelzaalbudgetten worden geschrapt.”

Beleidsmedewerker van een gemeente met 20.000 tot 50.000 inwoners

“De bedragen die zijn uitgegeven aan peuterspeelzaalwerk en vve zijn constant gebleven over de jaren. Er is wel over gediscussieerd of het misschien minder kon, maar de conclusie was steeds dat peuterspeelzaalwerk en vve belangrijk zijn en dat daar niet op bezuinigd moest worden.

Ook voor de komende jaren is het uitgangspunt dat er niet bezuinigd wordt op de budgetten voor peuterspeelzaalwerk. Omdat de gemeente in 2013 gaat fuseren met twee andere gemeenten wordt nu onderzocht op welk subsidiestelsel deze gemeenten over zullen gaan. Zo wordt onderzocht of een deel van de ouders een vergoeding vanuit de Wet Kinderopvang kan krijgen. Niet vanuit een bezuinigingsidee maar vanuit de visie dat de leefbaarheid in de kleine kernen gestimuleerd moet worden, voortvloeiend uit de WMO en de Wet Oke.

De gemeente heeft veel kleine kernen en in ieder van deze wil de gemeente een voorschoolse voorziening hebben. De budgetten blijven in principe hetzelfde maar moeten misschien anders verdeeld gaan worden. Mogelijk moet een deel van het geld naar een kinderopvangorganisatie.”

Beleidsmedewerker van een gemeente met minder dan 20.000 inwoners

Verschillende gemeenten zullen gaan bezuinigen op vve. Dat doen ze door met een strakkere definitie van doelgroepkinderen te gaan werken.

“Er gaat minder uitgegeven worden aan vve doordat met een strakkere definitie gewerkt gaat worden. Nu komen naast gewichtenpeuters ook risicopeuters in aanmerking voor vve. Naast de opleiding van de ouders vormt disbalans in de gezinssituatie ook nog een indicatie voor vve. Dat is binnenkort niet langer het geval. Momenteel komen 43 peuters op grond van de gewichtenregeling in aanmerking voor vve en zijn er ongeveer 50 risicopeuters.”

Beleidsmedewerker van een gemeente met 20.000 tot 50.000 inwoners

“Volgens de gewichtenregeling komen we uit op 25 doelgroepkinderen, met onze eigen definitie komen we uit op ongeveer 50 doelgroepkinderen.”
Beleidsmedewerker van een (andere) gemeente met 20.000 tot 50.000 inwoners

Maar er zijn ook gemeenten die juist meer aan vve uit willen geven.

Het vve-budget groeit nog. De vve-doelstelling van 95 procent bereik wordt daar verder mee nagestreefd. Dat percentage wordt wel al bereikt in de zwakkere wijken maar nog niet in de gemengde wijken en ook nog niet in de sterkere wijken waar soms toch een zwakkere buurt deel van uitmaakt. Uitbreiding van de vve dus kwantitatief maar vooral ook kwalitatief door de inzet van een zorgconsulent die leidsters begeleidt op het omgaan met kinderen met een zorgvraag, en door coaching on the job met inzet van Video-interactie begeleiding. Dat heeft betrekking op het werken met vve-programma's en de vaardigheden die daarvoor nodig zijn. Deze vaardigheden blijken na enige tijd weg te zakken. We gaan de basiscursus inkorten en de vaardigheden dus herhalen met behulp van coaching on the job.”
Beleidsmedewerker van een gemeente met meer dan 250.000 inwoners

Een aantal beleidsmedewerkers verwacht dat door de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag, de vraag naar peuterspeelzaalwerk weer zal toenemen of ziet dat al gebeuren. Gemeenten die ook geïnvesteerd hebben in het aanbieden van vve in de kinderopvang vrezende de effecten van de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag.

