

NIEUWSBRIEF 3, OKTOBER 1999

Onderzoek gemeentelijk beleid en aanbod peuterspeelzaalwerk

(Nieuwsbrief nummer 3, oktober 1999)

Inleiding

Eind augustus ontving het LPP het eindrapport van een onderzoek dat in opdracht van het Ministerie van VWS eind 1998 door het bureau 'van Dijk van Soomen en Partners BV' werd uitgevoerd onder 80 gemeenten. Door middel van dit onderzoek wilde het Ministerie meer zicht krijgen op de wijze waarop gemeenten hun beleid ten aanzien van het peuterspeelzaalwerk vormgeven. Vooraf dient te worden opgemerkt dat het onderzoek alleen betrekking heeft op het **gesubsidieerde** deel van het peuterspeelzaalwerk. Het ongesubsidieerde deel is niet in het onderzoek betrokken. In 95 % van de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners en in de grote steden bestaan er peuterspeelzalen die niet door de gemeente gesubsidieerd worden.

In deze nieuwsbrief (december 1999) vermelden wij een samenvatting van hetgeen het enquêteonderzoek aan gegevens boven tafel bracht. Het enquêteonderzoek had slechts een inventariserend karakter. Het bevatte dan ook geen conclusies en ook geen aanbevelingen. Het zal de lezer duidelijk worden dat de gegevens in ieder geval leiden tot een conclusie dat het peuterspeelzaalwerk in Nederland uiterst divers is georganiseerd. Hiermede wordt het beeld bevestigd dat het LPP naar aanleiding van in mei 1998 gehouden enquête reeds ruim een jaar geleden schetste. Bij 61 gemeenten is daadwerkelijk een interview afgenomen - een percentage van 75 %. Bij de selectie van de gemeenten is rekening gehouden met gemeentegrootte en spreiding over de verschillende provincies. De keuze van de gemeente was verder willekeurig.

Het onderzoek bestond uit twee gedeelten: een enquêteonderzoek en een nader onderzoek in vier casusgemeenten waar de concrete beleidsontwikkeling en -uitvoering werd belicht.

Uit het onderzoek bleek dat alle 61 in dit onderzoek betrokken gemeente het peuterspeelzaalwerk subsidiëren. Hierbij subsidiëren de meeste gemeenten (44 %) één organisatie voor peuterspeelzaalwerk. Bij de andere gemeenten gaat het om meerdere organisaties voor peuterspeelzaalwerk, waarbij het aantal organisaties zelden de vier te boven komt.

Organisatievorm

Het gesubsidieerde peuterspeelzaalwerk blijkt in veruit de meeste gemeenten te zijn ondergebracht bij één of meer specifieke organisaties voor peuterspeelzaalwerk (77 %). Bij 29 % hangt het peuterspeelzaalwerk onder één of meerdere instellingen binnen het lokale welzijnswerk. Bij 16 % van de gemeenten is het gesubsidieerde peuterspeelzaalwerk ondergebracht bij een zelfstandige organisatie voor kinderopvang. Slechts 5 % van het gesubsidieerde peuterspeelzaalwerk blijkt te zijn ondergebracht bij een instelling binnen het onderwijs. Uit de percentages blijkt dus een aantal gemeenten verschillende soorten instellingen die peuterspeelzaalwerk uitvoeren subsidieert.

Ongesubsidieerd aanbod

In het rapport wordt een indruk gegeven van het gedeelte van het peuterspeelzaalwerk dat niet wordt gesubsidieerd:

- .in gemeenten < 20.000 inw.: 5 %;
- .in gemeenten 20.000 - 50.000 inw.: 10 %
- .in gemeenten > 50.000 inw.: 14 %
- .in de deelgemeenten / stadsdelen (Rotterdam en Amsterdam): 20 %
- .Utrecht en Den Haag: 51 %

Gehanteerde leeftijdsgrens instroom

De leeftijdsgrens voor de instroom van peuters is in 46 % 2 jaar en in 31 % 2,5 jaar en in 23 % wordt een andere leeftijdsgrens gehanteerd.

Ongesubsidieerd aanbod

Vervolgens wordt in 63 % van de gemeenten een groeps grootte gehanteerd van 14 tot 16 kinderen. Het hoogste maximum was 22 en het laagste 12.

Aantal dagdelen

De meeste gemeenten (68 %) hanteren een minimum van 2 dagdelen waarop een kind de peuterspeelzaal bezoekt. Bij 46 % van de gemeenten is het maximum eveneens op 2 dagdelen vastgesteld.

Bereik

Opvallend is dat **1 op de 4 respondenten** (= 25 % van de ondervraagde gemeenten) niet konden aangeven welk percentage van de peuters in de gemeente van de peuters een gesubsidieerde peuterspeelzaal bezocht.

