

Onderzoek gemeentelijk beleid en aanbod peuterspeelzaalwerk

Amsterdam, mei 1999

Nelleke Hilhorst
Lea Grubben
Marieke van Maanen

Inhoudsopgave

	pagina
Inleiding	4
 Deel 1: Het enquête onderzoek	
1 Werkwijze enquête onderzoek	7
1.1 Selectie gemeenten	7
1.2 Methode	8
 2 Organisatie van het peuterspeelzaalwerk	9
2.1 Organisatievorm	9
2.2 Aanbod	10
2.3 Capaciteit	12
2.4 Bereik	13
2.5 Personeel	14
2.6 Financiering	14
 3 Beleid peuterspeelzaalwerk	17
3.1 Algemeen	17
3.2 Toekenning functies/doelstellingen	18
3.3 Kwaliteitsbeleid en kwaliteitsbewaking	20
3.4 Bestaande ondersteuning en behoefte aan ondersteuning	20
3.5 Wettelijk kader	21
 4 Feitelijke samenwerking	22
4.1 Inhoudelijke afstemming	22
4.2 Samenwerking	22
 5 Knelpunten en ontwikkelingen	24
5.1 Belangrijkste knelpunten	24
5.2 Ontwikkelingen laatste vijf jaar	25
 6 Samenvatting	26
6.1 Algemeen	26
6.2 Bijzonderheden per gemeentegrootte	28

Vervolg inhoudsopgave

pagina

Deel 2: Het casusonderzoek

1	Werkwijze casusonderzoek	31
1.1	De belangrijkste aspecten	31
1.2	De selectiecriteria en de geselecteerde gemeenten	31
2	Het gemeentelijk peuterspeelzaal beleid in Zoetermeer	33
2.1	Peuterspeelzaalwerk in Zoetermeer	33
2.2	Peuterspeelzalen zijn er om te spelen, te leren en te ontmoeten	33
2.3	Achterstandsbestrijding door peuterplusspeelzalen	35
2.4	Samenwerking deels nog in kinderschoenen	36
2.5	De peuterspeelzaal als 'sluitpost' op de Welzijnsbegroting	37
2.6	Lagere status peuterspeelzaalwerk blijft	37
3	Het gemeentelijk peuterspeelzaal beleid in Emmen	38
3.1	Peuterspeelzaalwerk in Emmen	38
3.2	Peuterspeelzalen zijn er om te spelen, te ontwikkelen en te ontmoeten	38
3.3	Achterstandsbestrijding met onderwijsvoorrangsgelden voor merendeel peuterspeelzalen	40
3.4	Samenwerking	42
3.5	Gemeentelijke besluitvorming en financiering	42
3.6	Droom: gratis peuterspeelzaalbezoek voor laagste inkomens	43
4	Het gemeentelijk peuterspeelzaal beleid in Ede	44
4.1	Peuterspeelzaalwerk in Ede	44
4.2	Peuterspeelzalen stimuleren de ontwikkeling van peuters	45
4.3	Achterstandsbestrijding m.b.v. projecten en een nieuwe subsidieregeling	47
4.4	Samenwerking in opbouw	48
4.5	De peuterspeelzaal krijgt als pre-onderwijs makkelijker geld	49
4.6	De belangstelling voor peuterspeelzaalwerk groeit	49
5	Het gemeentelijk peuterspeelzaal beleid in Almelo	51
5.1	Peuterspeelzaalwerk in Almelo	51
5.2	Peuterspeelzalen geïntegreerd in de basisfunctie	51
5.3	Achterstandsbestrijding gewenst neveneffect van een veelomvattende basisvoorziening	53
5.4	Samenwerking voorwaarde voor geïntegreerd jeugdbeleid	53
5.5	Budgetfinanciering voor peuterspeelzaalwerk gewenst	54
5.6	Ontwikkelingen	54
	Deel 3: Verslag expert-bijeenkomst	56
	Bijlage	
	Overzicht deelnemers expert-bijeenkomst d.d. 27 april 1999	59

Inleiding

De eerste peuterspeelzalen ontstonden na 1965, bedoeld om alle peuters speel- en contactmogelijkheden te bieden en hun ontwikkeling te stimuleren. Moeders konden zo even op adem komen en iets voor zichzelf gaan doen. In oude stadswijken bestonden al eerder speelzalen voor spelbegeleiding en advies aan moeders over goed opvoeden. In 1970 werden kinderdagverblijven en peuterspeelzalen ondergebracht bij één centrale organisatie, de Werkgemeenschap Kindercentra in Nederland (WKN). Pas na 1975 kregen peuterspeelzalen een kleine overheidssubsidie. Vanaf 1981 kregen de peuterspeelzalen een plek tussen de andere sociaal-culturele voorzieningen die in het kader van de decentralisatie van het welzijnswerk door gemeenten zelf werden gesubsidieerd. De bemoeienis met het peuterspeelzaalwerk vanuit de landelijke overheid is altijd beperkt geweest. Wel wordt in landelijke beleidsnota's over ontwikkelingsstimulering en preventie aan het peuterspeelzaalwerk een functie toegekend.

De laatste jaren is de maatschappelijke en politieke belangstelling voor het peuterspeelzaalwerk toegenomen. Er is sprake van een toenemend besef dat de basis voor latere (school)achterstanden en maatschappelijke kwetsbaarheid van jeugdigen vaak al ligt in de vroege kindertijd. Vanuit preventief oogpunt is het organiseren van tijdige en passende ondersteuning aan jonge kinderen en hun ouders, om latere problemen in de opvoeding en/of ontwikkeling van deze kinderen voor te zijn, een breed gedragen strategie. De peuterspeelzalen zijn in dat kader interessant omdat zij op een laagdrempelige wijze en op vrijwillige basis veel ouders en jonge kinderen bereiken. Daaronder bevinden zich ook gezinnen die niet zo makkelijk over de drempel van andere (jeugd)zorgvoorzieningen stappen.

Tegelijk kan vastgesteld worden dat het peuterspeelzaalwerk binnen het grotendeels geprofessionaliseerde jeugdzorgsysteem een vrij marginale positie inneemt. Het is weinig geprofileerd als aparte werksoort, de beschikbare middelen zijn over het algemeen beperkt en vrijwilligers spelen veelal een belangrijke rol in de uitvoering van het werk. Het werk is geworteld in de lokale gemeenschap. Werkwijzen, organisatievormen en kwaliteit van het werk variëren per locatie/ vestiging. Daarmee is zowel de charme als de zwakte van deze werksoort aangegeven. Het behoort tot de taken van de gemeente om het gedifferentieerde veld lokaal te organiseren.

Op landelijk niveau bestaat op dit moment onvoldoende zicht op de wijze waarop gemeenten hun beleid ten aanzien van peuterspeelzalen vormgeven. Van Dijk van Soomeren en Partners (DSP) voert in opdracht van het ministerie van VWS een inventariserend onderzoek uit naar de lokale stand van zaken in en rond het peuterspeelzaalwerk anno 1998-1999.

Een peuterspeelzaal wordt gedefinieerd als groepsopvang voor kinderen van 2-3 jaar, gedurende een gedeelte van de dag (Uit: Advies Onderwijsraad).

Over de invulling van het onderzoek is overlegd met:

het ministerie van VWS	Joop Berding en Jan van der Burg
het ministerie van O,C en W	Maud Haanraads
de VOG	Carla Bienemann
de VNG (via correspondentie)	Bart Zwier

Het onderzoek bestaat uit drie delen. Ten eerste een landelijke enquête onder een steekproef van Nederlandse gemeenten, waarin de gemeenten op een groot aantal thema's globaal werden bevraagd. Vervolgens zijn vier casusgemeenten geselecteerd, waarvan meerdere betrokkenen in een persoonlijk interview uitvoerig zijn bevraagd naar de relatie van gemeentelijk beleid en peuterspeelzaalwerk. Na afronding van het onderzoek zijn de bevindingen voorgelegd aan een aantal experts op het gebied van peuterspeelzaalwerk en gemeentelijk beleid.

In het eerste deel (enquête-onderzoek) komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde:

- De gehanteerde werkwijze bij het enquête-onderzoek (hoofdstuk 1).
- De feitelijke organisatie van peuterspeelzaalwerk op lokaal niveau (hoofdstuk 2).
- Het beleid rond het peuterspeelzaalwerk (hoofdstuk 3).
- Samenwerking peuterspeelzaalwerk en andere voorzieningen (hoofdstuk 4).
- Gesignaleerde knelpunten en ontwikkelingen (hoofdstuk 5).
- Samenvatting en conclusies (hoofdstuk 6).

In het tweede deel (casusgemeenten) wordt de concrete beleidsontwikkeling en -uitvoering op het gebied van peuterspeelzalen belicht in een selecte groep van vier gemeenten (Zoetermeer, Emmen, Ede en Almelo).

De rapportage van het enquête-onderzoek en het onderzoek in de vier casusgemeenten is in een afsluitende bijeenkomst besproken met een aantal experts op het gebied van peuterspeelzaalwerk en gemeentelijk beleid (zie bijlage). Het derde deel bevat een samenvatting van de belangrijkste uitkomsten van deze bespreking.

Deel 1

Het enquête onderzoek

1 Werkwijze enquête onderzoek

1.1 Selectie gemeenten

De verantwoordelijke ambtenaren voor het peuterspeelzaalwerk van ruim 80 gemeenten zijn benaderd om deel te nemen aan een telefonisch interview. Bij 61 gemeenten is daadwerkelijk een interview afgenomen - een respons percentage van ruim 75%. De redenen van uitval waren vakantie, ziekte, werkdruk en dergelijke. Deze redenen zijn niet gerelateerd aan de inhoud van het onderzoek en doen dus geen afbreuk aan de representativiteit van het onderzoek.

De gemeenten zijn geselecteerd op basis van een gestratificeerde aselechte steekproef. Dit betekent dat er bij het trekken van de steekproef rekening is gehouden met gemeentegrootte en spreiding over de verschillende provincies. De keuze van de deelnemende gemeenten was verder willekeurig. Het aantal benaderingen/respondenten is zodanig gekozen dat per categorie redelijk betrouwbare uitspraken kunnen worden gedaan.

Tabel 1.1 geeft een overzicht van de vier categorieën en de respons naar gemeentegrootte.

Tabel 1.1 Populatie, beoogde respons en feitelijke respons per categorie in absolute aantallen

Gemeentegrootte (aantal inwoners)	Populatie * (aantal gem.)	Beoogde respons	Feitelijke respons
minder dan 20.000 'kleine gemeenten'	329	16	16
20.000 en 50.000 'middelgrote gemeenten'	162	16	12
meer dan 50.000 'grote gemeenten'	53	20	22
Grote steden Amsterdam	1	5	5
Rotterdam	1	5	4
Den Haag	1	1	1
Utrecht	1	1	1
Totaal	548	64	61

* = Opgave november 1997 (Gids gemeentebesturen 1998 - VNG).

Hoewel de kleine(re) gemeenten in aantal verreweg het grootst zijn, is de variatie in beleid, problematiek en aanbod beperkter dan in de grote(re) gemeenten. De steekproef in de kleine(re) gemeenten is daarom kleiner dan de steekproef in de grotere gemeenten. Het gemeentelijk beleid in Amsterdam en Rotterdam is gedecentraliseerd, terwijl dat in Utrecht en Den Haag niet het geval is. In Amsterdam en Rotterdam zijn om die reden meerdere stadsdelen/deelgemeenten bevroegd. Waar mogelijk worden uitspraken gedaan over de 'grote steden', behalve als de deelgemeenten en stadsdelen een ander beeld laten zien.

Spreiding

De geografische spreiding is tot stand gekomen door uit elke provincie een aantal gemeenten te selecteren. Van elke provincie is tussen de 9 en 16% van de gemeenten ondervraagd. Dit percentage is alleen voor Flevoland veel hoger, omdat de respons in die provincie hoog was en het aantal gemeenten laag.

1.2 Methode

Bij de benadering van de respondenten werd de volgende procedure gevolgd:

- telefonisch contact met gemeente om naam en andere relevante gegevens van de juiste ambtenaar te achterhalen;
- toelichting onderzoek en vraag om medewerking betreffende ambtenaar;
- afspraak maken voor telefonische enquête;
- toesturen van vragenlijst ter voorbereiding enquête;
- afname enquête (ongeveer 40 minuten).

Er is gewerkt met een voorgestructureerde vragenlijst. Omdat er sprake was van een eerste landelijke inventarisatie werden er in de vragenlijst veel verschillende onderwerpen aangestipt.

De informatie uit de enquêtes is zoveel mogelijk geautomatiseerd verwerkt en geanalyseerd in SPSS. De open vragen zijn handmatig geclusterd.

In de rapportage wordt alleen informatie die betrekking heeft op de gehele groep respondenten zonder verdere toelichting in percentages uitgedrukt. Als er informatie wordt gegeven over een klein aantal respondenten, worden (soms naast percentages) absolute aantallen gegeven. Dit komt bijvoorbeeld voor als een klein percentage respondenten een bepaalde antwoordkeuze nog nader heeft toegelicht.

2 Organisatie van het peuterspeelzaalwerk

2.1 Organisatievorm

Alle 61 gemeenten die in dit onderzoek betrokken zijn subsidiëren het peuterspeelzaalwerk. Het gesubsidieerde peuterspeelzaalwerk kan ondergebracht zijn bij verschillende organisaties. Het aantal organisaties dat door de gemeenten gesubsidieerd wordt om peuterspeelzaalwerk te leveren loopt uiteen van 1 tot 24.

- De meeste gemeenten (44%) subsidiëren één organisatie die peuterspeelzaalwerk levert.
- Bij de andere gemeenten gaat het aantal organisaties zelden de vier te boven (82%).
- Als er gewerkt wordt met een groter aantal gesubsidieerde organisaties heeft dat twee redenen. Of het gaat om een groot aantal gedecentraliseerde welzijnsorganisaties in één gemeente met meer dan 50.000 inwoners of de grote steden. Of het gaat om een aantal peuterspeelzalen die elk als zelfstandige eenheid gesubsidieerd worden, meestal in een gemeente met minder dan 50.000 inwoners.

Tabel 2.1 geeft een overzicht van het soort organisaties waaronder het gesubsidieerde peuterspeelzaalwerk in de 61 ondervraagde gemeenten valt. Omdat binnen één gemeente soms verschillende typen organisaties gesubsidieerd worden, overschrijden de percentages opgeteld de 100%.

Tabel 2.1 Organisatie gesubsidieerde peuterspeelzaalwerk

Soort organisatie waaronder het peuterspeelzaalwerk valt	Percentage gemeenten waar dit voorkomt				
	Klein	Middel	Groot	Steden	Gemiddeld
Zelfstandige organisatie(s) specifiek voor PSW	94	77	64	27	77
Zelfstandige organisatie(s) voor kinderdagopvang	13	15	18	18	16
Organisatie(s) binnen het lokale welzijnswerk	6	23	45	91	29
Instelling(en) binnen het onderwijs	-	15	5	-	5

Uit voorgaande tabel blijkt dat de gesubsidieerde peuterspeelzalen in veruit de meeste gemeenten - al dan niet gedeeltelijk - ondergebracht zijn bij één of meer zelfstandige organisatie specifiek voor het peuterspeelzaalwerk (77%). Ook hangt het gesubsidieerde peuterspeelzaalwerk in veel gemeenten onder één of meer instellingen binnen het lokale welzijnswerk (29%). In 16% van de gemeenten is het gesubsidieerde peuterspeelzaalwerk ondergebracht bij een zelfstandige organisatie voor kinderdagopvang. Zeer sporadisch (5%) zijn gesubsidieerde peuterspeelzalen ondergebracht bij een instelling binnen het onderwijs. Dit komt voor in twee middelgrote gemeenten en één grote gemeente.

De organisatievorm waarvoor gekozen is verschilt per gemeentegrootte. Hoe groter de gemeente, hoe groter de kans dat het gesubsidieerde peuterspeelzaalwerk in ieder geval is ondergebracht bij één of meer welzijnsinstellingen.

In de kleine gemeenten gebeurt dat nauwelijks en in de grote steden nage-noeg overal. Bij de kleine gemeenten worden vooral zelfstandige organisa-ties voor het peuterspeelzaalwerk gesubsidieerd, terwijl dit minder lijkt voor te komen naarmate de gemeenten groter zijn.

2.2 Aanbod

Gesubsidieerd aanbod

Het aantal locaties waar gesubsidieerd peuterspeelzaalwerk wordt aangebo-den varieert van 1 peuterspeelzaal in een kleine gemeente tot 67 locaties in één van de grote steden. Ook binnen gemeenten van ongeveer dezelfde grootte varieert het aantal locaties nogal.

Het aantal locaties is slechts een grove indicatie voor de capaciteit, soms is een locatie namelijk zowel 's ochtends als 's middags in gebruik wat de capaciteit onmiddellijk verdubbelt. Bovendien is de groepsgrootte zo ver-schillend per gemeente dat dit een belangrijke indicatie is voor de capaciteit (zie verder paragraaf 2.3).

Tabel 2.2 geeft een grove indruk van het aantal locaties per gemeente-grootte.

Tabel 2.2 Aantal gesubsidieerde locaties per gemeentegrootte

Gemeentegrootte	Gemiddeld aantal locaties	Minimum	Maximum
< 20.000	3 à 4	1	7
20.000 - 50.000	7	3	12
> 50.000	19	6	43

Van de grote steden zijn de gemiddelden moeilijk te achterhalen, omdat er stadsdelen en deelgemeenten van variërende grootte zijn ondervraagd. Wel kan worden opgemerkt dat het gemiddelde aantal locaties van de stadsde-len en deelgemeenten - ruim 10 locaties - ver boven het gemiddelde van ge-meenten met een even groot aantal inwoners ligt.

Programma's opvoedingsondersteuning/ontwikkelingsstimulering

Hoe groter de gemeente, hoe groter de kans dat de ondervraagde gemeen-teambtenaar aangeeft dat het peuterspeelzaalwerk betrokken is bij program-ma's gericht op opvoedingsondersteuning. In het kader van het onderwijs-achterstanden beleid is het interessant te belichten of dit soort program-ma's worden ingezet in gemeenten die achterstandswijken onderscheiden. Dit blijkt in de meeste gevallen zo te zijn. In slechts 3 van de 31 gemeenten (10%) waar achterstandswijken worden onderscheiden blijken geen pro-gramma's gericht op opvoedingsondersteuning ingezet te worden.

Tabel 2.3 geeft een overzicht van het percentage gemeenten dat peuter-speelzalen subsidieert in achterstandswijken en het percentage gemeenten waar programma's gericht op opvoedingsondersteuning en ontwikkelingssti-mulering worden ingezet.

Tabel 2.3 Achterstandswijken en opvoedingsondersteuning/ontwikkelingsstimulering

Gemeentegrootte	Aantal gemeenten dat achterstandswijken onderscheidt	Aantal gemeenten waar het PSW werkt met opvoedingsondersteuning	Aantal gemeenten met achterstandswijken én opvoedingsondersteuning
< 20.000	■	8 (50%)	■
20.000 - 50.000	4 (25%)	10 (77%)	2 (50%)
> 50.000	18 (82%)	20 (91%)	16 (89%)
Grote steden	3 ¹ (75%)	11 (100%)	3 (100%)

Ongesubsidieerd aanbod

In 95% van de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners en de grote steden bestaan er peuterspeelzalen die niet door de gemeente gesubsidieerd worden. Af en toe lijkt het ongesubsidieerde aanbod het gesubsidieerde aanbod te overstijgen. In de gemeenten met 20.000-50.000 inwoners komt peuterspeelzaalwerk dat niet gesubsidieerd wordt minder frequent voor; 7 van de 12 middelgrote gemeenten (58%) heeft een ongesubsidieerd aanbod. In de categorie kleinste gemeenten geven slechts 2 van de 16 gemeenten (13%) aan dat er ongesubsidieerde zalen zijn.