“Omdat in dit stadsdeel veel doelgroepkinderen naar de kinderopvang gaan, is ook een voorschools aanbod op twintig kinderdagverblijven gerealiseerd. De kinderdagverblijven krijgen hiervoor een vergoeding van de meerkosten die zij moeten maken, zoals kosten voor trainingen en materiaal.
Als gevolg van de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag ontvangen we nu signalen van kinderdagverblijven dat kinderen van de kinderopvang af gaan. Bij de peuterspeelzalen komen nu meer aanmeldingen binnen. Een deel van de kinderen wordt opgevangen door familie. Die bereiken we dan niet meer met een voorschools aanbod. We krijgen ook signalen dat er voor sommige kinderen helemaal geen opvang meer is en dat ze rondzwerven op de markt. Het is tragisch om te zien dat nu we zo hebben geïnvesteerd in het realiseren van een voorschools aanbod op de kinderdagverblijven, het aantal kinderen dat gebruik maakt van kinderopvang als gevolg van de bezuinigingen terugloopt en dus niet meer met de voorschool bereikt wordt.”
Beleidsmedewerker van een gemeente met meer dan 250.000 inwoners

5 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In het kader van de evaluatie van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (WKO) heeft Regioplan onderzoek gedaan naar de actuele omvang en financiering van, en ontwikkelingen in het peuterspeelzaalwerk. Dit onderzoek is grotendeels een herhaling van een eerder Regioplanonderzoek uit 2007.

De gegevensverzameling heeft plaatsgevonden in oktober 2011 middels een internetenquête onder beleidsmedewerkers van gemeenten. Daarnaast zijn ter verdieping van de enquêtegegevens, vijftien beleidsmedewerkers kort telefonisch geïnterviewd. De internetenquête is ingevuld door 120 beleidsmedewerkers. De groep gemeenten die daarmee in dit onderzoek vertegenwoordigd is, is representatief voor alle gemeenten in Nederland.

Aanbod en capaciteit

Peuterspeelzaalwerk wordt door verschillende typen organisaties aangeboden: zelfstandige organisaties voor peuterspeelzaalwerk; brede welzijnsorganisaties; kinderopvangorganisaties en onderwijsinstellingen. Het aantal instellingen voor peuterspeelzaalwerk is sinds 2007 met 34 procent gedaald (van 1727 naar 1139). Deze daling van het aantal instellingen heeft vooral plaatsgevonden in gemeenten van de kleinste categorie (57% daling bij gemeenten met minder dan 10.000 inwoners), maar ook bij gemeenten van de grootste categorie (44% daling bij gemeenten met meer dan 250.000 inwoners). Wanneer we kijken het type instellingen, zien we de relatief sterkste daling bij de onderwijsinstellingen (66% daling).

De totale capaciteit van het peuterspeelzaalwerk, gemeten aan de hand van het aantal kindplaatsen, is de afgelopen jaren met een ongeveer een derde gedaald (van, naar schatting, 235.658 kindplaatsen in 2007 naar 150.280 in 2010: een daling van 36%).

Ontwikkelingen in de financiering

Gemeenten ontvangen van het Rijk (extra)¹ middelen om het peuterspeelzaalwerk en het voorschoolse deel van vve te financieren. (Extra) middelen voor de financiering van het peuterspeelzaalwerk worden door het Rijk toegevoegd aan het gemeentefonds. Middelen voor de financiering van vve worden door het ministerie van OCW aan gemeenten uitgekeerd in de vorm van een decentralisatie-uitkering.²

¹ Sinds april 2010 is er, naast de 'reguliere' middelen voor peuterspeelzaalwerk, structureel 35 miljoen euro aan extra middelen voor het peuterspeelzaalwerk beschikbaar.

² De G31-gemeenten vormen hierop een uitzondering. Bij deze gemeenten worden de vve-middelen toegevoegd aan de brede doel uitkering..

Bestede middelen peuterspeelzaalwerk

Sinds het onderzoek uit 2007 is zowel het totaalbedrag aan door gemeenten verstrekte algemene structurele subsidies, als het totaalbedrag aan door gemeenten verstrekte algemene incidentele subsidies, gedaald.

Gemeenten hebben in 2010 naar schatting 140 miljoen euro aan structurele en incidentele subsidies (exclusief vve-gelden) beschikbaar gesteld. Dit is aanzienlijk minder, 53 miljoen, dan het geschatte totaalbedrag aan structurele en incidentele middelen van 193 miljoen dat in 2006 door gemeenten beschikbaar werd gesteld. De daling in de structurele algemene subsidies heeft plaatsgevonden in de grotere gemeenten, vooral in gemeenten met 250.000 inwoners of meer.

Bestede vve-middelen

In 2010 ontvingen de gemeenten gezamenlijk 187 miljoen voor het voorschoolse deel van de vve-middelen. Het geschatte totaalbedrag aan door gemeenten bestede vve-middelen in 2010 bedraagt 207 miljoen euro.