Het bereik van de peuters geeft het volgende beeld:

- gemeenten met < 20.000 inw. 74 % (45 % min en 95 % max.)
- gemeenten met 20.002 - 50.000 inw. 65 % (min. 25 % en max. 95 %)
- gemeenten > 50.000 inw. (min. 16 % en max. 93 %)
- Stadsdelen deelgemeenten (Rotterdam / Amsterdam) 40 % (min. 9 % en max. 90 %)
- Den Haag / Utrecht: 16 % (min 14 % en max. 18 %)

In 68 % van de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners en in de grote steden wordt gesignaleerd dat bepaalde groep peuters ondervertegenwoordigd zijn. Hierbij werden specifiek Marokkaanse peuters (in 8 gemeenten) en Turkse peuters (in 3 gemeenten) genoemd. Deze gemeente geven verder aan gerichte actie te voeren om het bereik onder de achterblijvende groepen te vergroten.

Personeel

In 63 % van de ondervraagde gemeenten is minimaal één betaalde peuterleidster per groep aanwezig, in de rest van de gemeenten zijn dat er 2. Slechts 1 kleine gemeente werkt uitsluitend met vrijwilligers.

In 67 % van de gemeenten moeten de leidsters op minimaal MBO niveau hebben afgerond. Andere opleidingseisen zoals OVDB-LKC wordt is 15 % van de gemeenten als opleidingseis gesteld. Vervolgens werkt 80 % van de gemeenten met vrijwilligers naast de betaalde krachten.

Financiering

In alle grote steden en gemeenten met meer dan 50.000 inwoners is de financiering van het peuterspeelzaalwerk aan voorwaarden gebonden. Bij 44 % van gemeenten met minder dan 20.000 inwoners gaat het om een 'onvoorwaardelijke' financiering. Naast de algemene subsidieverordening zijn daar geen aanvullende criteria voor het peuterspeelzaalwerk.

Voor wat betreft de gesubsidieerde kosten leverde het onderzoek de volgende beeld op:

55 % van de gemeenten subsidieert in de huisvestingskosten; 50 % in de personeelskosten en 30 % geeft een aanvulling op de ouderbijdrage. De helft van de gemeente geeft nog andere zaken aan die gesubsidieerd worden; 55 % hanteert een vast bedrag per kind, dagdeel of groep; 17% subsidieert de organisatie/administratiekosten; 14 % de materiaal/activiteitenkosten en 1 deelgemeente subsidieert alle kosten.

GOA-middelen

Bij gemeenten met meer dan 50.000 inwoners worden bij 71 % GOA middelen voor het peuterspeelzaalwerk aangewend.

Ouderbijdrage

Driekwart van de gemeenten geeft aan in meer of mindere mate invloed te hebben op de ouderbijdrage. Bij 61 % van de gemeenten wordt een inkomensafhankelijk bedrag gerekend voor het bezoek aan de peuterspeelzaal. In de rest van de gemeenten wordt een vast bedrag per maand berekend.

CAO welzijn - salarisregeling peuterspeelzalen

Bij driekwart (75 %) van de ondervraagde gemeenten wordt het personeel conform de CAO Welzijn betaald. De nieuwe salarisregeling Peuterspeelzalen leidt bij nogal wat gemeenten tot een stijging van de kosten. Bij 45 % wordt het subsidie voor het peuterspeelzaalwerk verhoogd. Veel gemeenten blijken nog in discussie te zijn over hoe er met de financiële gevolgen zal worden omgegaan. Bij 16 % wordt de ouderbijdrage verhoogd om de extra kosten op te kunnen vangen. Drie gemeenten zien zich genooddaakt in te krimpen. Twee gemeenten geven aan dat het peuterspeelzaalwerk de financiële consequenties van de nieuwe salarisregeling zelf moeten opvangen.

Beleid

In alle gemeenten valt het peuterspeelzaalwerk onder de beleidsafdeling (algemeen) welzijnsbeleid. Ongeveer éénderde van de gemeenten heeft specifieke doelgroepen geformuleerd in haar beleid. Opvallend is dat ongeveer een kwart van de geïnterviewde gemeenten ambtenaren die voor het peuterspeelzaalwerk verantwoordelijk zijn 'weet niet' antwoord 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 is opgenomen, weten de respondenten niet altijd of het peuterspeelzaalwerk in de praktijk wel is toegerust om deze functie te vervullen.

Kwaliteit

Bij driekwart van de geïnterviewde gemeenten is het peuterspeelzaalwerk expliciet opgenomen in de Gemeentelijke verordening op de Kinderopvang. Bij de gemeente waar dit niet het geval is worden in 60 % op een andere wijze kwaliteitseisen gesteld, bijvoorbeeld in een subsidieverordening peuterwerk. Driekwart van de gemeente houdt toezicht op de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk.

Wettelijk kader

Bijna alle geïnterviewde gemeente ambtenaren zijn van mening dat het peuterspeelzaalwerk een wettelijke kader behoeft.

Samenwerking

Sinds 1 augustus 1998 wordt er in het kader van het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA) verwacht dat zij de startcondities van leerlingen bij binnenkomst in de basisschool trachten te verbeteren door middel van voor- en vroegschoolse educatie. Binnen 10 % van de geïnterviewde gemeenten is reeds sprake van een goed ontwikkelde inhoudelijke afstemming tussen het peuterspeelzaalwerk als voorschoolse voorziening en het basisonderwijs. Bij 31 % blijkt de samenwerking in beperkte mate aanwezig en 34 % stelt dat er sprake is van concrete plannen. Bij 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 49 % is sprake van samenwerking tussen het peuterspeelzaalwerk en kinderopvang. Bij 12 van de 61 geïnterviewde gemeenten is het peuterspeelzaalwerk (geheel of voor een gedeelte) ondergebracht in één organisatie voor kinderopvang.

Knelpunten en ontwikkelingen

De belangrijkste knelpunten waar ambtenaren bij de uitvoering van het gemeentelijk beleid inzake peuterspeelzaalwerk mee te maken krijgen:

- financiën (41 %): er is te weinig geld voor de ontwikkeling van de kwaliteit die beoogd wordt;
- Huisvesting (23 %): er zijn te weinig locaties beschikbaar, die én voldoen aan de kwaliteitseisen én die betaalbaar zijn;
- samenwerking afstemming (20 %) met name die tussen het peuterspeelzaalwerk en het basisonderwijs;
- leidsters (13 %): er staan onvoldoende gediplomeerde leidsters op een groep en het moeilijk realiseren van kwaliteitsverbetering;
- verder genoemd:
 - het werken met vrijwilligers bemoeilijkt een verdere professionalisering (8 %);
 - bewaking van de kwaliteit is lastig (8 %);
 - onvoldoende gemeentelijk beleid (5 %);
 - het achterblijven van subdoelgroepen (3%).

In het rapport wordt het opmerkelijk genoemd dat bijna driekwart van de geïnterviewde gemeenteambtenaren aanzienlijke verschillen ten aanzien van de situatie rond peuterspeelzalen in hun gemeente constateert in vergelijking met vijf jaar geleden. De belangrijkste verschillen zijn:

- aantal kindplaatsen toegenomen (60 %)
- aantal kindplaatsen afgenomen (7 %)
- de vraag naar peuterspeelzaalwerk is toegenomen (51 %)
- de vraag naar peuterspeelzaalwerk is afgenomen (2 %)
- professioneler geworden / kwaliteit verbeterd (12 %)
- meer samenwerking met andern (vooral Basisonderwijs) (11 %)
- de politiek heeft het peuterspeelzaalwerk geaccepteerd als belangrijke basis (8 %)

- anders: meer aandacht voor 0-6 jarigen in het kader van achterstandsbestrijding (4 %), beleid verbeterd (4 %) en strengere kwaliteitscontrole.
-

Conclusie LPP resultaten onderzoek

(Nieuwsbrief nummer 3, oktober 1999)

Als LPP zij wij op zich blij met de inventarisatie zoals die er nu ligt. Het feit dat het Ministerie van VWS een dergelijk enquêteonderzoek heeft verricht duidt er in ieder geval op dat het Ministerie behoefte had om de huidige stand van zaken rond gemeentelijk beleid ten aanzien van het peuterspeelzaalwerk in Nederland in beeld te brengen.

De diversiteit is groot. Zo bleek bijvoorbeeld uit het casusonderzoek (het 2e deel van het onderzoek) dat het hoogste oudertarief per maan in Almelo (fl 42,50 per maand) lager is dan het laagste tarief in Ede (fl 44,--). Om over de gemeente Zoetermeer maar helemaal te zwijgen. Daar blijkt het laagste maandtarief zelfs fl 69,-- te zijn. Dat is 63 % boven het hoogste tarief van Almelo. Er kan hier gerust gesproken worden van uiterst grote en schokkende verschillen.

Opvallend is dat 1 op de 4 respondenten niet konden aangeven welk percentage van de peuters in hun gemeente een gesubsidieerde peuterspeelzaal bezoekt. Zo konden ook 1 op de 4 ambtenaren niet aangeven of het peuterspeelzaalwerk wel of niet voldoende is toegerust op de haar toegedachte functie. Het zal duidelijk zijn dat hier een taak ligt voor het peuterspeelzaalwerk zelf.

Uit de gegevens van de enquête blijkt dat het bereik van peuterspeelzalen groot is. Hierbij moet vervolgens worden opgemerkt dat uitsluitend het gesubsidieerde deel van het peuterspeelzaalwerk werd onderzocht.

Het LPP had zitting in de begeleidingsgroep en heeft wij op 26 april 1999 ook deelgenomen aan Expertbijeenkomst. Tijdens deze bijeenkomst werden de resultaten van de enquête besproken met vertegenwoordigers van het NIZW, de VOG, de VNG, het Ministerie van OC&W, het Ministerie van VWS en een Regionaal Pedagogische Centrum en een organisatie voor peuterspeelzaalwerk. Tijdens deze bijeenkomst heeft het LLP aangedrongen op een vervolg op dit onderzoek.