Tabel 2.4 geeft een indruk van het gedeelte van de peuterspeelzalen dat niet door de gemeente gesubsidieerd wordt ten opzichte van het totale aanbod. Het percentage in de tweede kolom is berekend door het aantal ongesubsidieerde locaties te delen door het totaal aantal locaties. Hoewel het aantal locaties niet per se iets zegt over het totaal aantal groepen, geeft het een grove indruk van de verhoudingen. In de laatste twee kolommen wordt het minimum en maximum aandeel gegeven dat het ongesubsidieerde peuterspeelzaalwerk in de verschillende gemeentecategorieën inneemt. In de categorie met meer dan 50.000 inwoners bijvoorbeeld komt het bij minstens één gemeente voor dat er helemaal geen ongesubsidieerde locaties zijn (minimum), maar er is ook een gemeente waar meer dan de helft van alle locaties ongesubsidieerd is (maximum).

Tabel 2.4 Gedeelte van aanbod peuterspeelzaalwerk dat niet gesubsidieerd wordt

Gemeentegrootte	Aandeel ongesubsidieerd peuterspeelzaalwerk	Minimum	Maximum
< 20.000	5%	geen	40%
20.000 - 50.000	10%	geen	54%
> 50.000	14%	geen	65%
Deelgemeenten/stadsdelen	20%	geen	40%
Grote steden	51%	46%	54%

Noot 1

Eén van de grote steden maakt liever geen gebruik van de term 'achterstandswijken'

Op de vraag of het ongesubsidieerde aanbod speciale kenmerken heeft, geven 17 van de 38 gemeenten (45%) aan dat deze peuterspeelzalen op één of andere manier aan een basisschool met een specifieke denominatie verbonden zijn (in 11 gevallen is dat de Vrije School). Bij twee gemeenten gaat het om het peuterspeelzalen in achterstandswijken en in één deelgemeente juist om peuterspeelzalen in 'minder achtergestelde' wijken. Eén gemeente meldt dat het niet-gesubsidieerde aanbod het aanbod is dat niet voldoet aan de kwaliteitseisen. Ten slotte is er eenmaal een ongesubsidieerd initiatief genoemd in een afgelegen plattelandsgedebied.

2.3 Capaciteit

Leeftijdsgrens

De leeftijdsgrens voor de instroom van peuters is in de meeste gevallen 2 jaar (46%) en ook vaak 2,5 jaar (31%). In 18% van de gemeenten verschilt de leeftijdsgrens per locatie. Soms is de hoogte van de leeftijdsgrens afhankelijk van het al dan niet bestaan van een wachtlijst. Opmerkelijk is dat in één Amsterdams stadsdeel specifiek in de achterstandsbuurt en de ondergrens op 1,5 jaar gesteld is².

Groepsgrootte

De meeste gemeenten (63%) hanteren per groep een maximum aantal van 14 tot 16 kinderen. Het hoogste maximum aantal is 22, het laagste 12. Vooral in de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners komen hoge maximum aantallen voor (vaker dan in de grote steden).

Aantal dagdelen

De meeste gemeenten (68%) hanteren een minimum van 2 dagdelen waarop een kind de peuterspeelzaal moet bezoeken. De rest van de gemeenten, - waaronder veel kleine gemeenten - kent geen minimum. Het maximum aantal dagdelen is in de meeste gemeenten (46%) eveneens op 2 vastgesteld. Vooral in de kleine gemeenten worden maxima gehanteerd; de grote steden kennen in de helft van de gevallen geen maximum aantal dagdelen dat een kind de peuterspeelzaal mag bezoeken. Overigens blijkt dat ambtenaren in de kleine gemeenten vaak niet op de hoogte zijn van het bestaan van maximale en minimale aantallen.

Wachtlijsten

In 57% van de gemeenten bestaat er een wachtlijst voor het peuterspeelzaalwerk. De lengte van de wachtlijst lijkt afhankelijk van de grootte van de gemeente, deze varieert van 2 tot 12 maanden. Weinig gemeenten hadden hier specifieke gegevens over: het bleek niet altijd mogelijk de wachtlijst in maanden uit te drukken. Ongeveer de helft (48%) van alle ondervraagde gemeenten geeft aan actie te ondernemen om wachtlijsten te voorkomen of terug te dringen. In 19 (60%) van deze 29 gemeenten wordt het peuterspeelzaalwerk indien nodig uitgebreid. Zeven gemeenten zeggen bezig te zijn met het zoeken naar middelen om dit te kunnen doen.

Van de 35 gemeenten waar een wachtlijst bestaat doen 7 gemeenten (20%) er niets aan om deze terug te dringen. In een tweetal kleine gemeenten is de reden hiervoor dat ze een terugloop van de belangstelling verwachten. Anderen vinden het terugdringen van de wachtlijst de verantwoordelijkheid van het PSW zelf of geven aan geen middelen te hebben.

Noot 2 De aanwezigheid van peuters van een dergelijke jonge leeftijd heeft gevolgen voor het maximum aantal kinderen dat in een groep aanwezig mag zijn.

2.4 Bereik

Eén op de vier respondenten (25%) kon niet aangeven welk percentage van de peuters in de gemeente een gesubsidieerde peuterspeelzaal bezocht. Onder de respondenten die hiervan wel een schatting konden geven lopen de percentages opmerkelijk sterk uiteen. De overgrote meerderheid van de kleine gemeenten bereikt met het gesubsidieerde peuterspeelzaalwerk meer dan 60% van de peuters. Het merendeel van de grotere gemeenten daarentegen, heeft een bereik van beduidend minder dan 60%. Opvallend is het lage bereik van het gesubsidieerde peuterspeelzaalwerk in Den Haag en Utrecht (In 2.2 werd gerapporteerd dat veel locaties niet gesubsidieerd worden in deze gemeenten.) Tabel 2.5 laat het gemiddelde bereik zien per gemeentegrootte.

Tabel 2.5 Bereik peuters door gesubsidieerd peuterspeelzaalwerk per gemeentegrootte

Gemeentegrootte	Bereik peuters	Minimum	Maximum
< 20.000	74%	45%	95%
20.000 - 50.000	65%	25%	95%
> 50.000	53%	16%	93%
stadsdelen/deelgemeenten	40%	9%	90%
Den Haag/Utrecht	16%	14%	18%

Achterblijvers

In 86% van de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners en alle grote steden wordt gesignaleerd dat bepaalde groepen peuters ondervertegenwoordigd zijn in het peuterspeelzaalwerk. Van de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners geeft maar 25% aan dat bepaalde groepen ondervertegenwoordigd zijn.

In 22 (61%) van de 36 gemeenten waar achterblijvende groepen gesignaleerd worden gaat het om allochtone peuters. Marokkaanse peuters worden door 8 gemeenten specifiek genoemd en Turkse peuters door 3 gemeenten. In de kleine gemeenten wordt vaker gesproken over peuters uit lage inkomensgroepen. Ook kinderen uit agrarische en orthodox-christelijke families blijven soms achter wat betreft het bezoek aan gesubsidieerd peuterspeelzaalwerk.

Gerichte actie

Het aantal gemeenten dat gerichte actie onderneemt om de achterblijvende groepen te bereiken, is gelijk aan het aantal gemeenten waar men zich bewust is van de onevenredige vertegenwoordiging van bepaalde groepen (59%). De inspanningen variëren van het initiëren van verschillende projecten tot het inschakelen van instellingen.

- Zes (17%) van deze 36 gemeenten proberen de achterblijvende groepen te bereiken via projecten die gericht zijn op opvoedingsondersteuning. Veel actie is gericht op allochtone ouders.
- In vijf gemeenten (14%) bestaan wervingsprojecten die specifiek gericht zijn op allochtone ouders.
- Vijf gemeenten (14%) geven aan de lage inkomensgroepen financieel tegemoet te komen om de drempel naar het peuterspeelzaalwerk te verlagen.
- Vier gemeenten (11%) zetten bewust allochtone medewerkers in.

- Eén gemeente heeft een inspanningsverplichting om de achterblijvende groepen te bereiken in het subsidiecontract opgenomen.

2.5 Personeel

Betaalde krachten

In 63% van de ondervraagde gemeenten is minimaal één betaalde peuterleidster per groep aanwezig, in de rest van de gemeenten twee. Slechts één kleine gemeente werkt uitsluitend met vrijwilligers.

In 67% van de ondervraagde gemeenten moeten de leidsters een opleiding op MBO niveau afgerond hebben. In 15% van de gemeenten worden andere opleidingseisen gesteld, zoals de opleiding OVDB-LKC. In een enkele gemeente wordt alleen een opleidingseis gesteld aan nieuwe krachten. De vrijwilligers die reeds werkzaam waren in het peuterspeelzaalwerk kunnen in deze gemeente betaald worden op voorwaarde dat ze zich binnen een jaar laten bijscholen. In één gemeente wordt aan de leidsters een HBO opleiding gevraagd. Vier gemeenten geven aan mensen met Melkertbanen in te zetten naast de opgeleide krachten.

Vrijwilligers

In ruim 80% van de gemeenten wordt gewerkt met vrijwilligers op de groep. De inzet van vrijwilligers verschilt in een groot aantal gemeenten per locatie. Meestal is er een vaste groep vrijwillige medewerkers/ouders. In een aantal gemeenten draaien de ouders per toerbeurt mee. Deze werkvorm wordt vooral door de ambtenaren van de Amsterdamse stadsdelen genoemd.

2.6 Financiering

De gemeentelijke financiering van het peuterspeelzaalwerk is in alle grote steden en gemeenten met meer dan 50.000 inwoners aan voorwaarden gebonden. In bijna de helft van de gemeenten met minder dan 20.000 inwoners (44%) is de financiering 'onvoorwaardelijk', dat wil zeggen dat er naast de algemene gemeentelijke subsidieverordening geen aanvullende criteria zijn voor het peuterspeelzaalwerk. In slechts 2 ondervraagde middelgrote gemeenten (15%) komt onvoorwaardelijke financiering voor. Bij 8% van alle respondenten is de gemeentelijke financiering deels voorwaardelijk en deels onvoorwaardelijk.

Voorwaarden voor financiering

Bij de 51 gemeenten waar de financiering voorwaardelijk is hebben deze voorwaarden betrekking op:

- | | |
|--|-------|
| • algemene kwaliteitseisen | (78%) |
| • opleidingsniveau van de leidsters | (69%) |
| • het totaal aantal kindplaatsen ³ | (67%) |
| • inhoudelijk beleid geformuleerd voor het peuterspeelzaalwerk | (43%) |
| • inhoudelijke afstemming/samenwerking met andere werksoorten | (33%) |
| • anders | (23%) |

De voorwaarde over afstemming/samenwerking werd alleen genoemd door gemeenten met meer dan 50.000 inwoners en de grote steden. De voorwaarden die onder de categorie 'anders' genoemd zijn hebben betrekking op de volgende zaken:

Noot 3 Met kindplaatsen wordt bedoeld het aantal kinderen dat gelijktijdig gebruik kan maken van de voorziening, ofwel het aantal kinderen dat per dag opgevangen wordt in de peuterspeelzalen van de betreffende gemeente.

- in drie gemeenten bestaan met elke organisatie voor peuterspeelzaalwerk andere afspraken;
- twee gemeenten geven aan dat het maximaal aantal kinderen per groep gekoppeld moet zijn aan de leeftijd van het jongste kind in de groep;
- twee gemeenten doen aan 'productfinanciering';
- twee anderen stellen eisen aan de geografische spreiding van het peuterspeelzaalwerk;
- in één gemeente zijn de kindplaatsen gebonden aan twee vaste dagen, een kind zit bijvoorbeeld in de maandag-donderdaggroep;
- een andere gemeente stelt als voorwaarde dat het peuterspeelzaalwerk meewerkt aan het achterstandenbeleid.

Gesubsidieerde kosten

De ondervraagde gemeenten subsidiëren verschillende zaken. Hieronder volgen de percentages gemeenten die huisvesting, personeelskosten en/of een aanvulling op de ouderbijdrage subsidiëren:

- | | |
|----------------------------|-----|
| • huisvesting | 55% |
| • personeelskosten | 50% |
| • aanvulling ouderbijdrage | 30% |

De helft van geïnterviewde gemeenten geeft nog andere zaken aan die gesubsidieerd worden, te weten:

- | | |
|---|--------------------|
| • een vastgesteld bedrag per kind, dagdeel of groep | 16 gemeenten (55%) |
| • organisatie/administratiekosten | 5 gemeenten (17%) |
| • materiaal/activiteitenkosten | 4 gemeenten (14%) |
| • compensatie voor stijging kosten t.g.v. CAO | 3 gemeenten (10%) |
| • alle kosten | 1 deelgemeente |

GOA-middelen

Per 1 augustus 1998 krijgen gemeenten op grond van de wet gemeentelijk onderwijsachterstanden beleid meer bevoegdheden om eigen lokaal beleid te ontwikkelen ter bestrijding van onderwijsachterstanden. Het Rijk heeft in een landelijk beleidskader de landelijke prioriteiten aangegeven, die richtinggevend zijn voor het handelen van de lokale overheid. Gemeenten zijn voor hun gemeentelijk onderwijsachterstandenplan vrij om te kiezen welke landelijke doelstelling prioriteit krijgt en welke aanvullingen op lokaal niveau nodig zijn. Voor- en vroegschoolse educatie, waaronder het peuterspeelzaalwerk valt, wordt in het landelijk beleidskader aangedragen als één van de doelstellingen. Gemeenten mogen als onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid op gemeentelijk niveau onderwijsmiddelen inzetten voor driejari- gen.

Vooraf in de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners (77%) worden GOA-middelen aangewend voor het peuterspeelzaalwerk. In 4 (33%) van de 12 ondervraagde gemeenten met 20.000-50.000 inwoners en 3 (19%) van de 16 kleine gemeenten worden GOA middelen gebruikt. De gemeente Den Haag en het merendeel van de ondervraagde Amsterdamse stadsdelen zeggen geen GOA-middelen in te zetten voor het peuterspeelzaalwerk. Rotterdam en Utrecht doen dat wel.

Ouderbijdrage

Ongeveer driekwart (72%) van de gemeenten geeft aan in meer of mindere mate invloed te hebben op de ouderbijdrage die door het gesubsidieerde peuterspeelzaalwerk gevraagd wordt aan de ouders. In 61% van de gemeenten wordt een inkomensafhankelijk bedrag gerekend voor het bezoek aan de peuterspeelzaal en in de rest van de gemeenten een vast bedrag per maand. De kleinste gemeenten houden het minst vaak rekening met het inkomen van de ouders; de helft van deze gemeenten (50%) vraagt een vast bedrag dat voor iedereen gelijk is.

CAO Welzijn - salarisregeling kinderdagverblijven

Driekwart van de ondervraagde gemeenten (74%) betaalt het personeel conform de CAO Welzijn. Opvallend is dat de middelgrote gemeenten wat dit betreft achterblijven bij de overige gemeenten, slechts de helft van de 12 gemeenten in deze categorie hanteert een honorering conform de CAO. In de categorie met de kleinste gemeenten geven 10 (63%) van de 16 respondenten aan de CAO te eerbiedigen. Hoe de financiële consequenties die deze nieuwe CAO met zich meebrengt worden opgevangen, is bij één op de vijf geïnterviewde gemeenten nog niet bekend. De meesten van hen zijn er nog over in discussie. In de veel gemeenten (45%) wordt de subsidie voor het peuterspeelzaalwerk verhoogd om de kosten van de CAO te compenseren. In sommige andere gemeenten (16%) wordt de ouderbijdrage verhoogd om de kosten te kunnen opvangen. Drie gemeenten zien zich genoodzaakt in te krimpen. Twee gemeenten geven aan dat het peuterspeelzaalwerk de financiële consequenties van de CAO zelf moet opvangen.

3 Beleid peuterspeelzaalwerk

3.1 Algemeen

Het peuterspeelzaalwerk valt in alle gemeenten onder de beleidsafdeling (algemeen) welzijnsbeleid (in 5 gemeenten in combinatie met de afdeling onderwijs).

Specifieke doelgroepen

Ongeveer eénderde (34%) van de gemeenten heeft specifieke doelgroepen geformuleerd voor het beleid. Dit komt met name voor in gemeenten met meer dan 50.000 inwoners (55%) en de stadsdelen (45%). Als specifieke doelgroepen benoemen 9 gemeenten kinderen met (dreigende) ontwikkelingsproblemen en ook 9 gemeenten allochtone kinderen. Het bereiken van kinderen uit gezinnen met een laag gezinsinkomen is in 2 steden als specifiek aandachtspunt geformuleerd. Opvallend is dat het aantal gemeenten waar gesignaleerd wordt dat bepaalde groepen achterblijven twee keer zo groot is als het aantal gemeenten dat deze groepen in het beleid onder de aandacht brengt (zie ook 3.4).

Bijna driekwart (73%) van de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners geeft aan dat het PSW gericht (of intensiever) ingezet moet worden in achterstandswijken binnen de gemeente. In de gemeenten onder de 50.000 inwoners is een dergelijke bepaling niet opgenomen.

Specifieke programma's

In meer dan de helft (53%) van de gemeenten wordt aangegeven dat binnen het PSW specifieke programma's dienen te worden ingezet, gericht op opvoedingsondersteuning en/of ontwikkelingsstimulering. Een aantal respondenten (13%) zegt zich nog te buigen over dit onderwerp. Eénderde van de respondenten (33%) is van mening dat het wel binnen de verantwoordelijkheid van de gemeente valt, maar dat ze er op dit moment niets aan doen. Ook hier geldt dat de kleine gemeenten een andersoortig beeld laten zien: in 5 van de 16 gevallen (31%) zijn ze van mening dat dit buiten de verantwoordelijkheid van de gemeente valt. Negen kleine gemeenten (56%) geven aan dat het wel binnen hun verantwoordelijkheid valt, maar dat ze er niets aan doen.

De 33 gemeenten die gekozen hebben voor specifieke programma's hebben de volgende keuzes gemaakt⁴:

Opstapje	19 (58%)
Instapje	6 (18%)
Opstapje Groepsgewijs	6 (18%)
Opstap Opnieuw	5 (15%)
Boekenpret	14 (42%)
Opvoeden zó!	9 (27%)
Samenspel	8 (24%)
Move/Stap In	4 (12%)
Pyramide	6 (18%)
Kaleidoscoop	4 (12%)
Spel aan huis	5 (15%)
Anders	6 (18%)

Noot 4 Een gemeente kan meerdere programma's kiezen.

Het meest gebruikt wordt Opstapje, gevolgd door Boekenpret, Opvoeden zó en Samenspel.

Een beperkt aantal gemeenten biedt (ook nog) andere programma's zoals Rugzakje, Fantasia, Boek en Beer en Van Brabbelen naar Babbelen. Dit zijn waarschijnlijk deels lokale initiatieven. Hieronder wordt een aantal programma's kort toegelicht.

- **Opstapje** is een programma gericht op de ontwikkeling van kinderen van 2 tot 4 jaar. In twee programmajaren van elk dertig weken wordt beoogd kinderen vaardigheden aan te leren die noodzakelijk zijn voor het goed functioneren op de basisschool. Vaardigheden die men de moeder probeert aan te leren omvatten onder meer het praten met het kind, ingaan op initiatieven en aanmoediging geven. Dit gebeurt via huisbezoeken door leidsters/buurtmoeders aan de opvoeders en het kind. Naast de huisbezoeken worden tweewekelijks groepsbijeenkomsten voor ouders georganiseerd.
- **Instapje** is gericht op kinderen tussen de 1 en 2 jaar en heeft als voornaamste doel de interacties tussen ouders en kind te verbeteren. Het programma omvat 26 huisbezoeken gedurende een half jaar, waarbij programmamateriaal voor spel- en speelleeractiviteiten wordt verstrekt en geïnstrueerd wordt door paraprofessionals.
- **Opvoeden zó!** bestaat uit 5 à 6 bijeenkomsten van anderhalf uur waarin ouders vaardigheden aangereikt krijgen, zodat ze het gedrag van hun kinderen op positieve wijze kunnen sturen. Het gaat zowel om aanmoedigende als grenzenstellende vaardigheden.
- **Kaleidoscoop en Pyramide** zijn doorlopende programma's voor kinderen van 3 tot 6 jaar, waarmee op dit moment op een aantal plaatsen in het land geëxperimenteerd wordt. De programma's zijn gericht op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen, met als belangrijk doel het vroegtijdig aanpakken van taal- en ontwikkelingsachterstanden. Toekomstige leidsters en leerkrachten worden getraind in deze methoden. De methode wordt aan ouders toegelicht tijdens groepsbijeenkomsten, waarop ook materiaal wordt uitgereikt om thuis mee te werken. Bijzonder is dat aandacht wordt geschonken aan het sociale gedrag van kinderen, evenals aan opvoedingsvaardigheden van de ouders⁵.
- **Boekenpret** is een voorleesprogramma in samenwerking met de openbare bibliotheken.
- **Samenspel** is een programma waarin kinderen tezamen met een ouder ■ of 2 keer per week deelnemen aan een spelmiddag binnen de peuterspeelzaal.

3.2 Toekenning functies/doelstellingen

Aan het PSW kan men verschillende functies/doelstellingen toeschrijven. In tabel 3.1 staan de mogelijke functies opgesomd en wordt van de geïnterviewde gemeenten aangegeven:

- welk percentage van mening is dat uitgaande van het gemeentelijk beleid deze functie zou moeten worden vervuld;
- welk percentage van mening is dat het PSW op dit moment voldoende toegerust is om die functie te vervullen.

Noot 5 Uit: Jeugd en Gezin II - Mw. Junger-Tas, 1997.

Tabel 3.1 Functies en doelstellingen

Functies/doelstellingen	beleid	toegerust
Bieden van laagdrempelige opvang voor peuters	82% 5% weet niet	72% 8% weet niet
Stimuleren algemene ontwikkeling van peuters	92% 3% weet niet	79% 11% weet niet
Stimuleren van de taalontwikkeling van peuters	74% 12% weet niet	51% 25% weet niet
Bieden van ontmoetingsgelegenheid voor ouders	56% 8% weet niet	53% 18% weet niet
Ondersteuning van ouders met opvoedingsvragen of -problemen	48% 12% weet niet	30% 30% weet niet
Vroegtijdige signalering van achterstanden of stoornissen bij peuters	67% 7% weet niet	39% 28% weet niet
Signalering van gezinsproblematiek	39% 15% weet niet	20% 39% weet niet
Verwijzing van kinderen en/of ouders naar hulp- en dienstverlening	59% 10% weet niet	39% 36% weet niet
Voorkomen van onderwijsachterstanden bij het betreden van de basisschool	64% 7% weet niet	36% 21% weet niet
Voorkomen van maatschappelijke uitval en later jeugd-criminaliteit	26% 12% weet niet	10% 28% weet niet

Uit de voorgaande tabel kan het volgende geconcludeerd worden.

- Bieden van een laagdrempelige opvang voor peuters en het stimuleren van de algemene ontwikkeling van peuters worden het vaakst als functies genoemd (dit zijn de zgn. basisfuncties⁶). In bijna alle gemeenten lijken de peuterspeelzalen daar ook voor toegerust.
- In het algemeen blijft het percentage peuterspeelzalen dat is toegerust voor een bepaalde functie achter bij de wenselijkheid van de betreffende functie, gezien het gemeentelijk beleid. Bij het signaleren van achterstanden of stoornissen bij peuters en het voorkomen van onderwijsachterstanden bij het betreden van de basisschool zit de grootste discrepantie tussen de mate van toerusting en het percentage gemeenten dat deze functie beleidsmatig nastreeft (zie ook paragraaf 6.1). In net iets meer dan de helft van de gemeenten zijn peuterspeelzalen toegerust om de taalontwikkeling bij peuters te stimuleren, terwijl bijna driekwart van de gemeenten dit een functie van het peuterspeelzaalwerk vindt. Deze functies zijn zeer relevant in het kader van het GOA beleid.
- Het minst wordt de functie 'het voorkomen van maatschappelijke uitval en later jeugdcriminaliteit' genoemd. Meerdere respondenten geven aan dat deze functie de spankracht van het peuterspeelzaalwerk ver te boven gaat.
- Ten slotte is opvallend dat gemiddeld ongeveer een kwart van de geïnterviewde gemeente ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor het peuterspeelzaalwerk 'weet niet' antwoordt op de vraag of het peuterspeelzaalwerk binnen hun gemeente is toegerust voor een bepaalde functie. Zelfs als een bepaalde functie wel als doelstelling binnen het gemeentelijk beleid (inzake peuterspeelzaalwerk) is opgenomen, weten de respondenten niet altijd of het peuterspeelzaalwerk in de praktijk wel is toegerust om deze functie te vervullen.

Noot 6 De functies spelen, ontwikkelen en ontmoeten vormen met elkaar de basisfunctie van het peuterspeelzaalwerk (zie Spelen met Visie, VOG-NIZW-IPK, 1995, blz. 15).

3.3 Kwaliteitsbeleid en kwaliteitsbewaking

Kwaliteitseisen

Bij driekwart van de geïnterviewde gemeenten (77%) is het peuterspeelzaalwerk expliciet opgenomen in de Gemeentelijke Verordening op de Kinderopvang. Bij de gemeenten waarin dit niet het geval is worden wel in 60% op een andere wijze kwaliteitseisen gesteld, bijvoorbeeld in een subsidieverordening peuterwerk. Vijf gemeenten verlenen wel subsidie, maar verbinden daar geen kwaliteitseisen aan.

De kwaliteitseisen binnen de 56 gemeenten die deze stellen hebben betrekking op:

• de groepsgrootte per leid(st)er	50 gemeenten	89%
• op de ruimte/ het gebouw waar PSW wordt uitgevoerd	50	89%
• op het opleidingsniveau van de leid(st)ers	45	80%
• op de kwaliteit van het aanbod	35	63%
• de groepsgrootte gekoppeld aan de leeftijdsverdeling	30	54%
• op de rol van de ouders	28	50%
• op de omvang van het aanbod (het aantal dagdelen dat gebruik gemaakt kan worden van PSW)	21	38%
• op de bij- en nascholing van de leid(st)ers	8	14%
• op de bij- en nascholing van de vrijwilligers	2	4%
• anders	7	13%

De categorie 'anders' bestaat uit 'het waarborgen van veiligheid en hygiëne' (6 maal) en spreiding over de stad (1 maal).

De meeste kwaliteitseisen verwijzen naar vrij feitelijke kenmerken, zoals groepsgrootte, het gebouw en het opleidingsniveau van de leidsters. De kwaliteit van het aanbod komt op een vierde plaats uit (wordt door drievijfde als eis benoemd). Een verklaring zou kunnen zijn dat deze eis veel minder eenvoudig te toetsen is dan de eerste drie eisen.

Toezicht op kwaliteit

Driekwart (75%) van de gemeenten houdt toezicht op de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk; één derde (34%) doet dit alleen op de gesubsidieerde instellingen en 41% op zowel de gesubsidieerde als de niet gesubsidieerde instellingen. De gemeenten met meer dan 50.000 inwoners en de grote steden houden meer toezicht (84%) dan de kleinere (63%).

Binnen de gemeenten die toezicht houden is met name de GGD (75%) verantwoordelijk voor de controle, soms in combinatie met een medewerker van de gemeente (5 maal genoemd).

3.4 Bestaande ondersteuning en behoefte aan ondersteuning

In de interviews is een aantal vragen opgenomen over de ondersteuning (behoefte). In 61% van de geïnterviewde gemeenten krijgt het PSW ondersteuning van een externe organisatie (bijvoorbeeld vanuit de provinciale ondersteuningsfunctie); 29% krijgt geen ondersteuning en 10% van de ambtenaren (van met name kleinere gemeenten) weet niet of er ondersteuning geboden wordt.

Ondersteuningsbehoefte

Meer dan de helft (54%) van de gemeenten heeft behoefte aan ondersteuning bij de ontwikkeling van het gemeentelijk beleid met betrekking tot het PSW en/of behoefte aan ondersteuning op uitvoeringsniveau; 44% heeft geen behoefte aan ondersteuning (2% weet het niet). Vervolgens is gevraagd wat voor ondersteuning ze wenselijk achten.

- Lokale ondersteuning 39%
Er is met name behoefte aan deskundigheidsbevordering en kwaliteitsverbetering, onder andere door het opleiden van vrijwilligers. Verder is genoemd het begeleiden en ondersteunen van teams.
- Provinciale ondersteuning 71%
Ook hier wordt deskundigheidsbevordering het meest genoemd, onder andere ten aanzien van signalering van achterstanden en het pedagogisch beleid. Verder is er behoefte aan ondersteuning bij de beleidsontwikkeling (3 maal), het ontwikkelen van een kwaliteitsbeleid (2 maal) en het opzetten van netwerken (2 maal).
- Landelijke ondersteuning 48%
Een vijftal gemeenteambtenaren stelt dat de rijksoverheid financiële ondersteuning zou moeten bieden. Een ambtenaar stelt dat het PSW als basisvoorziening erkent dient te worden en de financiering via de VNG zou moeten lopen. Drie gemeenten willen graag van de rijksoverheid geld voor het uitvoeren van projecten. Zeker de erkende 'plusprojecten' zouden voor extra financiering in aanmerking dienen te komen. Tevens is er behoefte aan een wettelijke regeling inzake kwaliteitseisen voor het peuterspeelzaalwerk (vier maal genoemd). Ook bestaat er behoefte aan informatie hoe andere gemeenten het peuterspeelzaal-beleid vormgeven en de financiering regelen (drie maal genoemd).

3.5 Wettelijk kader

Bijna alle geïnterviewde gemeente-ambtenaren zijn van mening dat het peuterspeelzaalwerk een wettelijk kader heeft. De volgende argumenten worden aangevoerd:

- De kwaliteit dient meer gewaarborgd te worden door het vastleggen van kwaliteitseisen in een wettelijk kader.
- Op dit moment is het peuterspeelzaalwerk te afhankelijk van de politieke haalbaarheid en voorkeur binnen een gemeente. Eenduidigheid in zowel inhoudelijke aspecten (zoals de functies van peuterspeelzaalwerk, normen voor groepsgrootte e.d.) als financiële aspecten (zoals kostprijsberekening) is wenselijk.
- Er dient recht te worden gedaan aan de eis tot verdere professionalisering: de wens dat het peuterspeelzaalwerk een rol gaat spelen in de voorschoolse educatie. Door het GOA wordt het peuterspeelzaalwerk verplicht tot maatregelen, terwijl ze onder geen enkele wettelijke regeling vallen en er dus feitelijk geen eisen gesteld kunnen worden. Door een wettelijk kader te ontwikkelen wordt deze werksoort meer serieus genomen en krijgen de voorzieningen een formele positie.

4 Feitelijke samenwerking

In het kader van het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA) wordt van gemeenten verwacht dat zij met ingang van 1 augustus 1998 de startcondities van leerlingen bij binnenkomst in de basisschool trachten te verbeteren door middel van voor- en voerschoolse educatie.

4.1 Inhoudelijke afstemming

Binnen 10% van de geïnterviewde gemeenten is reeds sprake van een goed ontwikkelde inhoudelijke afstemming tussen het PSW als voerschoolse voorziening en het basisonderwijs; 31% geeft aan dat de samenwerking in beperkte mate aanwezig is en 34% stelt dat er sprake is van concrete plannen. Bij een kwart (24%) van de geïnterviewde gemeenten is nog geen of nauwelijks sprake van inhoudelijke afstemming. Het zijn met name de kleine gemeenten tot 50.000 inwoners die daarin achterblijven; bij 45% van deze kleinere gemeenten is nog geen sprake van afstemming. Bij de gemeenten boven de 50.000 inwoners en de stadsdelen/deelgemeenten bestaan er binnen 94% van de geïnterviewde gemeenten op zijn minst concrete plannen voor samenwerking.

4.2 Samenwerking

Uitgaande van achterstandsbestrijding trachten gemeenten de samenwerking van het peuterspeelzaalwerk met bestaande voorzieningen (waaronder het basisonderwijs) effectiever te maken, door:

- het creëren van overlegstructuren en netwerken (17 maal genoemd).
- de aansluiting met het basisonderwijs te verbeteren (16 maal genoemd), door middel van het instellen van voerschoolse projecten (onder andere op het terrein van opvoedingsondersteuning), het ontwikkelen van 'vensterscholen', het opzetten van een 'brede school', het begeleiden van leidsters van peuterspeelzalen wat betreft de overstap naar het basisonderwijs, het initiëren van afstemmingsoverleg tussen peuterspeelzalen en basisscholen en het stimuleren van PSW locaties bij basisscholen.
- het ontwikkelen en toepassen van een onderwijsachterstandenbeleid (8 maal genoemd). Bij de beleidsvoorbereiding en uitvoering wordt gebruik gemaakt van GOA-middelen.
- scholing van leidsters (4 maal genoemd).
- invoeren van volgsystemen (3 maal genoemd), voor peuters of basisschoolleerlingen.

In ongeveer de helft van de geïnterviewde gemeenten (49%) is sprake van samenwerking tussen het peuterspeelzaalwerk en kinderdagopvang. In de kleine gemeenten en middelgrote gemeenten is er veel minder sprake van een dergelijke samenwerking. Vooral de kleinste gemeenten zullen veelal niet beschikken over de mogelijkheid tot kinderdagopvang. Relatief veel middelgrote gemeenten (20.000 tot 50.000 inwoners) hebben al wel concrete plannen, maar nog geen feitelijke samenwerking. Bij 12 (40%) van de 30 gemeenten die spreken over een samenwerking is het peuterspeelzaalwerk en de kinderdagopvang in één organisatie/stichting ondergebracht; bij 7 gemeenten (23%) is sprake van een gemeenschappelijke huisvesting en in 4 gemeenten (13%) wordt gezamenlijk overleg gevoerd.

Samenwerking tussen het peuterspeelzaalwerk en de consultatiebureaus vindt plaats in ruim de helft (56%) van de geïnterviewde gemeenten. In ruim een kwart van de gemeenten zitten het PSW en de consultatiebureau beiden in een structureel overleg (zoals buurtnetwerken, platform 0-12 jarigen, overleg 0-6 jarigen, enz.). Een drietal gemeenten geeft aan gezamenlijk projecten uit te voeren, zoals Opvoeden zo en Opstap.

Er wordt in 36% van de ondervraagde gemeenten samengewerkt met de jeugdhulpverlening en in 10% is sprake van vergevorderde plannen om tot samenwerking te komen. Samenwerking vindt veelal plaats in de vorm van participatie in dezelfde overlegstructuur.

5 Knelpunten en ontwikkelingen

5.1 Belangrijkste knelpunten

Aan de respondenten is gevraagd wat de twee belangrijkste knelpunten zijn waar ze als verantwoordelijk ambtenaar mee te maken krijgen bij de uitvoering van het gemeentelijke beleid inzake peuterspeelzaalwerk. Als grootste knelpunt binnen het peuterspeelzaalwerk worden de ontoereikende financiële middelen genoemd.

- *Financiën* (door 41% -25 gemeenten- genoemd)
Er is te weinig geld voor de ontwikkeling van de kwaliteit die beoogd wordt. Voor 6 gemeenten levert de CAO ook financiële problemen op (zie ook 2.6). Meerdere ambtenaren stellen dat de aandacht van het rijk met name uitgaat naar kinderopvang en naschoolse opvang. Zo zijn er voor het PSW geen stimuleringsfondsen en voor de kinderopvang en de naschoolse opvang wel.
De grote steden merken op dat als er extra geld beschikbaar gesteld wordt, dat slechts op projectbasis is en niet structureel.
- *Huisvesting* (door 23% genoemd, 14 gemeenten)
Er zijn te weinig locaties beschikbaar, die én voldoen aan de kwaliteitseisen én die betaalbaar zijn.
- *Samenwerking/afstemming* tussen het PSW en andere voorzieningen (door 20% genoemd, 12 gemeenten).
In zes gemeenten wordt de aansluiting van het PSW met het basisonderwijs als knelpunt ervaren. Soms botsen de belangen van welzijn en onderwijs met betrekking tot het PSW.
- *Leidsters* (door 13% genoemd, 8 gemeenten)
Over de beroepskrachten zijn verschillende knelpunten genoemd. Het ene is dat er onvoldoende gediplomeerde leidsters op een groep staan om de kwaliteit die er gevraagd wordt te realiseren (drie keer genoemd). Een tweede is dat de kwaliteitsverbetering van het personeel moeilijk te realiseren is (ook drie keer genoemd). Twee ambtenaren zijn van mening dat de honorering van de leidsters niet in verhouding staat met de verwachte kwaliteit.
- *Vrijwilligers* (door 8% genoemd, vijf gemeenten)
De toegenomen professionaliseringseis is moeilijk te realiseren door het grote aantal vrijwilligers.
Daarnaast wordt twee keer genoemd dat het steeds lastiger is om vrijwilligers te vinden.
- *Kwaliteitsbewaking* (door 8% genoemd, 5 gemeenten)
De subsidie verordening wordt als lastig controleerbaar ervaren. De bewaking van de kwaliteit is lastig.
- *Onvoldoende gemeentelijk beleid* (door 5% genoemd, 3 gemeenten)
Drie gemeenteambtenaren stellen dat het binnen hun gemeente ontbreekt aan een inhoudelijke visie en daaraan gekoppeld aan gemeentelijk beleid in zake PSW.
- *Achterblijven van subdoelgroepen* (door 3% -2 gemeenten- genoemd)
Deze gemeenteambtenaren stellen dat allochtone peuters nog te weinig gebruik maken van het aanbod en dat het niet lukt deze kinderen en hun ouders voldoende te bereiken.

5.2 Ontwikkelingen laatste vijf jaar

Opmerkelijk is dat bijna driekwart van de geïnterviewde gemeenteambtenaren aanzienlijke verschillen constateert ten aanzien van de situatie rond peuterspeelzalen in hun gemeente in vergelijking met vijf jaar geleden.

De belangrijkste verschillen zijn:

- aantal kindplaatsen is toegenomen 60%
- aantal kindplaatsen is afgenomen 7%
- de vraag naar PSW is toegenomen 51%
- de vraag naar peuterspeelzaalwerk is afgenomen 2%
- anders: 87%
 - professioneler geworden/kwaliteit verbeterd 12 (23%)
 - meer samenwerking met andere organisaties (vooral BO) 6 (11%)
 - politiek heeft PSW geaccepteerd als belangrijke basis 4 (8%)
 - meer aandacht voor 0-6 jarigen in het kader van de achterstandsbestrijding 2 (4%)
 - beleid verbeterd 2 (4%)
 - strengere kwaliteitscontrole 2 (4%)

Met name in de stadsdelen/deelgemeenten is het aantal kindplaatsen gestegen; in de gemeenten onder de 20.000 inwoners is het aantal kindplaatsen slechts in drie gemeenten toegenomen, terwijl wel vijf gemeenten melden dat de vraag is toegenomen.

6 Samenvatting

In dit laatste hoofdstuk wordt een globaal beeld geschetst van de belangrijkste bevindingen van het enquête-onderzoek. Er worden in verband met de leesbaarheid geen percentages meer gegeven; deze zijn in de voorgaande hoofdstukken na te zoeken.

6.1 Algemeen

Organisatievorm

De meeste gemeenten subsidiëren 1 organisatie die peuterspeelzaalwerk levert. In de grote steden is dat meestal een welzijnsinstelling en bij de kleine gemeenten worden vooral zelfstandige organisaties voor het peuterspeelzaalwerk gesubsidieerd. Het aantal locaties waar peuterspeelzaalwerk wordt aangeboden verschilt sterk, zowel tussen de gemeenten als binnen de categorieën. In nagenoeg alle gemeenten waar achterstandswijken worden onderscheiden maakt het peuterspeelzaalwerk gebruik van opvoedingsondersteunings- en ontwikkelingsstimuleringsprogramma's.

Capaciteit/bereik

De leeftijdsgrens is in de meeste gemeenten 2 of 2,5 jaar. Soms is de leeftijdsgrens afhankelijk van de omvang van de wachtlijst. In meer dan de helft van de gemeenten bestaat er een wachtlijst. Het maximum aantal kinderen per groep is over het algemeen 14 tot 16. Als er grenzen aan het aantal dagdelen worden gesteld is dat vaak een maximum van twee dagdelen per kind in de kleine gemeenten of een minimum van twee dagdelen per kind in de grotere gemeenten.

Het bereik van de peuters loopt zeer uiteen van zeer groot in de kleine gemeenten tot klein in de grote steden. Allochtone peuters zijn ondervertegenwoordigd in het peuterspeelzaalbezoek, vooral Marokkaanse kinderen. Als achterblijvers signaleerd worden, proberen de gemeenten daar iets aan te doen.

Personeel

In de meeste gemeenten is per groep minimaal één betaalde leidster aanwezig. Op twee gemeenten na worden overal opleidingseisen gesteld, meestal een relevant diploma op MBO-niveau. Het merendeel van de gemeenten werkt tevens met vrijwilligers.

Financiering

De financiering is in de meeste gemeenten aan voorwaarden gebonden, die veelal feitelijk van aard zijn. De ouderbijdrage is vooral in de grotere gemeenten inkomensafhankelijk. Driekwart van de gemeenten betaalt de beroepskrachten volgens de CAO Welzijn - salarisregeling kinderdagverblijven.

Beleid peuterspeelzaalwerk

De helft van de gemeenten die aangeeft achterstandsgroepen te signaleren in het peuterspeelzaalwerk, heeft deze groepen opgenomen in het gemeentelijk beleid. Voorts geeft de helft van de respondenten vanuit de gemeente aan dat specifieke programma's dienen te worden ingezet. Het gaat meestal om 'Opstapje'; een programma dat - naast peuterspeelzaalbezoek van het kind - huisbezoeken door een leidster en groepsbijeenkomsten voor ouders aanbiedt.

Laagdrempelige opvang voor peuters en het stimuleren van de algemene ontwikkeling worden algemeen genoemd als basisfuncties van het PSW. De meeste peuterspeelzalen zijn daar volgens de respondenten ook voldoende voor toegerust. Een aantal functies die in het kader van het Gemeentelijk Onderwijs Achterstanden beleid zeer relevant zijn, blijken in de praktijk bij lang niet alle gemeenten gehaald te worden. Het gaat bijvoorbeeld om het signaleren van achterstanden/stoornissen, het voorkomen van onderwijs-achterstanden bij het betreden van de basisschool en het stimuleren van de taalontwikkeling. Opvallend is dat één op de vier ondervraagde ambtenaren slecht op de hoogte was over hetgeen er van het gemeentelijk beleid in de praktijk terecht komt.

Kwaliteitsbeleid

De meeste gemeenten hebben het peuterspeelzaalwerk opgenomen in de gemeentelijke verordening op de Kinderopvang of anders in een subsidieverordening peuterwerk. De kwaliteitseisen die in de verordeningen gesteld worden hebben vaak betrekking op meetbare eisen zoals groeps grootte, de ruimte en de opleiding van de leidsters.

Ondersteuning

Tweederde van de gemeenten krijgt ondersteuning bij de ontwikkeling van en het vormgeven van het beleid dat betrekking heeft op peuterspeelzaalwerk en iets meer dan de helft geeft aan hier behoefte aan te hebben. Ondersteuning als deskundigheidsbevordering op lokaal/provinciaal niveau en structurele middelen vanuit het Rijk worden door respondenten het meest genoemd.

Wettelijk kader

Nagenoeg alle respondenten (beleidsmedewerkers van gemeenten) zijn voorstander van een wettelijke regeling voor het peuterspeelzaalwerk.

Samenwerking

Slechts 1 op de 10 gemeenten vindt dat de afstemming van het peuterspeelzaalwerk met de basisschool reeds goed ontwikkeld is. Bij ongeveer tweederde van de gemeenten bestaan wel concrete plannen of heeft de samenwerking al in beperkte mate vorm gekregen. Verbeteren van de samenwerking gebeurt met name door middel van overlegstructuren waarin verschillende instellingen die met jeugdigen werken zitting hebben. In ongeveer de helft van de gemeenten bestaat contact met consultatiebureaus en kinderdagopvang.

Knelpunten

Als knelpunt noemt het merendeel van de respondenten het gebrek aan financiële middelen en alles wat daaruit voortvloeit. Vaak wordt aangegeven dat men moeite heeft met het vinden van geschikte huisvesting, de afstemming tussen het peuterspeelzaalwerk en andere voorzieningen en de geringe betaling van de leidsters ten opzichte van de deskundigheid die van hen verwacht wordt.

Ontwikkelingen

Zowel de vraag als het aanbod van het peuterspeelzaalwerk is in de laatste vijf jaar gegroeid. De respondenten vinden het peuterspeelzaalwerk professioneler geworden, de samenwerking met andere instellingen verbeterd en men merkt dat het peuterspeelzaalwerk een belangrijker plaats inneemt op de lokale politieke agenda, met name in het kader van de achterstandsbestrijding.

6.2 Bijzonderheden per gemeentegrootte

Kleine gemeenten (< 20.000 inwoners, 5% ondervraagd)

Het kwam in de kleine gemeenten relatief vaak voor dat de ambtenaren geen antwoord wisten op de vragen over de praktijk van het peuterspeelzaalwerk. Deze gemeenten subsidiëren nagenoeg allemaal zelfstandige organisaties voor het peuterspeelzaalwerk. De kleine gemeenten hebben het minst te kampen met een tekort aan plaatsen binnen het peuterspeelzaalwerk. Het bereik is erg hoog vergeleken met de grotere gemeenten. Ongeveer één op de vier ondervraagde kleine gemeenten signaleert bepaalde groepen die achterblijven wat betreft het peuterspeelzaalbezoek. Kwalitatief lijken de kleine gemeenten wat achter te blijven bij de overige ondervraagde gemeenten. Er wordt in iets minder dan de helft van de kleine gemeenten gewerkt met opvoedingsondersteunings- of ontwikkelingsstimuleringsprogramma's. Ook wat betreft de inhoudelijk afstemming met het basisonderwijs, het stellen van kwaliteitseisen en de toezicht op de kwaliteitseisen blijven de kleine gemeenten achter bij de rest van het land. Bij een enkele kleine gemeente worden helemaal geen opleidingseisen aan de leidsters gesteld of wordt uitsluitend met vrijwilligers gewerkt. In tegenstelling tot de grotere gemeenten is het aantal kindplaatsen in de afgelopen vijf jaar in weinig kleine gemeenten toegenomen. De vraag naar peuterspeelzaalwerk is daarentegen wel iets toegenomen. De klacht die uit een aantal kleine gemeenten naar voren kwam is dat hen de middelen ontbreken om het peuterspeelzaalwerk kwalitatief te verbeteren.

Middelgrote gemeenten (20.000-50.000 inwoners, 8% ondervraagd)

De middelgrote gemeenten laten een beeld zien dat tussen de grote en de kleine gemeenten in zit. Het peuterspeelzaalwerk valt in deze gemeenten grotendeels onder zelfstandige organisaties voor het peuterspeelzaalwerk; slechts een klein aantal gemeenten subsidieert een welzijnsinstelling om peuterspeelzaalwerk te leveren. Het aantal middelgrote gemeenten dat te maken heeft met achterblijvers in het peuterspeelzaalwerk is gelijk aan het geringe aantal onder de kleine gemeenten. Het bereik onder de totale groep peuters in de middelgrote gemeenten is echter een stuk lager dan in de kleine gemeenten en gelijk aan het bereik in de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners.

De kwalitatieve ontwikkeling van het peuterspeelzaalwerk is in de middelgrote gemeenten dikwijls verder ontwikkeld dan in de kleinere gemeenten, maar minder ver dan in de grotere gemeenten. Zo doet het peuterspeelzaalwerk in tweederde van de middelgrote gemeenten iets aan opvoedingsondersteuning en/of ontwikkelingsstimulering. De financiering van het peuterspeelzaalwerk is in nagenoeg in alle middelgrote gemeenten aan voorwaarden gebonden. In iets meer dan de helft van de gemeenten wordt van de leidsters MBO-niveau gevraagd. Alleen op het gebied van de betaling van leidsters volgens de CAO blijven de middelgrote gemeenten achter bij de andere categorieën. Beleidsmatig zijn de middelgrote gemeenten net zo ver als de kleine gemeenten: er is niet veel inhoudelijks over het peuterspeelzaalwerk geformuleerd in het gemeentelijk beleid.

Grote gemeenten (> 50.000 inwoners, 42% ondervraagd)

De grote gemeenten subsidiëren verschillende organisaties die peuterspeelzaalwerk leveren, meestal is daar in ieder geval een welzijnsinstelling bij. Nagenoeg alle grote gemeenten hebben te maken met een problematiek van ondervertegenwoordiging van bepaalde groepen binnen het peuterspeelzaalwerk. De omvang van het probleem lijkt over het algemeen kleiner dan in de vier grote steden, waar gemiddeld twee keer zoveel peuterspeelzalen in achterstandswijken liggen. Het bereik onder de totale doelgroep is groter dan in de grote steden.

Onder de grote gemeenten ligt het maximum aantal kinderen dat in één groep mag meedraaien vaak hoger dan in de andere categorieën. Ook worden in relatief veel grote gemeenten GOA-middelen ingezet voor het peuterspeelzaalwerk.

In het gemeentelijk beleid van de meeste grote gemeenten wordt aangegeven dat het peuterspeelzaalwerk in achterstandswijken intensiever dient te worden ingezet. Ook worden kinderen die buiten de boot dreigen te vallen aangemerkt in het beleid van een groot aantal grote gemeenten.

Grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht)

De grote steden hebben over het algemeen een klein bereik. Echter, de ondervraagde stadsdelen van Amsterdam en deelgemeenten van Rotterdam hebben gemiddeld een groter bereik dan Utrecht en Den Haag. Het aandeel van het ongesubsidieerde aanbod op het totale PSW aanbod is in de twee centraal georganiseerde steden gemiddeld twee keer zo groot als in de stadsdelen/deelgemeenten. De stadsdelen en deelgemeenten hebben ten opzichte van gemeenten van vergelijkbare grootte veel meer locaties waar peuterspeelzaalwerk plaatsvindt.

Hoewel het bereik te wensen overlaat lopen de grote steden kwalitatief op een groot aantal plaatsen voorop. Zaken als betaling conform de CAO, minimale opleiding van leidsters, het stellen van- en controle op de kwaliteitseisen zijn in alle grote steden vastgelegd. Een groot deel van het peuterspeelzaalwerk in alle grote steden bieden programma's die opvoedingsondersteuning bieden en/of ontwikkelingstimulerend zijn. Het gemeentelijk beleid legt de nadruk op het inzetten van peuterspeelzaalwerk in achterstandsbuurtten en het bereiken van allochtone peuters en peuters die in hun ontwikkeling bedreigd worden. Een veel gehoord knelpunt bij beleidsambtenaren in de grote steden is het gebrek aan *structurele* middelen om de kwaliteitsverbetering die met behulp van landelijke projectgelden is ingezet af te maken.

Deel 2

Het casusonderzoek

1 Werkwijze casusonderzoek

Op basis van het enquête-materiaal is een globaal beeld geschetst van beleid en aanbod in het peuterspeelzaalwerk.

Het tweede deel van het onderzoek naar peuterspeelzaalwerk in Nederland bestaat uit een casusonderzoek in vier grote gemeenten. In dit casusonderzoek wordt een kwalitatieve beschrijving gemaakt van de concrete lokale praktijk van beleidsontwikkeling en -uitvoering op het gebied van peuterspeelzalen.

Het casusonderzoek spitst zich toe op de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners. In totaal zijn in elke gemeente 3 open interviews gehouden.

Steeds is in ieder geval de beleidsmedewerker van de gemeente en een sleutelpersoon binnen het peuterspeelzaalwerk geïnterviewd. Daarnaast is per gemeente bekeken of de verantwoordelijk wethouder of juist het sectorhoofd van de afdeling Welzijn de meest geëigende persoon is om geïnterviewd te worden over het peuterspeelzaalbeleid.

1.1 De belangrijkste aspecten

Het kwalitatieve casusonderzoek heeft als doelstelling dat het moet leiden tot een inhoudelijke verdieping van de resultaten van het enquête-onderzoek. De uitkomsten van het enquête-onderzoek zijn voor het Ministerie van VWS aanleiding om in het casusonderzoek te focussen op de volgende aspecten:

- functies van het peuterspeelzaalwerk;
- achterstandsbestrijding en de rol van het peuterspeelzaalwerk;
- samenwerkingsrelaties peuterspeelzaalwerk en andere voorzieningen;
- gemeentelijke besluitvorming ten aanzien van financiering.

De centrale vraag in het casusonderzoek is wat de gemeente vindt (visie) en wat de gemeente doet (regierol) en hoe dat in de vier genoemde aspecten tot uitdrukking komt.

1.2 De selectiecriteria en de geselecteerde gemeenten

Bij de selectie van de vier casusgemeenten zijn de volgende criteria gehanteerd:

- 1 meer dan 50.000 inwoners, geen grote steden (vanwege hun uitzonderlijke positie bijvoorbeeld op financieel gebied);
- 2 minimaal concrete plannen voor inhoudelijke samenwerking tussen peuterspeelzaalwerk en basisonderwijs; op de overige terreinen is samenwerking min of meer gerealiseerd;
- 3 men onderscheidt achterstandswijken/groepen en biedt opvoedingsondersteunings- en ontwikkelingsstimuleringsprojecten/programma's aan;
- 4 een actieve opstelling van de gemeente ten aanzien van het peuterspeelzaalwerk;
- 5 de geselecteerde gemeenten verschillen in de manier waarop het peuterspeelzaalwerk is georganiseerd.

Van de 61 geënkquêteerde gemeenten voldoen 12 gemeenten aan de eerste drie selectiecriteria. Vier van deze gemeenten lijken meer dan gemiddeld actief op het terrein van peuterspeelzaalwerk (vierde criterium.) Deze zijn benaderd voor het casusonderzoek. Het gaat om:

- Zoetermeer;
- Emmen;
- Ede;
- Almelo.

De geselecteerde gemeenten verschillen in de manier waarop het peuterspeelzaalwerk is georganiseerd. Daarmee wordt ook voldaan aan het vijfde criterium.

In dit tweede deel komen per casusgemeente achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde:

- algemene informatie;
- functies van het peuterspeelzaalwerk;
- achterstandsbestrijding;
- samenwerking;
- financiën;
- ontwikkelingen.

In tabel 1.1 staat ter vergelijking de algemene informatie per casusgemeente samengevat.

Tabel 1.1 Samenvatting algemene informatie per casusgemeente

Gemeente	Zoetermeer	Emmen	Ede	Almelo
Aantal peuterspeelzalen	16	21	16	11
Aantal beroepskrachten per groep	2	1	1	2
Max. aantal peuters	19	14	22	14
Min. leeftijd peuters	2 jr 6 mnd	2 jr 9 mnd	2 jr	2 jr
Totaal aantal kinderen in gemeente in peuterleeftijd ⁷	2.600	1.519	3.600	+ 1.300
Aantal peuters in gesubsidieerd PSW	861	968	1.450	800
Bereik gesub. PSW	33%	64%	40%	62%
Aantal ongesubsidieerde speelzalen	6	1	9	2
Aantal op wachtlijst	400	-	-	159
Bijdrage welzijnsbudget gemeente voor regulier PSW	krap 5 ton	ruim 9 ton	7 ton	ruim 9 ton
Ouderbijdrage per maand min. - max.	f 69 - f 89,60	f 20 - f 80	f 44 - f 102,70	f 20 - f 42,50

Noot 7 Peuterleeftijd is 2 tot 4 jaar.

2 Het gemeentelijk peuterspeelzaal beleid in Zoetermeer

Uit interviews met:

- mevrouw Van Kuijen (beleidsmedewerker afdeling Welzijn-Beleid);
- mevrouw Van de Voort - Van Vliet (sectorhoofd afdeling Welzijn-Beleid);
- mevrouw Van den Bergh (directeur SZK).

2.1 Peuterspeelzaalwerk in Zoetermeer

In de zeventiger jaren heeft de gemeente Zoetermeer de toenmalige Stichting Kindercentra Zoetermeer, een particulier initiatief en voorloper van de Stichting Zoetermeerse Kinderopvang, opdracht gegeven tot het opzetten en in stand houden van peuterspeelzalen in alle wijken. De huidige 16 gesubsidieerde peuterspeelzalen⁸ in Zoetermeer ressorteren nog steeds onder de Stichting Zoetermeerse Kinderopvang (SZK).

In de reguliere peuterspeelzalen zijn twee beroepskrachten per groep werkzaam. Een groep bestaat uit maximaal 19 peuters in de leeftijd van 2,5 tot 4 jaar. Een peuter bezoekt de speelzaal minimaal twee dagdelen (2,5 uur) per week. De SZK werkt niet met vrijwilligers.

Het totaal aantal kinderen tussen de 2 en 4 jaar is ongeveer 2.600. De speelzalen van de SZK bieden opvang aan 861 peuters. Dat betekent dat momenteel zo'n 33% van de peuters bereikt wordt. Er staan nog 400 kinderen op de wachtlijst⁹.

In Zoetermeer zijn zes ongesubsidieerde voorzieningen voor peuterspeelzaalwerk, allen verbonden aan basisscholen. Over deze zes peuterspeelzalen worden verder geen uitspraken gedaan omdat ze zich aan het zicht van de gemeente en de SZK onttrekken.

2.2 Peuterspeelzalen zijn er om te spelen, te leren en te ontmoeten

De functies die het peuterspeelzaalwerk in Zoetermeer vervult, worden omschreven als: spelen, leren en ontmoeten. Daarmee sluit de gemeente aan bij het rapport 'Spelen met visie' (VOG, NIZW en IPK; 1995).

In ons onderzoek onderscheiden we tien mogelijke functies. Acht ervan worden onderschreven door de gemeentelijke vertegenwoordigers.

Het gaat om:

- bieden van laagdrempelige opvang voor peuters;
- stimuleren van de algemene ontwikkeling van peuters;
- stimuleren van de taalontwikkeling van peuters;
- bieden van ontmoetingsgelegenheid voor ouders;
- ondersteuning van ouders met opvoedingsvragen of -problemen;
- vroegtijdige signalering van achterstanden of stoornissen bij peuters;
- signalering van gezinsproblematiek;
- voorkomen van onderwijsachterstanden bij het betreden van de basisschool.

Noot 8 Dit is inclusief een peuterspeelzaal voor gehandicapte kinderen en twee peuterplus-zalen voor kinderen uit achterstandssituaties.

Er is in Zoetermeer ook een gesubsidieerde peuterspeelzaal voor kinderen met ontwikkelingsachterstanden die beheerd wordt door een GGZ-instelling.

Noot 9 Dat is inclusief aangemelde kinderen die nog geen 2 jaar zijn.

Hoewel anders geformuleerd staan deze functies ook beschreven in de Nota Kinderopvang Zoetermeer (september 1996). Bij de gemeente is men van mening dat het peuterspeelzaalwerk deze functies ook daadwerkelijk vervult en er ook voldoende voor is toegerust.

Twee van de door ons genoemde functies worden niet aan het peuterspeelzaalwerk toegeschreven.

- Verwijzing van kinderen en/of ouders naar hulp- en dienstverlening is geen functie van peuterspeelzaalwerk omdat daarvoor de 'know how' onvoldoende is.
- Voorkomen van maatschappelijke uitval en latere jeugdcriminaliteit is geen functie omdat peuterspeelzalen "luchtig moeten blijven voor ouders en kinderen, het mag niet de functie van een preventief werkend instituut krijgen, het moet geen probleem-oord worden".

Daaraan wordt toegevoegd dat deze beide functies tot de taken behoren van andere instellingen in de gemeente, zoals consultatiebureau's en opvoedbureau's.

De Stichting Zoetermeerse Kinderopvang, die verantwoordelijk is voor het gesubsidieerde peuterspeelzaalwerk in de gemeente, benoemt een minder uitgebreide functie-omschrijving van het reguliere peuterspeelzaalwerk. Peuterspeelzaalwerk is naar hun mening gericht op het bieden van laagdrempelige opvang, het stimuleren van de ontwikkeling van peuters, het bieden van ontmoetingsgelegenheid voor ouders, en de ondersteuning van ouders met opvoedingsvragen of -problemen. Opgemerkt wordt wel dat het 'bieden van laagdrempelige opvang' niet gerealiseerd wordt omdat de ouderbijdrage hoog is.

Het 'stimuleren van de taalontwikkeling' wordt niet als aparte functie genoemd omdat er geen aparte taalstimuleringsprogramma's ingezet worden. De overige functies worden gezien als positieve neveneffecten: "het is mooi meegenomen als dat gedaan wordt". Peuterspeelzalen zijn namelijk niet ingesteld op het systematisch en methodisch signaleren en verwijzen. Functies als voorkomen van onderwijsachterstanden en latere jeugdcriminaliteit zijn vooral "een mooi verhaal om geld te krijgen".

De SZK geeft hiermee een belangrijke nuancering aan. Peuterspeelzalen zijn er om te 'spelen, leren en ontmoeten'. Bereiken ze meer dan dat, dan is dat "mooi meegenomen", maar zoals de peuterspeelzalen nu zijn toegerust¹⁰ mag dat méér niet verwacht worden. Eigenlijk geeft de gemeente zelf ook aan dat er niet méér gedaan wordt, maar dan om een andere reden: peuterspeelzalen moeten vooral een plek blijven die "luchtig" is en niet per definitie gericht op het signaleren van problemen.

Peuterspeelzaalwerk is opgenomen in de gemeentelijke verordening op de kinderopvang. De kwaliteitsregels die hierin geformuleerd zijn hebben betrekking op de groepsgrootte, het aantal leidsters, de verblijfsruimte, hygiëne, en de informatie aan ouders¹¹. Deze zaken komen terug in de subsidieafspraken die met de SZK worden gemaakt.

Zoals we hierboven al opgemerkt hebben staan de functies van het peuterspeelzaalwerk beschreven in de Nota Kinderopvang Zoetermeer (september 1996). Het toezicht op het al dan niet bereiken van deze inhoudelijke doelstellingen ligt bij de Stichting Zoetermeerse Kinderopvang. Regelmatig (telefonisch) overleg tussen de directeur van de SZK en de beleidsmedewerker van de gemeente zorgt ervoor dat beide kanten op de hoogte blijven van wat er speelt.

Noot 10 Dit heeft met name te maken met de groepsgrootte (19 peuters).

Noot 11 De gemeente verplicht niet tot het hebben van een pedagogisch beleidsplan.

Het toezicht op hygiëne en veiligheid wordt uitgeoefend door de GGD en de Brandweer. De eerste controle vindt plaats op het moment dat er een vergunning is aangevraagd en vervolgens worden de peuterspeelzalen een keer per twee jaar bezocht.

Personeel en deskundigheidsbevordering

Sinds 1993, toen de SZK ontstond, hebben de niet-opgeleide krachten verkorte MBO-opleidingen gevolgd. De leidsters die werkzaam zijn in de peuterplusspeelzalen hebben bovendien nog een specialisatie gevolgd of een hogere opleiding.

Van de ongeveer 50 peuterspeelzaalleidsters zijn er nog slechts 6 à 7 zeer ervaren oudere leidsters die geen diploma op minimaal MBO-niveau hebben.

De kosten voor deskundigheidsbevordering zijn inbegrepen in de prijsafspraken tussen de gemeente en de SZK. De peuterspeelzalen zijn in de SZK accommodaties geïntegreerd met kinderdagopvang en naschoolse opvang. De leidsters van kinderdagverblijf, naschoolse opvang en peuterspeelzalen zijn in gemengde units samengebracht. Elke unit heeft een eigen unithoofd. Deze 'mengeling' van ervaring met werken met de leeftijdsgroep 0 tot 13 jaar werkt positief. Elke unit heeft ook een eigen budget voor deelname aan cursussen e.d.

In alle gesubsidieerde peuterspeelzalen werken twee vaste betaalde krachten per groep. Op de vraag waarom er geen vrijwilligers werkzaam zijn in het reguliere, gesubsidieerde peuterspeelzaalwerk in Zoetermeer is het antwoord van de gemeente dat al een jaar of tien zo is omdat er toen steeds moeilijker ouders/vrijwilligers te krijgen waren. Zoiets is nu "moeilijk terug te draaien". Samen met de SZK is men van mening dat peuterspeelzaalwerk kwaliteit moet bieden en dat dit onder meer gerealiseerd wordt door twee beroepskrachten per groep aan te stellen.

2.3 Achterstandsbestrijding door peuterplusspeelzalen

De gemeente Zoetermeer kent twee achterstandswijken. In de vorige paragraaf is over 'achterstandsbestrijding' als functie van peuterspeelzaalwerk al gesteld dat dit hooguit een positief neveneffect kan zijn van het reguliere peuterspeelzaalwerk. Men is onvoldoende toegerust wat betreft middelen: "Met name de te grote groepen zijn bepalend voor het geheel". Althans dat vindt de SZK.

In 1997 zijn zogenaamde Peuterplus-projecten gestart in de twee achterstandswijken¹². De peuterplusspeelzalen zijn bestemd voor kinderen tussen de 2,5 en 4 jaar die op sociale of culturele gronden een achterstand in hun ontwikkeling dreigen op te lopen, waardoor ze ondermeer de aansluiting met de basisschool dreigen te missen.

De Peuterplus-projecten houden in dat:

- in de twee betreffende peuterspeelzalen maximaal 14 kinderen per dagdeel opgevangen worden waardoor intensiever aandacht kan worden besteed aan de kinderen;
- een peuter minimaal drie dagdelen per week de speelzaal bezoekt¹³;
- er een zeer lage ouderbijdrage is¹⁴;

Noot 12 De gemeente heeft voor de eerste twee jaar projectgelden gezocht en betaalt 230.000,- op jaarbasis. De Stichting Zoetermeerse Kinderopvang heeft in 1997 een aanvullend bedrag van fl. 4500,- ontvangen van de Lions Club en heeft dat benut voor de aanschaf van extra ontwikkelingsmateriaal.

Noot 13 Dit is inclusief de moeder-kind middag.

Noot 14 De ouderbijdrage voor peuterplus is vastgesteld op fl. 10,- per maand. De gemeente subsidieert 97% van de kosten.

- er moeder-kind middagen worden georganiseerd waarin bepaalde onderwerpen worden besproken en activiteiten voor moeders en kinderen samen worden georganiseerd.

Eind 1999 loopt de projectstatus af en zullen de peuterplusspeelzalen uit het reguliere welzijnsbudget betaald moeten gaan worden. Het peuterspeelzaalwerk is niet opgenomen in het GOA-plan van de gemeente Zoetermeer.

Terugkomend op de functies van het peuterspeelzaalwerk kunnen we concluderen dat de functie 'achterstandsbestrijding' eigenlijk alleen van toepassing is op de peuterspeelzaalplus en niet op de reguliere peuterspeelzalen. Dat komt niet door de speciale programma's die worden ingezet in de peuterspeelzaalplus, het zit 'm vooral in de lagere ouderbijdrage en de kleinere groepen "waardoor meer gericht aandacht kan worden besteed aan stimuleren". Het verschil tussen peuterspeelzaalplus en de reguliere peuterspeelzaal is volgens de SZK dan ook eigenlijk een "kunstmatig onderscheid".

Moeilijk bereikbare groepen

De gemeente heeft geen inhoudelijke taak in het bereiken van peuters in (dreigende) achterstandssituaties. Alleen door middel van het vaststellen van de inkomensafhankelijke ouderbijdrage en het 'zwaar' subsidiëren van peuterspeelzaalplus oefent zij invloed uit op het bereik van deze groep.

Zowel de gemeente als de SZK vermoeden dat de inkomensafhankelijke ouderbijdrage die geldt voor de reguliere peuterspeelzalen te weinig differentieert tussen inkomensgroepen¹⁵, zodat ouders liever de hoogste bijdrage betalen dan hun inkomensgegevens te overhandigen om voor een lagere ouderbijdrage in aanmerking te komen. Men leidt dit af uit het grote aantal 'hogere inkomens' dat gebruik maakt van peuterspeelzalen. De gemeente heeft zich voorgenomen hier nader onderzoek naar te doen.

De SZK is van mening dat de ouderbijdrage voor de laagste inkomensgroepen aanzienlijk omlaag moet. Deze staat namelijk niet in verhouding tot de bijdrage aan peuterplus terwijl juist ook voor deze groepen de peuterspeelzaal een uitstekende voorbereiding is op de basisschool. De ouderbijdrage voor de hoogste inkomensgroepen is relatief laag en zou opgetrokken moeten worden tot kostendekkend niveau net als in de kinderdagopvang.

De beleidsmedewerker van de gemeente vindt nader onderzoek naar de peuters uit de achterstandswijken die niet bereikt worden door peuterplus, wenselijk. In een van de achterstandswijken zijn bijvoorbeeld zo'n 80 culturen vertegenwoordigd, en de onderlinge binding is daardoor niet groot en veel moeders en kinderen zitten thuis.

2.4 Samenwerking deels nog in kinderschoenen

Welke contacten peuterspeelzaalwerk onderhoudt met andere voorzieningen en instanties wordt niet door de gemeente bepaald. De SZK wordt verondersteld deskundig te zijn en opereert hierin autonoom. Met name omdat het een geclusterde voorziening voor kinderopvang is, is samenwerking en uitwisseling met kinderdagopvang en naschoolse opvang ingebouwd in de werkwijze (zie ook paragraaf 2).

De SZK onderhoudt goede contacten met RIAGG en Maatschappelijk Werk omdat deze instellingen kinderen (met voorrang) kunnen plaatsen. Middels foldermateriaal worden diverse andere instellingen geïnformeerd over het

Noot 15 In 1996 heeft de gemeente de ouderbijdrage inkomensafhankelijk gemaakt. Ouders betalen variërend naar inkomen minimaal fl. 69,- tot maximaal fl. 89,60 per maand voor twee dagdelen per week.

bestaan van peuterspeelzaalwerk, kinderdagopvang en naschoolse opvang. Reguliere contacten met basisscholen horen niet tot de taken van de SZK omdat de stichting "neutraal wenst te blijven". Alleen de peuterplusspeelzalen onderhouden directe contacten met de scholen in de wijk. De peuterplusspeelzalen onderhouden ook directe contacten met het Consultatiebureau, het Sociaal Cultureel Werk en Vluchtelingen hulp.

De gemeente constateert dat de samenwerking met het basisonderwijs beter kan, met name in de peuterplusprojecten. Dat baseert men op de geringe belangstelling van de basisscholen voor deelname aan de discussieavond over de toekomst van het peuterspeelzaalwerk (zie paragraaf 4).

2.5 De peuterspeelzaal als 'sluitpost' op de Welzijnsbegroting

Het peuterspeelzaalwerk heeft al diverse keren ter discussie gestaan in de politiek. In 1995, toen de gemeente een forse bezuinigingsronde te wachten stond heeft de politiek besloten om vooralsnog de subsidiëring van de peuterspeelzalen voort te zetten. Wel is de ouderbijdrage toen verhoogd en inkomensafhankelijk gemaakt.

In 1999 is voor de 13 reguliere peuterspeelzalen fl. 485.610,- beschikbaar. Ondanks de huidige bezuinigingsronde is het standpunt van de gemeente nog steeds dat het budget gelijk moet blijven, dat men "er niet aan moet komen". Salariëring van peuterspeelzaalleidsters op het niveau van leidsters in de kinderdagopvang en het CAO-niveau¹⁶ betekent echter dat er over 4 jaar fl. 250.000,- extra nodig zal zijn. In februari 1999 heeft de gemeente samen met de SZK een discussieavond georganiseerd over dit 'probleem'. De keuze waar men voor stond was: zoeken naar extra middelen (bijvoorbeeld GOA-middelen) of de consequentie onder ogen zien dat er in de toekomst minder activiteiten gerealiseerd kunnen worden. De politiek kwam naar aanleiding van deze bespreking tot de conclusie dat peuterspeelzaalwerk een basisvoorziening is en dat alle financiële mogelijkheden bekeken moeten worden om deze voorziening op peil te houden.

De SZK vreest echter dat peuterspeelzaalwerk nog steeds de "sluitpost op de begroting zal zijn".

2.6 Lagere status peuterspeelzaalwerk blijft

Een aantal jaren geleden riepen de meeste politieke partijen nog dat "peuterspeelzaalwerk een luxe was waar de gemeente niet voor hoefde op te draaien". Hoewel men het nu niet meer zozeer als luxe ziet, is het nog steeds geen absolute noodzaak en is de politiek dus eigenlijk alleen bereid het peuterspeelzaalwerk min of meer volledig te bekostigen. Voor het reguliere peuterspeelzaalwerk wil men onder meer zoeken naar een andere verhouding tussen de ouderbijdrage en de gemeentelijke (subsidie)bijdrage. De beleidsmedewerkers maken zich sterk om "te houden wat we hebben". De SZK zou zich sterk willen maken voor meer.

Het standpunt van de politiek, en daarmee de beperkte financiële middelen, zijn de belangrijkste rem op de ontwikkeling van het peuterspeelzaalwerk in Zoetermeer.

Noot 16 De salariëring naar CAO-niveau wordt stapsgewijs ingevoerd.

3 Het gemeentelijk peuterspeelzaalbeleid in Emmen

Uit interviews met:

- mevrouw Snaauw (beleidsadviseur afdeling Welzijn)
- mevrouw van den Waarsenburg (directeur Buro Onderwijs Voorrang Drenthe, verder: 'het OVB')
- mevrouw Stuve (teamleider peuterwerk Stichting Opmaat)

3.1 Peuterspeelzaalwerk in Emmen

Emmen is al geruime tijd bezig met de professionalisering van het peuterspeelzaalwerk. In de vroege jaren 90 werd het peuterspeelzaalwerk opgenomen in de verordening Kinderopvang en werd er beleid uitgezet om het peuterspeelzaalwerk te professionaliseren. De vrijwillige besturen droegen hun bevoegdheden over aan een stichting, later de (welzijns-) Stichting Opmaat. Naast de welzijnsstichting speelt in Emmen het Buro Onderwijs Voorrang Drenthe (OVB) een grote rol. Dit bureau geeft sturing en invulling aan de plusfuncties die in het kader van de onderwijsachterstandsbestrijding in de peuterspeelzaal worden vervuld.

Op dit moment worden 21 peuterspeelzalen door de gemeente Emmen gesubsidieerd, waarvan 15 via de welzijnsstichting Opmaat en 4 via de welzijnsstichting Zess.¹⁷ De 2 overige gesubsidieerde zalen zijn particuliere initiatieven in afgelegen plattelandsgebieden, die afzonderlijk door de gemeente gesubsidieerd worden.

Naast een opgeleide leidster is per groep in ieder geval één andere begeleider aanwezig; dit kan een vaste vrijwilliger of iemand met een Melkertbaan zijn. Een stagiaire wordt incidenteel ook ingezet.

De kinderen bezoeken de peuterspeelzaal twee dagdelen in de week. Een dagdeel duurt 2 of 3 uur. Een peutergroep bestaat maximaal uit 14 kinderen in de leeftijd van 2 jaar en 9 maanden tot 4 jaar.

In Emmen wonen 1.519 peuters in deze leeftijdscategorie, waarvan er 968 een peuterspeelzaal bezoeken. Hieruit volgt dat het bereik van het peuterspeelzaalwerk in Emmen 64% is. Er bestaan geen structurele wachtlijsten.

Er is één ongesubsidieerde peuterspeelzaal die bij een Vrije School hoort.

3.2 Peuterspeelzalen zijn er om te spelen, te ontwikkelen en te ontmoeten

De functies die van het peuterspeelzaalwerk in Emmen verwacht worden kunnen worden samengevat onder de noemers 'spelen, ontwikkelen en ontmoeten'. Deze functies staan beschreven en nader uitgewerkt in het welzijnsprogramma van de gemeente. Functies die betrekking hebben op het bestrijden van onderwijsachterstanden staan beschreven in beleidsstukken van het OVB, aan wie deze taak door de gemeente gedelegeerd is. Van de functies die in ons onderzoek onderscheiden werden, worden de volgende door de gemeente Emmen aan het peuterspeelzaalwerk toegeschreven:

Noot 17 Omdat de tweede welzijnsstichting er pas heel recentelijk is bijgekomen in verband met de fusie met een andere gemeente, wordt dit gedeelte van het peuterspeelzaalwerk in deze casusbeschrijving buiten beschouwing gelaten. Deze instelling beheert 4 zalen, met 10 groepen.

- bieden van laagdrempelige opvang voor peuters;
- stimuleren van de algemene ontwikkeling van peuters;
- stimuleren van de taalontwikkeling van peuters;
- bieden van ontmoetingsgelegenheid voor ouders;
- ondersteunen van ouders met opvoedingsvragen of -problemen;
- voorkomen van onderwijsachterstanden bij het betreden van de basisschool.

Volgens alle ondervraagde personen voldoet het peuterspeelzaalwerk in Emmen ruimschoots aan de verwachtingen die de gemeente hierover heeft.

Twee andere door ons genoemde functies vallen niet onder de functies die de gemeente verwacht van het reguliere peuterspeelzaalwerk, maar worden op sommige locaties wel vervuld, namelijk:

- vroegtijdig signaleren van achterstanden of stoornissen bij peuters;
 - verwijzen van kinderen en/of ouder naar hulp- en dienstverlening.
- De Stichting Opmaat heeft in het pedagogisch beleidsplan aangegeven dat deze functies wel in het reguliere peuterspeelzaalwerk moeten worden vervuld. Alleen als het gaat om *gerichte* signalering en aanpak is er sprake van een plusfunctie, die niet in alle peuterspeelzalen wordt vervuld.

De functies waarvan de gemeente niet vindt dat het peuterspeelzaalwerk ze hoeft te vervullen zijn:

- signaleren van gezinsproblematiek;
- voorkomen van maatschappelijke uitval en latere jeugdcriminaliteit.

De laatste functie is volgens de beleidsadviseur te zwaar om aan het peuterspeelzaalwerk toe te schrijven, hoewel er in de gemeente Emmen wel een rol aan het peuterspeelzaalwerk (of liever: voorschoolse educatie) wordt toegeschreven als één van de instrumenten om deze functie te vervullen.

Op het moment is de gemeente met de Stichting Opmaat in discussie over wat de functie van het reguliere peuterspeelzaalwerk moet zijn en welke zaken behoren tot een 'plusfunctie'.

Het peuterspeelzaalwerk is opgenomen in de gemeentelijke verordening op de kinderopvang. De kwaliteitseisen die de gemeente stelt in deze verordening hebben geen betrekking op de eerder genoemde inhoudelijke functies. Een pedagogisch beleidsplan wordt in de verordening wel genoemd als een goede manier om de ouders te informeren over de gang van zaken in kindercentra, maar is hierin niet gesteld als kwaliteitseis. De stichting Opmaat heeft op eigen initiatief een pedagogisch beleid geformuleerd voor het peuterspeelzaalwerk, waarin de inhoudelijke functies staan uitgewerkt. De controle op de uitvoering van het pedagogisch beleidsplan in de peuterspeelzalen gebeurt door de Stichting Opmaat zelf.

De eisen die er inhoudelijk aan het peuterspeelzaalwerk worden gesteld komen momenteel wel aan de orde tijdens de contractbesprekingen die de gemeente met de stichting Opmaat voert. Tot nu toe vermeldde de subsidieovereenkomst tussen de gemeente en Opmaat vooral eisen die betrekking hadden op het volume van de geleverde diensten. De rapportage die de Stichting Opmaat volgens de tot nu toe gehanteerde subsidieovereenkomst jaarlijks aan de gemeente diende te overleggen had vooral betrekking op besteding van de financiën, niet op het vervullen van inhoudelijke functies.

De beleidsmedewerker is nauw betrokken bij de controle op de kwaliteitseisen die in de verordening vermeld worden. Een zichtbaar onderdeel van de gemeentelijke bemoeienis bij het toezicht op de kwaliteit in het peuterspeelzaalwerk is de invoering van het gemeentelijk keurmerk voor kindercentra. Dit keurmerk moeten de peuterspeelzalen jaarlijks 'verdienen'.

Het keurmerk heeft betrekking op de kwaliteit van de ruimte, maar bijvoorbeeld ook op het overleggen van een verklaring van goed gedrag van alle bij het peuterspeelzaalwerk betrokken personen, beroepskrachten én vrijwilligers.

De GGD controleert jaarlijks alle lokaties en rapporteert terug naar de verantwoordelijk ambtenaar. Indien de beleidsmedewerker geïnformeerd wordt over misstanden overlegt ze met de GGD over maatregelen. Als het een tijdelijk iets betreft en de ouders zijn geraadpleegd gebeurt er niets. Zo niet, dan kan de beleidsmedewerker het college adviseren de vergunning in te trekken. In het uiterste geval gaat ze er persoonlijk naar toe. De stichting Opmaat heeft een oudergeleding waar klachten terecht komen, maar ouders bellen ook rechtstreeks naar de wethouder of de beleidsmedewerker.

De beleidsmedewerker van de gemeente heeft een zeer goed netwerk en krijgt via verschillende kanalen informatie over bovenstaande kwaliteitseisen, maar ook over inhoudelijke zaken. Ze zit de werkgroep opvoedingsondersteuning voor, heeft zitting in een adviesgroep voor het onderwijsvoorrangsbeleid, heeft zeer regelmatig overleg met de verantwoordelijk persoon bij de Stichting Opmaat en het OVB en zit in het projectmanagement van Pyramide.

Verder rapporteert het OVB tot nu toe jaarlijks aan de gemeente over de inhoud van het werk in de peuterspeelzalen die aanspraak maken op onderwijsvoorrangsgelden. Er bestaat geen formele afspraak tussen het OVB en de gemeente Emmen over een inhoudelijke rapportage, maar het OVB verzorgt die al jaren op eigen initiatief.

3.3 Achterstandsbestrijding met onderwijsvoorrangsgelden voor merendeel peuterspeelzalen

Bijzonder aan de gemeente Emmen is het grote aantal peuterspeelzalen dat in achterstandswijken ligt en de laatste jaren aanspraak heeft gemaakt op onderwijsvoorrangsgelden. Maar liefst 14 van de 17¹⁸ gesubsidieerde peuterspeelzalen hebben, mede dankzij het onderwijsvoorrangsgeld dat het Buro Onderwijs Voorrang Drenthe (OVB) investeerde in het peuterspeelzaalwerk, een kwalitatieve groei meegemaakt. Zoals eerder aangegeven werd in paragraaf 1 richt het OVB zich op datgene wat er binnen het reguliere peuterspeelzaalwerk aanvullend nodig is met betrekking tot het voorkomen van onderwijsachterstanden. De peuterspeelzalen in achterstandsgebieden leveren bij het OVB een actieplan in op basis waarvan ze subsidie toegekend krijgen. Het bureau richt zich op vier thema's: bereik, zorg, 'taal en lezen' en ouderbeleid.

De gemeente Emmen erkent het peuterspeelzaalwerk reeds geruime tijd als belangrijke werkvorm als het gaat om het vroegtijdig signaleren en het voorkomen van achterstanden. De voorschoolse educatie is een speerpunt in het kersverse lokaal onderwijsachterstandenbeleid.

De recente decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid heeft gevolgen voor de regiefunctie van de gemeente. Waar het OVB eerst een vrij zelfstandige rol speelde in het uitzetten van de beleidslijnen op dit gebied, zal de gemeente nu zelf moeten aangeven wat ze - onder andere wat betreft het peuterspeelzaalwerk - van het OVB verwacht en wat de rol zal zijn van de welzijnsinstelling Opmaat.

Het schooljaar 1998-1999 is door de gemeente benoemd als overgangsjaar, waarin de gemeente bezig zal zijn met de invulling van deze nieuwe rol.

Noot 18 De zalen van de Stichting Zess worden hier niet meegenomen (zie noot 14).

Tot die tijd geldt het beleid dat tot nu toe in samenwerking met het bureau OVB uitgevoerd werd.

De Stichting Opmaat en het OVB vinden dat bepaalde functies die het peuterspeelzaalwerk tot voor kort kon vervullen dankzij onderwijsachterstandsgelden, basisfuncties zouden moeten worden voor iedere peuterspeelzaal. Dat betekent dat de welzijnsstichting Opmaat voor iedere peuterspeelzaal zaken als bereik, opvoedingsondersteuning, ontwikkelingsstimulering in algemene zin en contacten tussen peuterspeelzaal en basisscholen zou moeten kunnen waarmaken.

Een aanzienlijk deel van de financiering van deze functies ging tot nu toe via het OVB. Zowel de welzijnsstichting als het OVB vindt dat er structurele middelen gezocht moeten worden voor de financiering van deze functies, zodat het OVB de aandacht kan richten op specifieke achterstandsvraagstukken die zullen blijven bestaan. De gemeente had op het moment van het laatste interview nog geen uitsluitsel gegeven over haar standpunt in deze.

Moeilijk bereikbare groepen

De gemeente Emmen stimuleert inspanningen om peuters uit moeilijk bereikbare groepen naar de peuterspeelzaal te krijgen, op aangeven van Opmaat en het OVB die de noodzaak hiervoor signaleren. Er is geen beleid geformuleerd voor het bereiken van potentiële achterstandsgroepen. Wel is de ouderbijdrage inkomensafhankelijk¹⁹. Onderzoek in Emmen wees uit dat de hoogte van de ouderbijdrage desalniettemin een obstakel is voor mensen die hun kinderen niet naar de peuterspeelzaal brengen.

De financiën voor projecten komen deels uit de welzijnspot van de gemeente, deels van het OVB en deels van de Stichting Opmaat zelf.

- Er is een project tweetaligheid gericht op Turkse kinderen, waarvoor een Turkse leidster is aangetrokken.
- Er is een wervingsprogramma voor Vietnamese kinderen, omdat vanuit de basisscholen werd gesignaleerd dat deze kinderen totaal onvoorbereid op de eerste schooldag verschenen.
- Het project Move/Stap In werkt met 'buurtmoeders' die bij gezinnen met kinderen in de peuterleeftijd langs gaan om voorlichting te geven.

De projecten zijn geëvalueerd en bleken het bereik substantieel te hebben verhoogd.

Tevens wordt Pyramide uitgevoerd in Emmen met alle peuters uit de wijk die bekend staat als de wijk waar verhoudingsgewijs veel kinderen met een ontwikkelingsachterstand wonen. De resultaten zijn zeer positief. Voor de komst van Pyramide was er in deze wijk reeds een soortgelijk initiatief: 'de Speelklas'. Dit werd gefinancierd door de drie basisscholen in de wijk, het OVB en de gemeente. De uitvoering lag bij Opmaat.

Als de landelijke financiering van Pyramide stopt wordt voortzetting hiervan in ieder geval onbetaalbaar. Zowel de wethouder Welzijn als de wethouder Onderwijs heeft geen idee waar ze de structurele middelen vandaan moeten halen om het Pyramide project door te laten lopen. 'Het basisonderwijs kan aanspraak maken op andere dan lokale middelen, maar het peuterspeelzaalwerk niet', aldus de beleidsmedewerker.

Bereik is één van de thema's waar het OVB zich tot nu toe op gericht heeft. De gemeentelijke bemoeienis bij het inzetten van opvoedingsondersteunings- en ontwikkelingsstimuleringsprogramma's, is zeer actief.

Noot 19 Ouders betalen minimaal 20 gulden en maximaal 80 gulden voor twee dagdelen per week.

Zo werd bijvoorbeeld het programma 'Move' (landelijk bekend als 'Stap In') gezamenlijk ontwikkeld. Ook heeft de gemeente zich ingespannen om Pyramide naar Emmen te krijgen.

Personeel en deskundigheidsbevordering

In het kader van de professionalisering zijn de afgelopen jaren zowel de betaalde leidsters als de vrijwilligers op last van de gemeente (bij)geschoold. De gemeente heeft geen recent beleid geformuleerd voor de deskundigheidsbevordering van de leidsters, wél komt de minimale opleidingseis van MBO voor betaalde leidsters in het contract tussen de gemeente en Opmaat.

De gemeente stimuleert deskundigheidsbevordering op het gebied van veiligheid en hygiëne. In samenwerking met de GGD en Opmaat worden jaarlijks speerpunten geformuleerd, zoals het halen van een EHBO diploma door ten minste 1 leidster per zaal. Er wordt een termijn afgesproken om hieraan te voldoen en een datum waarop de GGD dit punt mee zal nemen in de kwaliteitscontrole. Als het vanaf die datum niet in orde is komt er een brief van het college en wordt er een afspraak gemaakt voor herinspectie.

Het OVB zorgt tot nu toe voor de deskundigheidsbevordering die hoort bij de programma's die als plusfunctie worden aangeboden. De Stichting Opmaat neemt deskundigheidsbevordering voor peuterspeelzaalleidsters op in de jaarlijkse begroting, maar aangezien de begroting al sinds een aantal jaren een tekort laat zien, komt onder andere dit budget onder druk te staan. De tekorten konden, na goedkeuring van het Stichtingsbestuur en met instemming van verantwoordelijken, eenmalig uit het positieve saldo van de Stichting Opmaat worden aangevuld.

3.4 Samenwerking

Er bestaat vanzelfsprekende samenwerking tussen de kinderdagopvang en het peuterspeelzaalwerk, omdat deze twee werkvormen onder dezelfde sector vallen bij de Stichting Opmaat. Er zijn overeenkomstige beleidsterreinen zoals personeelsbeleid, pedagogisch beleid en accommodatiebeleid.

In het nieuwe contract met de welzijnsinstelling wordt opgenomen dat het peuterspeelzaalwerk contacten moet onderhouden met basisscholen in de buurt. Hoe dit contact vorm moet krijgen staat nog niet vast, dat mag Opmaat zelf invullen. Werkplannen/jaarplannen bieden ruimte voor verdere ontwikkeling.

3.5 Gemeentelijke besluitvorming en financiering

Het peuterspeelzaalwerk heeft in Emmen een hoge status. Er gaat relatief veel geld van de welzijnsbegroting naar toe, f 932.496. Dit heeft volgens de beleidsmedewerker onder andere te maken met de erkenning die het peuterspeelzaalwerk krijgt vanuit het jeugdbeleid. Dit geld is bestemd voor het vervullen van de basisfuncties die aan het peuterspeelzaalwerk worden toegekend.

Projecten binnen het peuterspeelzaalwerk worden via verschillende geldstromen gesubsidieerd. Zo worden GOA-middelen ingezet voor projecten in het kader van achterstandsbestrijding. Binnen die projecten kunnen herintredende vrouwen of mensen met een Melkertbaan werkzaam zijn, gesubsidieerd door Sociale Zaken. Pyramide wordt gefinancierd door VWS.

De gemeente betaalt jaarlijks in één keer een vast bedrag per peutergroep aan de welzijnsstichting. Men heeft geconstateerd dat dit bedrag in vergelijking met andere gemeenten en zelfstandige initiatieven erg hoog is. Waar dit aan ligt is moeilijk te bepalen, omdat de specifieke situatie van Emmen zich niet gemakkelijk laat vergelijken.

Bovenop het basisbedrag kunnen peuterspeelzalen in achterstandsgebieden (de meerderheid van de zalen) een extra bedrag krijgen. Inhoudelijke plannen spelen een rol bij de bepaling van het extra bedrag dat er vanuit de onderwijsachterstandspot naar afzonderlijke peuterspeelzalen toe gaat. Die plannen moeten goed onderbouwd zijn.

3.6 Droom: gratis peuterspeelzaalbezoek voor laagste inkomens

De medewerker van Opmaat signaleert dat de landelijke aandacht voor de voorschoolse educatie de laatste tijd iets afneemt, onder andere door de opmars van de buitenschoolse opvang. Door wijzigingen in de politieke situatie en wisselingen binnen het college is het draagvlak voor realisering van de wensen voor het peuterspeelzaalwerk in Emmen wat kleiner geworden, denkt de welzijnsstichting.

Als de landelijke subsidiëring van Piramide wegvalt stopt het project en dat is gezien de resultaten erg jammer. De betrokkenen in Emmen zijn hard op zoek naar nieuwe geldstromen om iets van het project te behouden.

Onderzoek in Emmen heeft uitgewezen dat de hoogte van de ouderbijdrage een obstakel is voor veel mensen die hun kind geen gebruik laten maken van de peuterspeelzaal. De beleidsmedewerker hoopt in de toekomst het bezoek aan de peuterspeelzaal in voor de laagste inkomensgroepen gratis te kunnen maken.

4 Het gemeentelijk peuterspeelzaalbeleid in Ede

Uit interviews met:

- mevrouw Van Haaren (wethouder Welzijn);
- mevrouw Landaal (beleidsmedewerker afdeling Welzijn);
- mevrouw Oosterbaan (sectorhoofd Peuterspeelzalen, Welstede Welzijns-groep).

4.1 Peuterspeelzaalwerk in Ede

In de gemeente Ede staat peuterspeelzaalwerk volop in de politieke belangstelling. De wijze waarop de gemeente peuterspeelzalen subsidieert is echter nogal aan veranderingen onderhevig geweest. Tot 1987 werden de kosten van de leidsters in het peuterspeelzaalwerk door de gemeente gedragen. De gemeente stapte toen over op het financieren van een aantal randvoorwaarden, zoals de huisvesting. Voor de Stichting Kinderspeelzalen Ede, die het merendeel van de peuterspeelzalen beheerde, was dat een stap achteruit omdat zij twee betaalde krachten per groep hadden. De peuterspeelzalen in de diverse buurthuizen werkten alleen met vrijwilligers en konden zich beter handhaven.

Toen de Stichting Kinderspeelzalen dreigde zichzelf op te zullen heffen heeft de Federatie voor Sociaal Cultureel Werk²⁰ een nieuwe Stichting opgericht, de Stichting Kinderopvang Ede. Alle peuterspeelzalen zijn toen in deze stichting opgegaan. Per groep was er nu een betaalde leidster werkzaam, ondersteund door een vaste groep vrijwilligers.

De gemeente hanteert sinds begin 1999 een nieuwe financieringssytematiek (zie verder paragraaf 3).

De Stichting Kinderopvang Ede is inmiddels opgegaan in de grotere welzijnsorganisatie Welstede Welzijnsgroep. Deze organisatie beheert 12 reguliere peuterspeelzalen en vier peuterspeelzalen met speciale projecten (zie verder paragraaf 3). De kinderen kunnen vanaf hun tweede jaar naar de peuterspeelzaal. Het maximum aantal kinderen per groep is 22. De openingstijden variëren per peuterspeelzaal, met een maximum van 3,5 uur. In de gemeente Ede zijn 9 peuterspeelzalen die geen subsidie ontvangen. Dit zijn grotendeels particuliere initiatieven (zelfstandig ondernemers). De gemeente is bezig om ook deze peuterspeelzalen een subsidieaanbod te doen (zie verder paragraaf 3).

Het totaal aantal kinderen tussen de 2 en 4 jaar is ongeveer 3600²¹. De peuterspeelzalen bieden opvang aan 1450 peuters. Dat betekent dat momenteel zo'n 40% van de peuters bereikt wordt.

De peuterspeelzalen van Welstede hebben voor het eerst geen structurele wachtlijst²².

Noot 20 Deze federatie was een voorloper van de Welstede Welzijnsgroep.

Noot 21 Het exacte aantal peuters is niet bekend. Op 1 januari 1998 was het totale aantal 0 tot 4 jarigen 7201. We zijn ervan uitgegaan dat het aantal 2 tot 4 jarigen ongeveer de helft is.

Noot 22 De ouderbijdrage is de laatste jaren steeds verhoogd. Men constateert nu 'uitstelgedrag' bij de ouders, dat wil zeggen dat ouders hun kind pas plaatsen als het 3 jaar is.

4.2 Peuterspeelzalen stimuleren de ontwikkeling van peuters

Het uitgangspunt van de gemeente is dat peuterspeelzaalwerk "de algemene ontwikkeling van peuters stimuleert, zodat ze bij instroom in het basisonderwijs op gelijk niveau beginnen". In de nieuwe Nota Jeugdbeleid zal expliciet aandacht worden besteed aan peuterspeelzaalwerk²³.

Over de tien mogelijke functies die we in ons onderzoek onderscheiden worden er acht onderschreven door de gemeentelijke vertegenwoordigers. Vijf ervan worden door het peuterspeelzaalwerk ook daadwerkelijk bereikt. Het gaat om:

- bieden van laagdrempelige opvang voor peuters;
- stimuleren van de algemene ontwikkeling van peuters;
- stimuleren van de taalontwikkeling van peuters;
- bieden van ontmoetingsgelegenheid voor ouders;
- voorkomen van onderwijsachterstanden bij het betreden van de basisschool.

Aan deze laatste functie wordt toegevoegd dat deze met name bereikt wordt door de inzet van een aantal specifieke projecten in vier peuterspeelzalen.

Drie functies staan niet als zodanig beschreven in de beleidsstukken hoewel men van mening is dat peuterspeelzaalwerk die rol wel vervult:

- vroegtijdige signalering van achterstanden of stoornissen bij peuters;
- signalering van gezinsproblematiek.
- verwijzing van kinderen en/of ouders naar hulp- en dienstverlening.

Twee van de door ons voorgelegde functies worden niet aan peuterspeelzaalwerk toegeschreven:

- het ondersteunen van ouders met opvoedingsvragen of -problemen is een taak van bijvoorbeeld Homestart. Natuurlijk gebeurt het wel incidenteel door peuterspeelzaalleidsters;
- het voorkomen van maatschappelijke uitval en latere jeugdcriminaliteit is "de secundaire doelstelling van jeugdbeleid".

In tegenstelling tot de gemeente is het sectorhoofd Peuterspeelzalen van mening dat de helft van de genoemde functies bij uitstek functies zijn die in de speciale projecten centraal staan, hoewel reguliere peuterspeelzalen incidenteel ook bijdragen aan het bereiken van deze functies. Zo heeft peuterspeelzaalbezoek op zichzelf al tot gevolg dat een kind anders de basisschool betreedt, maar de effecten zijn afhankelijk van het aantal dagen dat een peuter de speelzaal bezoekt en de grootte van de groep. "Bij een gewone speelzaal met 22 peuters en een leidster mag je niet alles verwachten. Het gevaar is dat peuterspeelzalen om geld te krijgen zelf gaan roepen dat ze dat allemaal doen, maar het zijn plus-functies. Regulier peuterspeelzaalwerk heeft daar geen faciliteiten voor".

De functies die wel tot de taak van het regulier peuterspeelzaalwerk behoren²⁴ zijn echter ook niet altijd haalbaar.

Noot 23 De Nota jeugdbeleid zal worden geschreven op basis van twee notities: een startnotitie Jeugdbeleid en een vervolgnoot waarin een aantal keuzepunten voor het jeugdbeleid zijn opgenomen. In deze notities worden geen uitspraken gedaan over peuterspeelzaalwerk. Inhoudelijke uitspraken over (de functies van) het peuterspeelzaalwerk zijn terug te vinden in het B&W-voorstel voor de nieuwe subsidieregeling dat eind 1998 is aangenomen (zie ook paragraaf 3).

Noot 24 De functies staan expliciet vermeld in het Pedagogisch Beleidsplan Peuterspeelzalen.

- "Het is niet echt laagdrempelig. De ouderbijdrage²⁵ is namelijk te hoog en er is nauwelijks tijd voor het actief werven van peuters²⁶".
- "Met 22 kinderen en één deskundige leidster per groep kun je dit (het stimuleren van de algemene ontwikkeling) niet optimaal bereiken, laat staan als er bijvoorbeeld een doof kind in de groep zit²⁷".
- "In principe is peuterspeelzaalwerk voldoende toegerust voor het verwijzen naar hulpverlening en speciaal onderwijs, maar dit zijn lastige instanties om naar te verwijzen omdat bijvoorbeeld hun intake-procedures voortdurend wijzigen".

Tot slot wordt over 'het voorkomen van maatschappelijke uitval en latere jeugdcriminaliteit' opgemerkt dat dat geen directe functie van peuterspeelzaalwerk is, "maar wat je nu investeert bespaar je later".

Peuterspeelzaalwerk is opgenomen in de Verordening Kwaliteitsregels Kinderopvang van de gemeente Ede²⁸. In de verordening worden maximale groepsgrootte, aantal leidsters e.d. omschreven. De gemeente heeft een medewerker in dienst die is belast met de uitvoering van de Verordening. De gemeente zegt zich niet met het pedagogisch beleid van het peuterspeelzaalwerk te willen bemoeien, "ieder zijn eigen vak". Het regelmatig overleg tussen de beleidsmedewerker en het sectorhoofd van Welstede garandeert wel dat men weet wat er speelt. De gemeente eist verder dat er een pedagogisch beleidsplan is, dat er oudercommissies zijn e.d., maar "wat er in staat en wie er in zit hoeven we niet allemaal te weten; peuterspeelzaalwerk moet zich tegenover de ouders kunnen verantwoorden".²⁹ De voorwaarden die de gemeente stelt hebben ook betrekking op zaken als het aantal bereikte kinderen en de registratie van de gewichtenregeling en zijn opgenomen in het budgetcontract zoals dat met de peuterspeelzalen afgesloten wordt.

Gemeente, GGD, Bouw & Woningtoezicht en de brandweer houden toezicht op de kwaliteitsregels zoals die zijn vastgesteld in de verordening. Behalve regulier overleg tussen de gemeente, Welstede en de GGD³⁰ worden alle speelzalen jaarlijks bezocht. Het ene jaar voert de GGD de controles uit, het andere jaar doet de gemeente het. De brandweer en Bouw & Woningtoezicht oefenen eigen controles uit.

Het peuterspeelzaalwerk van Welstede had veel dingen al op eigen initiatief geregeld: "Aan de eisen die de gemeente stelt voldeden we al". Een medezeggenschapsraad, oudercommissies, een klachtenregeling e.d. waren er al voordat het middels de verordening verplicht werd gesteld.

Personeel en deskundigheidsbevordering

Per groep van 22 peuters zijn een betaalde kracht en ten minste twee vrijwilligers werkzaam. De peuterspeelzaalleidsters van Welstede hebben minimaal een opleiding op MBO-niveau. Sinds kort is er ter ondersteuning van de leidsters een pedagoge in dienst voor 8 uur per week.

- Noot 25 De ouderbijdrage die nu nog geldt binnen het peuterspeelzaalwerk van Welstede is fl. 44,- voor de laagste inkomens en fl. 101,70 voor de hoogste inkomens (voor twee dagdelen van 3,5 uur per week). Deze bedragen zullen veranderen als de nieuwe subsidieregeling ook van toepassing wordt op de speelzalen van welstede (zie ook noot 14).
- Noot 26 Leidsters worden betaald voor de openingsuren en 15 minuten extra voor overhead-activiteiten.
- Noot 27 In de reguliere peuterspeelzalen worden ook kinderen met problemen toegelaten (op sociaal-medische indicatie).
- Noot 28 De eerste verordening dateerde van 1991. Peuterspeelzalen hoefden alleen aan de verordening te voldoen als ze subsidie wilden van de gemeente. De verordening is in 1996 herzien en geldt voor alle peuterspeelzalen, dus ook als ze geen subsidie ontvangen.
- Noot 29 Welstede heeft recent voor peuterspeelzaalwerk een pedagogisch beleidsplan opgesteld. Tot voor kort had men alleen een pedagogisch beleidsplan voor de kinderopvang in het algemeen.
- Noot 30 De niet-gesubsidieerde peuterspeelzalen worden dit jaar voor het eerst betrokken bij het overleg.

Deskundigheidsbevordering van personeel en vrijwilligersbeleid is een zaak van de werkgever. De gemeente heeft dit in de kostprijsberekening meegenomen. Speelzalen kunnen ook projectaanvragen doen in het kader van het GOA-beleid (zie paragraaf 3).

4.3 Achterstandsbestrijding m.b.v. projecten en een nieuwe subsidieregeling

"Als je onderwijsachterstanden wilt voorkomen moet je inzetten op specifieke problemen, het gaat niet vanzelf door peuterspeelzaalbezoek". Om die reden subsidieert de gemeente Ede drie Projecten Voorschoolse Periode (PVP)³¹. Later is aan deze projecten is ook het Piramide-project gekoppeld. "Het zijn een soort peuterspeelzalen-dubbel-plus". In deze peuterspeelzalen zijn er maximaal 12 kinderen per groep, 6 allochtone en 6 autochtone. Behalve een autochtone leidster is er ook een allochtone leidster die de moedertaal van de allochtone kinderen in de groep spreekt. Daarnaast is er nog een 'tutor' per groep die de kinderen individueel begeleidt (vanuit het Piramide-project). De kinderen worden op indicatie geplaatst en bezoeken de peuterspeelzaal vier dagdelen per week. De ouderbijdrage is relatief laag, namelijk fl. 35,- per maand. De PVP-peuterspeelzalen zijn de verantwoordelijkheid van de sector Onderwijs omdat ze betaald worden uit onderwijsgeld.

Eén andere, reguliere peuterspeelzaal die voldoet aan specifieke criteria heeft ook extra subsidie uit de GOA-middelen ontvangen. Deze peuterspeelzaal die net als de PVP-peuterspeelzalen in een achterstandswijk ligt, heeft gedurende een aantal dagdelen een extra leidster en fungeert dan als een peuterspeelzaalplus. In deze peuterspeelzaal wordt het Speelproject van het NIZW uitgevoerd.

De gemeente heeft recent GOA-middelen gereserveerd speciaal voor kleinere projecten gericht op het bestrijden van onderwijsachterstanden in de peuterspeelzalen. Men kan hier voorstellen voor indienen. Daarnaast is er een bedrag gereserveerd voor samenwerkingsprojecten tussen basisscholen onderling en tussen peuterspeelzalen en het basisonderwijs.

De beleidsmedewerkers van de afdeling Onderwijs het GOA-plan op en beoordelen de projectaanvragen. Langs deze weg heeft de gemeente een sturende invloed op de wijze waarop de middelen in het peuterspeelzaalwerk worden ingezet.

Moeilijk bereikbare groepen

Met ingang van 1 januari 1999 heeft de gemeente Ede haar financieringssytematiek voor het peuterspeelzaalwerk ingrijpend gewijzigd. Werden eerst alleen de peuterspeelzalen van Welstede gesubsidieerd, nu wordt er per kind gesubsidieerd³² en worden ook de andere peuterspeelzalen gestimuleerd tot het aanvragen van subsidie. De reden voor deze wijziging is dat de gemeente meer peuters uit de lagere inkomensgroepen naar de peuterspeelzaal wil trekken. Men gaat ervan uit dat met name die kinderen in een (dreigende) achterstandssituatie verkeren.³³

Het sectorhoofd Peuterspeelzalen van Welstede geeft aan dat men in de reguliere peuterspeelzalen "best meer kinderen uit moeilijkere groepen wil" maar er onvoldoende voor toegerust is.

Noot 31 Het eerste project loopt sinds 1989, de andere twee projecten zijn in 1993 van start gegaan.

Noot 32 De kostprijs is door de gemeente vastgesteld op 1000,- per jaar voor 2 dagdelen per week. Het subsidiebedrag is afhankelijk van het inkomen van de ouders. Voor peuters wiens ouders een netto maandinkomen van meer dan fl. 3650,- hebben wordt geen subsidie betaald.

Noot 33 Voor het peuterspeelzaalwerk van Welstede is er een overgangperiode van ongeveer een jaar. De reden is dat het huidige budgetcontract nog niet is afgelopen en dat de gemeente nog een nader onderzoek instelt naar de kostprijs van peuterspeelzaalwerk.

Met tijdelijke extra projectgelden kan men wel wat doen maar dat is niet structureel. Maar met de nieuwe subsidieregeling is men ook niet tevreden omdat de berekende kostprijs van fl. 1000,- per peuter ontoereikend is. Met name de salariëring van de leidsters (op CAO-niveau) en de huisvesting drukken zwaar. Verder zou de maximale groepsgrootte omlaag moeten, zouden er twee leidsters per groep moeten zijn en zou er meer geld moeten komen voor deskundigheidsbevordering. Er zijn nu dus geen middelen om het peuterspeelzaalwerk ook geschikt te maken voor kinderen uit moeilijker groepen.

De tot nog toe ongesubsidieerde peuterspeelzalen zijn vooralsnog niet allemaal van plan gebruik te maken van de nieuwe subsidieregeling. Hun bezwaren hebben betrekking op de 'te hoge' kostprijsberekening. Als zij de inkomensafhankelijk ouderbijdrage gaan hanteren die uitgaat van een kostprijs van fl. 1000,- per kind dan moet het merendeel van de ouders in hun peuterspeelzalen een hogere bijdrage gaan betalen dan de bijdrage die tot nu toe door de peuterspeelzaal gehanteerd werd. Deze ouders behoren lang niet altijd tot de hogere inkomensgroepen maar men vermoedt dat ze uit privacy-overwegingen niet bereid zullen zijn hun inkomensgegevens te overhandigen en dan de hoogste bijdrage moeten betalen. Veel peuterspeelzalen zien dus geen voordeel in de nieuwe subsidieregeling en blijven liever onafhankelijk.

De gemeente stelt binnenkort een onderzoek in naar de reële kosten van de peuterspeelzalen van Welstede en de zelfstandige speelzalen en zal de kostprijs op grond van de bevindingen definitief vaststellen.

Om zicht te krijgen op het aantal peuters uit lagere inkomensgroepen dat de peuterspeelzaal bezoekt wil de gemeente de gewichtenregeling invoeren zoals die ook voor het onderwijs geldt: "Door de gewichtenregeling in te voeren voor alle peuterspeelzalen kunnen we vrij eenvoudig aantonen waar de peuters uit (dreigende) achterstandssituaties zitten."

4.4 Samenwerking in opbouw

De peuterspeelzalen van Welstede onderhouden contacten met consultatiebureau's en in een aantal gevallen ook met basisscholen. Daarnaast participeren ze in de verschillende buurtnetwerken jeugdhulpverlening in Ede³⁴. Ook daar ontmoeten peuterspeelzaalleidsters leerkrachten van basisscholen en medewerkers van consultatiebureau's.

Doordat kinderdagopvang en peuterspeelzaalwerk tot dezelfde stichting behoren is samenwerking en uitwisseling een normale zaak. Zo volgen leidsters gezamenlijk cursussen en zijn er flexwerkers die zowel in de kinderdagverblijven als in de peuterspeelzalen ingezet worden.

Dat uitwisseling en samenwerking in Ede hoog op de agenda staat blijkt uit de volgende ontwikkelingen.

- De beleidsmedewerker van de gemeente wil alle peuterspeelzalen 1 à 2 keer per jaar bijeen roepen om informatie uit te wisselen over de subsidievoorwaarden e.d. Zij hoopt dat mede door deze uitwisseling peuterspeelzalen hun krachten zullen bundelen en wellicht meer samen zullen gaan werken.
- De gemeente heeft een bedrag gereserveerd uit het GOA-budget voor projecten die gericht zijn op de samenwerking tussen basisonderwijs en peuterspeelzalen (zie ook paragraaf 3). Dat is een eerste stimulans voor peuterspeelzalen en basisscholen om samenwerkingsrelaties aan te gaan.

Noot 34 De buurtnetwerken ontvangen ook GOA-gelden.

Die relatie mag niet gebaseerd zijn op werving, wat nu vaak wel nog het geval is.

- Twee peuterspeelzalen van Welstede hebben inmiddels samen met een aantal basisscholen een plan ingediend om een soort overdrachtsformulier te ontwikkelen die de 'doorgaande lijn' beter moet garanderen bij de overgang van een kind van speelzaal naar school.
- In een nieuw te bouwen wijk in Ede zoekt de gemeente naar mogelijkheden om daar peuterspeelzaalwerk te realiseren samen met het basisonderwijs.
- Welstede heeft samen met de kinderdagopvang in Wageningen, de SPD, de kinderartsen van het regionale ziekenhuis en het revalidatiecentrum in Arnhem een projectaanvraag ingediend bij de Provincie Gelderland. Deze instellingen willen samen een project 'integrale vroeghulp' opzetten.

In de nieuwe Nota Jeugdbeleid van de gemeente Ede (zie paragraaf 2) zal niet alleen expliciet aandacht worden besteed aan peuterspeelzaalwerk, maar ook aan het belang van samenwerking tussen instellingen.

4.5 De peuterspeelzaal krijgt als pre-onderwijs makkelijker geld

Peuterspeelzaalwerk wordt door de politiek in Ede vooral gezien als pre-onderwijs en niet als kinderopvang. Kinderopvang heeft ook minder prioriteit, al begint de belangstelling hiervoor wel te groeien.

De vertegenwoordigers van de gemeente vinden dat peuterspeelzaalwerk in Ede altijd al behoorlijk goed toebedeeld is. Peuterspeelzaalwerk is bijna 12% van de welzijnsbegroting³⁵. Ook GOA-middelen worden ingezet ten behoeve van het peuterspeelzaalwerk, omdat "wij vinden dat je juist bij het peuterspeelzaalwerk moet beginnen." Voor de PVP-projecten wordt op jaarbasis in totaal 136.000,- aan onderwijsgelden aangewend.

Voor kleinere projecten gericht op het bestrijden van onderwijsachterstanden in de peuterspeelzalen heeft de gemeente recentelijk f 59.000,- uit GOA-middelen gereserveerd.

Het totale budget voor regulier peuterspeelzaalwerk is f 700.000,-, fl. 165.000,- meer dan in 1998. De gemeente verwacht dat dit bedrag pas over een jaar of drie in zijn geheel zal worden besteed aan de subsidie per kind. De beleidsmedewerker wil het resterende bedrag voorlopig inzetten voor projecten die erop zijn gericht om meer kinderen uit de lagere inkomensgroepen te bereiken en naar de peuterspeelzaal te krijgen.

De sector Peuterspeelzalen van Welstede constateert echter dat de kostprijsberekening, en daarmee de subsidie van de gemeente, te laag is (zie paragraaf 3). De gemeente stelt binnenkort een onderzoek in naar de reële kosten die door de stichting worden gemaakt.

4.6 De belangstelling voor peuterspeelzaalwerk groeit

"Er is een politieke omslag waarneembaar, voor het eerst zeggen alle partijen dat peuterspeelzaalwerk nodig is".

De veranderde financieringssystematiek (zie paragraaf 3) zal consequenties hebben voor de positie van de stichting die het merendeel van de peuterspeelzalen beheert ten opzichte van de verschillende particuliere peuterspeelzalen. Hoe het zal uitpakken is nog niet te zeggen.

Noot 35 Daarbij moet men er wel rekening mee houden dat het totale budget voor Welzijn van de gemeente Ede relatief laag is ten opzichte van de andere sectoren, zoals Kunst en Cultuur. Dit blijkt uit een onderzoek van het SGBO in een zestal grote gemeenten in Nederland.

Het is namelijk nog niet duidelijk of de particuliere peuterspeelzalen subsidie zullen aanvragen en wat de uitkomst zal zijn van het onderzoek naar de kostprijs van peuterspeelzaalwerk (zie paragraaf 3).

De gemeente constateert dat 'goedkope' huisvesting het grootste knelpunt is dat de ontwikkeling van peuterspeelzaalwerk in de weg staat: "er zijn weinig geschikte oude gebouwen en nieuwbouw is erg duur". De panden die de gemeente in haar bezit heeft zijn meestal slechts tijdelijk beschikbaar, en daardoor eigenlijk ongeschikt voor peuterspeelzalen. Ook is een aantal peuterspeelzalen van Welstede de laatste jaren door gewijzigd gemeentelijk beleid naar dure panden moeten verhuizen.

De huisvestingsproblematiek en de daaraan verbonden kosten worden nu nader bestudeerd in het kader van het onderzoek naar de kostprijs (zie paragraaf 3).

De beleidsmedewerker van de gemeente en de sectorhoofd van de peuterspeelzalen van Welstede zijn het eens: een wettelijk kader zou bevorderlijk zijn voor het peuterspeelzaalwerk. Nu is het te afhankelijk van de plaatselijke politiek en daardoor weinig stabiel. Ook is peuterspeelzaalwerk per gemeente zo verschillend dat een vergelijking vrijwel onmogelijk is. Er moeten landelijke normen en criteria worden opgesteld (zoals groeps-grootte en aantal leidsters per groep) waaraan voldaan moet worden om de basisfuncties van peuterspeelzaalwerk te realiseren. "Het gaat dus niet om geld maar om meer duidelijkheid en uniformiteit."

5 Het gemeentelijk peuterspeelzaalbeleid in Almelo

Uit interviews met:

- mevrouw Oude Alink (beleidsmedewerker afdeling Welzijn);
- de heer van Broekhoven (wethouder Welzijn);
- mevrouw Golstein (sectorhoofd peuterwerk Stichting Netwerk).

5.1 Peuterspeelzaalwerk in Almelo

In 1985 werd in Almelo een notitie peuterwerk uitgebracht, waarin de gemeente zichzelf een voorwaarden scheppende rol toedichtte op dit werkgebied. Naast subsidie voor het reguliere peuterspeelzaalwerk werd er geld bedoeld voor 'probleem cumulatie gebieden' ingezet voor twee peuterspeelzalen met gekwalificeerde leidsters voor peuters in achterstandssituaties. In 1989 begon men met het ontwikkelen van beleid ten aanzien van de kinderopvang en de peuterspeelzalen. De laatste concept nota over het peuterspeelzaalwerk in Almelo spreekt over het peuterspeelzaalwerk als basisvoorziening voor alle kinderen, als onderdeel van het integraal jeugdbeleid. Er wordt gestreefd naar een 'hoogwaardig stelsel van algemeen toegankelijke peuterspeelzalen', waar een belangrijke rol is weggelegd voor signalering en preventie.

De 11 gesubsidieerde peuterspeelzalen in Almelo vallen onder het beheer van de welzijnsstichting Netwerk. Per peutergroep zijn twee op MBO-niveau opgeleide krachten aanwezig. Er wordt niet met vrijwilligers gewerkt. Vanaf 2 jaar mogen kinderen de peuterspeelzaal bezoeken. Per groep is het maximum aantal kinderen 14. Elke peuter bezoekt maximaal twee dagdelen (een ochtend van 2,5 uur en een middag van 2 uur) de peuterspeelzaal. Alleen peuters met een medisch en/of sociale indicatie mogen vaker komen. Voor deze kinderen heeft elke peutergroep een 15e plaats beschikbaar. Gemiddeld bezoeken in Almelo 800 peuters per jaar de peuterspeelzaal, gedetailleerde bevolkingscijfers over deze doelgroep zijn niet voor handen. Ruim 62 % van de peuters in Almelo wordt bereikt door het peuterspeelzaalwerk. Er staan 271 kinderen op de wachtlijst.³⁶

Twee peuterspeelzalen - behorend bij de Vrije School en de Montessori-school - krijgen geen subsidie.

5.2 Peuterspeelzaalplus geïntegreerd in de basisfunctie

Almelo viel op omdat alle tien de functies van het peuterspeelzaalwerk die wij onderscheiden in het onderzoek daar naar tevredenheid vervuld worden. De functies die het peuterspeelzaalwerk vervult, staan uitgewerkt in het pedagogisch beleidsplan van de welzijnsorganisatie Netwerk en de speelwerkplannen per peuterspeelzaal. Onder de noemers 'spelen, ontwikkelen en ontmoeten', schrijft het peuterspeelzaalwerk in Almelo zichzelf de volgende taken toe:

- bieden van een veilige en stimulerende speelomgeving aan peuters;
- begeleiden en bevorderen van interacties tussen peuters onderling;
- samenwerken met ouders;
- ouders mogelijkheden bieden inzicht te krijgen in hun eigen opvoedings-

Noot 36 Dit is inclusief 112 kinderen onder de 2 jaar.

capaciteiten;

- signalierend en preventief handelen in samenwerking met andere disciplines.

Het peuterspeelzaalwerk is opgenomen in de verordening kinderopvang. In deze verordening worden hoge kwaliteitseisen gesteld aan het peuterspeelzaalwerk, zowel fysiek als inhoudelijk. De peuterspeelzalen voldoen nog niet exact aan alle eisen die in de verordening gesteld worden, maar krijgen van de gemeente tijd en middelen om hieraan te werken. Dit zal worden vermeld in de beleidsnotitie peuterwerk die in ontwikkeling is.

Zo staat het hebben van een uitgewerkt pedagogisch beleidsplan als eis in de verordening vermeld voor zowel kinderdagverblijven als peuterspeelzalen. Voor de extra tijd die het de leidsters gekost heeft om het beleidsplan cq. speelwerkplan te maken, is subsidie uitgetrokken door de gemeente. De gemeente is via de beleidsmedewerker in voortdurend gesprek met het uitvoeringsniveau over de manier waarop aan de eisen voldaan gaat worden.

De beleidsmedewerker laat zich adviseren door de adviesgroep kinderopvang waarin ook de coördinator peuterwerk zitting heeft. Gegevens over bijvoorbeeld het bereik van het peuterspeelzaalwerk worden regelmatig geregistreerd, waardoor er goed zicht is op de ontwikkelingen en de resultaten van inspanningen.

De stichting Netwerk is zeer zelfstandig in het reageren op nieuwe ontwikkelingen. De gemeente stimuleert dit met middelen en denkt mee, maar is inhoudelijk weinig sturend. De gemeente bemoeit zich bijvoorbeeld niet met het soort ontwikkelingsstimulerings- en opvoedingsondersteuningsprogramma's dat de stichting Netwerk wil gebruiken om de functies te vervullen. Wel vraagt de gemeente van alle programma's een evaluatie onder ouders.

De orthopedagoog rapporteert over de voortgang van de peuters die zij gezien heeft. De GGD controleert de ruimtes en rapporteert aan de coördinator van de stichting Netwerk. De gemeente verlengt de vergunning van de zalen alleen als de rapportage van de GGD binnen is.

Personeel en deskundigheidsbevordering

Sinds de leidsters in het peuterspeelzaalwerk betaald worden conform de CAO, kunnen er eisen gesteld worden aan de opleiding die zij minimaal moeten hebben. De 'oude' vrijwilligsters zijn door de gemeente in staat gesteld een beroepsopleiding te volgen. De stichting Netwerk heeft een algemene voorziening voor opleidingen, waar het peuterwerk gebruik van kan maken.

Er zijn met onderwijsachterstandsgelden twee hoger gekwalificeerde leidsters in dienst genomen die rouleren over de zalen. Zij zorgen voor ondersteuning van de reguliere leidsters bij de uitvoering van het taalstimuleringsprogramma³⁷. Sinds kort bieden zij ook ondersteuning bij de uitvoering van het pedagogisch beleidsplan. Voor vragen die de deskundigheid van een peuterspeelzaalleidster te boven gaan is er een orthopedagoge beschikbaar. Op verzoek van zowel leidsters als ouders bezoekt zij de peuterspeelzaal.

Noot 37 Dit is een systeem om de taalontwikkeling van kinderen te volgen, met behulp van een zogenaamd taalbeeld. Van alle kinderen wordt bij binnenkomst en bij het afscheid een taalbeeld gemaakt. Kinderen bij wie een achterstand geconstateerd wordt, krijgen extra aandacht op dit gebied. De leidster van de peuterspeelzaal moedigt ouders aan het taalbeeld door te geven aan de basisschool waar het kind naar toe gaat.

5.3 Achterstandsbestrijding gewenst neveneffect van een veelomvattende basisvoorziening

Hoewel het peuterspeelzaalwerk een - in het GOA beleid erkende - rol kan spelen in de bestrijding van achterstanden, wordt het in de gemeente Almelo vooral gezien als basisvoorziening, omdat alle kinderen in Almelo goed moeten kunnen opgroeien. Peuterspeelzaalwerk hoort daarbij, net als goede gezondheidszorg, goed onderwijs en speelvoorzieningen in de buurt. Het peuterspeelzaalwerk maakt dan ook deel uit van het integraal jeugdbeleid in Almelo.

Initiatieven die specifiek gericht zijn op het signaleren van achterstanden bij het betreden van de basisschool, zoals het taalstimuleringsprogramma worden bekostigd met GOA middelen. Over alle peuters in het gesubsidieerde peuterspeelzaalwerk is - met toestemming van de ouders - informatie beschikbaar over het verloop van hun taalontwikkeling, dus niet alleen van peuters in achterstandsgroepen.

Moeilijk bereikbare groepen

In Almelo wonen de peuters die achterstanden dreigen op te lopen verspreid over de hele stad. In de verordening kinderopvang staat als eis opgenomen dat elke peuterspeelzaal een afspiegeling moet zijn van de wijk. De peuterspeelzalen worden hier door de stichting Netwerk aan gehouden. De Stichting Netwerk is tot nu toe in staat om binnen de subsidie die door de gemeente wordt toegekend wervingsinitiatieven te ontplooiën. Een goed voorbeeld is de werving van Turkse kinderen³⁸, die zeer succesvol is gebleken. Van elk wervingsinitiatief wordt het resultaat geëvalueerd. De financiële drempel naar het peuterspeelzaalwerk is laag. Sinds kort is de ouderbijdrage inkomensafhankelijk³⁹. De Stichting Netwerk vermoedt dat de lage inkomens niet altijd het laagste bedrag betalen, omdat het verschil met het hoogste bedrag niet opweegt tegen het moeten overleggen van inkomensgegevens.

5.4 Samenwerking voorwaarde voor geïntegreerd jeugdbeleid

De gemeente ziet samenwerking tussen de verschillende instellingen als een vereiste voor het verbeteren van de perspectieven voor jeugdigen. Almelo staat een 'geïntegreerd jeugdbeleid' voor, waar ook het peuterspeelzaalwerk een rol in speelt. Het peuterspeelzaalwerk is één van de partijen in het platform opvoedingsondersteuning 0-12, waarin verschillende instanties die te maken hebben met deze leeftijdsgroep zitting hebben. De agenda voor het overleg van dit platform wordt mede bepaald door de beleidsmedewerker van de gemeente.

Eén van de afspraken die in dit kader gemaakt is heeft betrekking op het taalstimuleringsprogramma waaraan gerefereerd werd in paragraaf 2 en 3: basisscholen zijn op de hoogte van het feit dat de peuterspeelzaal informatie heeft bijgehouden over de ontwikkeling van elk kind, die met toestemming van de ouders verkregen kan worden.

De peuterspeelzalen zullen binnenkort bij de stichting Netwerk onder dezelfde sector vallen als de kinderdagopvang. Dit heeft voordelen voor de informatieuitwisseling en de loopbaanmogelijkheden voor leidsters.

Noot 38 Onderzoek door de stichting Netwerk wees uit: allochtone peuters werf je effectief door leidsters uit de eigen etnische groep aan te stellen. Folders hebben geen effect, persoonlijke werving - bijvoorbeeld op de consultatiebureaus - wel. De nadruk moet bij de werving van allochtone peuters liggen op de mogelijkheid iets te kunnen *leren*, terwijl nederlandse ouders meer waarde hechten aan het kunnen *spelen* in de peuterspeelzaal.

Noot 39 De ouderbijdrage in Almelo is sinds kort inkomensafhankelijk en varieert van 20 gulden voor 2 dagdelen voor de laagste inkomensgroepen tot 42,50 voor de hoogste inkomensgroepen.

5.5 Budgetfinanciering voor peuterspeelzaalwerk gewenst

Er gaat verhoudingsgewijs veel geld naar het peuterspeelzaalwerk in Almelo. Er is groot politiek draagvlak voor dit werk als basisvoorziening en er wordt niet op bezuinigd. Vanuit welzijn gaat er f 912.679,- naar het peuterspeelzaalwerk. Slechts een fractie van wat er in de peuterspeelzalen gebeurt wordt bekostigd met GOA middelen; het gaat hier alleen om het mogelijk maken van inhoudelijke programma's. Het geld is gekoppeld aan hoge kwaliteitseisen in de verordening, waaraan nog lang niet helemaal voldaan wordt, maar die er wel zijn als stok achter de deur.

De Stichting Netwerk stelt jaarlijks een begroting op, waarin het peuterspeelzaalwerk wordt meegenomen. De beleidsmedewerker wil toe naar budgetfinanciering voor de Stichting Netwerk, voor onder andere het peuterspeelzaalwerk, waarbij een contract wordt afsloten met gerichte eisen erin. Iets dergelijks bestaat al voor de kinderdagopvang en geeft het uitvoeringsniveau de kans om sneller te kunnen reageren op ontwikkelingen. Nu moet voor elk initiatief een apart verzoek ingediend worden bij de gemeente, dit duurt soms erg lang. Om budgetfinanciering mogelijk te maken wordt op dit moment een inventarisatie gemaakt van de kostprijs van het peuterspeelzaalwerk.

5.6 Ontwikkelingen

Het peuterspeelzaalwerk heeft in de afgelopen tien jaar door aantoonbare kwaliteitsverbetering een stevig politiek draagvlak verworven in de gemeente Almelo.

Vanuit de basisscholen en de schoolartsen wordt zeer positief gereageerd op het zorgvuldige monitoren van kinderen in de peuterspeelzaal. Veel kinderen met leer- en ontwikkelingsproblemen zijn reeds voor de betreding van de basisschool verwezen naar passende hulp- of dienstverlening.

De gemeente Almelo vindt dat het peuterspeelzaalwerk vanuit het Rijk zou moeten worden erkend als basisvoorziening om de brede waarde die deze werksoort heeft voor het welzijn van opgroeiende kinderen. 'Natuurlijk is de afstemming/koppeling met het basisonderwijs van belang, maar het moet geen doel op zich zijn. Peuterspeelzaalwerk is géén onderwijs.'

Deel 3

Verslag expert-bijeenkomst

Verslag expert-bijeenkomst

1 Inleiding

De rapportage van het enquête-onderzoek en het onderzoek in de vier casusgemeenten is in een afsluitende bijeenkomst voorgelegd aan een aantal experts op het gebied van peuterspeelzaalwerk en gemeentelijk beleid (zie bijlage). Aan hen is gevraagd om hun specifieke deskundigheid in te brengen bij de bespreking van het onderzoeksrapport en een actieve bijdrage te leveren aan het formuleren van de belangrijkste bevindingen. In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van deze bijeenkomst.

2 Algemeen oordeel over het onderzoek

De verschillende deelnemers hebben hun tevredenheid uitgesproken over het initiatief van de landelijke overheid om onderzoek te laten verrichten naar gemeentelijk peuterspeelzaalbeleid. Er was behoefte aan een dergelijke inventarisatie van het peuterspeelzaalbeleid in Nederland, niet alleen bij gemeenten, maar ook bij peuterspeelzaalorganisaties en provinciale ondersteuningsorganisaties.

Peuterspeelzaalwerk is in ontwikkeling. Mede door de aandacht voor onderwijsachterstandenbeleid en voorschoolse educatie is het een voorziening die de komende jaren op de (politieke) agenda zal staan. Het onderzoek schetst een beeld van de stand van zaken van het peuterspeelzaalwerk anno begin 1999 en geeft daarmee zicht op de fase waarin het ontwikkelingsproces zich nu bevindt.

De uitkomsten van het onderzoek worden 'herkenbaar' genoemd. De aanwezigen zeggen het beeld dat zij hadden bevestigd te zien. Genoemd worden bijvoorbeeld het ontbreken van inhoudelijke kwaliteitscriteria; de afhankelijkheid van de lokale politiek; de toenemende professionalisering; de toenemende aandacht voor samenwerking; en de behoefte aan een (wettelijk) kader (legitimering). Het onderzoek kan dienen als uitgangspunt bij de verdere positionering van het peuterspeelzaalwerk.

3 Beheer en organisatie van gesubsidieerd peuterspeelzaalwerk

In het onderzoek komt naar voren dat peuterspeelzaalwerk qua organisatievormen een grote verscheidenheid kent. De door gemeenten gesubsidieerde peuterspeelzalen zijn kleine, zelfstandige stichtingen of ze maken onderdeel uit van grote peuterspeelzaalorganisaties, brede welzijnsinstellingen waarin ze behoren tot het sociaal-cultureel werk, organisaties waarbij ze zijn geïntegreerd met kinderdagverblijven en naschoolse opvang, en in een enkel geval behoren ze tot een school voor basisonderwijs. Met name in de grotere gemeenten is er sprake van schaalvergroting en een 'bundeling van krachten'. Het voordeel van grote organisaties is de mogelijkheden die dit biedt op personeelsgebied en de eenduidigheid naar (potentiële) klanten.

Hoewel de diversiteit in organisatievormen een vergelijking tussen gemeenten bemoeilijkt, wordt deze diversiteit door de aanwezigen niet als problematisch gezien. Het wordt juist van belang geacht dat iedere gemeente zelf keuzes maakt. De keuze voor een bepaalde organisatievorm dient wel gebaseerd te zijn op een gemeentelijke visie en op kennis. En niet voort te komen uit - zoals nu vaak het geval is - een historisch gegroeide situatie.

Aan die kennis en visie ontbreekt het vaak; gemeentelijke beleidsmedewerkers hebben het gevoel zelf het wiel te moeten uitvinden.

De aanwezigen constateren dan ook dat zowel bij gemeenten als bij peuterspeelzaalwerk grote behoefte bestaat aan informatieuitwisseling over zaken als kostprijsberekening en ouderbijdragen, gewenste groepsgrootte en inzet van vrijwilligers. Men is van mening dat met name provinciale ondersteuningsorganisaties hier een rol in zouden kunnen/moeten spelen door bijvoorbeeld een aantal mogelijke opties als voorbeeld te presenteren.

4 Samenwerking tussen en samenhang in het aanbod van jeugdvoorzieningen

In het kader van samenwerking en samenhang wordt gekeken naar aanpalende terreinen en voorzieningen. Voor peuterspeelzaalwerk zijn dat kinderdagopvang, naschoolse opvang, basisscholen en consultatiebureaus.

In de voorgaande paragraaf is al geconstateerd dat met name in de grotere gemeenten sprake is van schaalvergroting en een 'bundeling van krachten'. Het ontstaan van deze 'brede' organisaties zou kunnen suggereren dat samenwerking tussen de verschillende sectoren ook gerealiseerd wordt. In de bijeenkomst is benadrukt dat het bij samenwerking om meer moet gaan dan onderlinge afspraken om elkaar niet voor de voeten te lopen. Samenwerking mag ook geen doel op zich zijn, maar is een middel om een bepaald perspectief te realiseren, zoals onderlinge informatie-overdracht, afstemming van werkzaamheden en gezamenlijke beleidsplannen.

Als een gemeente 'integraal beleid' voert en in dat kader samenwerking verwacht, zal de gemeente zich hierin actief moeten opstellen. Gemeenten zullen randvoorwaarden moeten creëren om de samenhang te realiseren.

Het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid is een belangrijke impuls gebleken voor het peuterspeelzaalwerk. Niet alleen heeft het GOA deze werkvorm erkenning gegeven (voorschoolse educatie), de GOA middelen maken ook samenwerkingsprojecten mogelijk die er zonder deze (financiële) impuls niet zouden komen. Aan de andere kant moet ook geconstateerd worden dat het peuterspeelzaalwerk niet afhankelijk wil en mag worden van onderwijs(achterstands)middelen.

5 De gemeente als financier en regisseur

Peuterspeelzalen worden gesubsidieerd door de gemeentelijke overheid. De bemoeienis van de landelijke overheid met het peuterspeelzaalwerk is altijd beperkt geweest.

In het onderzoek wordt duidelijk dat gemeenten sterk verschillen in essentiële onderdelen van het peuterspeelzaalwerk. Opvallend zijn met name de verschillen in de vastgestelde maximale groepsgrootte en de inkomensafhankelijke ouderbijdrage. Een ander verschil is gelegen in de positie van het peuterspeelzaalwerk. In sommige gemeenten vindt men dat alle peuters naar de peuterspeelzaal moeten (kunnen), andere gemeenten wensen alleen te investeren in peuterspeelzaalbezoek door peuters in (dreigende) achterstandssituaties.

De deskundigen zijn van mening dat deze zaken vaak onvoldoende gebaseerd zijn op inhoudelijke argumenten. Als er wel inhoudelijke argumenten zijn, worden deze argumenten onvoldoende expliciet gemaakt. Gemeenten zouden duidelijke keuzes moeten maken. Om de gemeenten hierbij te ondersteunen wordt gesproken over 'adviesnormeringen' en informatieuitwisseling over 'voorbeelden van goed beleid'.

Een belangrijke belemmering in kennis- en visie-ontwikkeling van gemeenten rond peuterspeelzaalwerk is de in veel gemeenten nog gebrekkige afstemming en samenwerking tussen de beleidsterreinen onderwijs en welzijn. Een ander knelpunt voor de ontwikkeling van peuterspeelzaalwerk is dat nieuwe ideeën op projectbasis gefinancierd worden. Als de projectgelden besteed zijn en een project afgerond is, zijn er door de gemeente vaak geen structurele middelen vrijgemaakt om een succesvol project te continueren.

Bijlage Overzicht deelnemers expert-bijeenkomst d.d. 27 april 1999

Jan van der Burg	Min. van VWS, Directie Jeugdbeleid (voorzitter)
Joop Berding	Min. van VWS, Directie Jeugdbeleid
Maud Haanraads	Min. van OCenW, Directie Primair Onderwijs
Jantine Kriens	Min. van OCenW, Directie Primair Onderwijs
Carla Bienemann	Vereniging van Ondernemingen in de Gepremieerde en Gesubsidieerde Sector
Bart Zwier	Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Cluster Zorg en Jeugd
Hans Mey	Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn
Ton Biesta	Landelijk Platform Peuterspeelzalen
Marina Wisse	Regionaal Pedagogisch Centrum Zeeland, Teamleidster Voorschoolse Ontwikkeling
Jan Schmitz	Stichting Stedelijke Organisatie Peuterspeelzalen en Kinderopvang Tilburg
Nelleke Hilhorst	Van Dijk, Van Soomeren en Partners
Lea Grubben	Van Dijk, Van Soomeren en Partners