Aangezien de vve-middelen en de (extra) eigen peuterspeelzaalwerkmiddelen in praktijk communicerende vaten kunnen zijn, kan worden verondersteld dat ongeveer 20 miljoen van de (extra) eigen peuterspeelzaalwerkmiddelen van gemeenten ten goede is gekomen aan vve.

Totale bestede middelen peuterspeelzaalwerk

Sinds 2010 ontvangen gemeenten jaarlijks 35 miljoen euro extra van het Rijk ter versterking van het peuterspeelzaalwerk. Uitgaande van een gelijkblijvend bestedingsniveau ten opzichte van 2007 van 193 miljoen euro, betekent dat, dat gemeenten in 2010 ongeveer 228 miljoen euro aan peuterspeelzaalwerk zouden moeten hebben besteed. Het daadwerkelijk bestede bedrag komt uit op ongeveer 160 miljoen euro die is opgebouwd uit 140 miljoen euro besteed aan structurele en incidentele subsidies en 20 miljoen extra besteed aan vve. Gemeenten lijken daarmee niet alleen 53 miljoen minder vanuit de eigen middelen aan peuterspeelzaalwerk te hebben besteed, maar ook een deel van de extra 35 miljoen die het Rijk jaarlijks sinds 2010 ter versterking van het peuterspeelzaalwerk aan gemeenten heeft verstrekt, niet ten behoeve van het peuterspeelzaalwerk (regulier dan wel vve) te hebben ingezet.

Organisatorische ontwikkelingen

Ontwikkelingen die momenteel het meest spelen of al hebben gespeeld binnen gemeenten zijn de samenwerking van peuterspeelzaalorganisaties en kinderopvangorganisaties en het fysiek bij elkaar brengen van peuterspeelzaalwerk, kinderopvang en onderwijs. De wet Oke lijkt hiermee vruchten af te werpen. Ontwikkelingen die zich tot nog toe het minst voordoen of hebben gedaan betreffen het omzetten van peuterspeelzaalwerk in halve dagopvang, de fusie van peuterspeelzaalorganisaties en het overgaan van peuterspeelzaalwerk naar kinderopvangorganisaties.

Verwachte financiële ontwikkelingen

Op grond van de interviews met vijftien gemeenten ontstaat het beeld dat veel gemeenten vanaf volgend jaar zullen gaan bezuinigen op het peuterspeelzaalwerk en op vve. De intentie van veel gemeenten lijkt wel om het aanbod van voorschoolse voorzieningen op peil te houden. Bezuinigingen op vve zullen vooral gerealiseerd worden door voortaan uit te gaan van de definitie van doelgroepkinderen van het Rijk in plaats van de bredere definitie van doelgroepkinderen waarmee sommige gemeenten tot nog toe werkten. Bezuinigingen op peuterspeelzaalwerk zullen vooral worden gerealiseerd door samenwerking met kinderopvangorganisaties.

Een aantal gemeenten verwacht dat de belangstelling voor peuterspeelzaalwerk toe zal nemen als gevolg van de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag.

Conclusie

De afname van de capaciteit van het peuterspeelzaalwerk heeft zich in de afgelopen jaren in nog sterkere mate voortgezet dan in de daaraan voorafgaande periode. Ook de bestedingen van gemeenten aan het (reguliere) peuterspeelzaalwerk zijn, ondanks de extra middelen die gemeenten voor de versterking het peuterspeelzaalwerk ontvangen hebben, gedaald. De daling van de bestedingen van gemeenten aan het peuterspeelzaalwerk zal zich de komende jaren nog versterkt voortzetten.

Gemeenten hebben zo'n 20 miljoen meer aan voorschoolse educatie besteed dan zij van het rijk hebben ontvangen. Gemeenten lijken daarvoor een deel van de 35 miljoen die het rijk jaarlijks sinds 2010 extra aan het gemeentefonds heeft toegevoegd te hebben ingezet.

Een deel van de gemeenten lijkt geen onderscheid meer te willen of kunnen maken tussen organisaties voor peuterspeelzaalwerk en organisaties voor kinderopvang. In steeds meer gemeenten zal in de toekomst ook peuterspeelzaalwerk worden aangeboden door kinderopvangorganisaties of zullen (van oudsher) peuterspeelzaalorganisaties steeds vaker kinderopvang aan gaan bieden.

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl