

VERKENNING VVE

*Een nadere uitwerking van de drie beleidsopties over voor- en vroegschoolse
educatie in Grenzeloos leren*

De verkenning VVE is een nadere uitwerking van de in Grenzeloos Leren geformuleerde beleidsopties over VVE, in opdracht van de Staatssecretaris van OcnW, mede namens de Staatssecretaris van VWS; door Drs. Anke van Kampen, projectleider (Sardes) en Drs. Karin Vosters, projectsecretaris (via B & A groep)

Utrecht, mei 2002

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1 – SAMENVATTING

- 1.1 Doel van de verkenning**
- 1.2 Werkwijze**
- 1.3 Het analysekader**
- 1.4 Beleidsoptie 1**
 - 1.4.1 Consequenties van scenario 1
 - 1.4.2 Beoordeling van scenario 1 aan de hand van de criteria
 - 1.4.3 Opmerkingen ten aanzien van scenario 1
 - 1.4.4 Draagvlak voor scenario 1
- 1.5 Beleidsoptie 2**
 - 1.5.1 Consequenties van scenario 2a en 2b
 - 1.5.2 Beoordeling van scenario 2a en 2b aan de hand van de afwegingscriteria
 - 1.5.3 Opmerkingen over scenario 2
 - 1.5.4 Draagvlak voor scenario 2
- 1.6 Beleidsoptie 3**
 - 1.6.1 Consequenties van scenario 3
 - 1.6.2 Beoordeling van scenario 3 aan de hand van de criteria
 - 1.6.3 Opmerkingen over scenario 3
 - 1.6.4 Het draagvlak voor scenario 3
- 1.7 De beleidsopties gewogen**
- 1.8 Slotopmerkingen**

HOOFDSTUK 2 – INLEIDING

- 2.1 Aanleiding voor het project verkenning VVE**
- 2.2 Uitwerking van de 3 beleidsopties**

HOOFDSTUK 3 - HET ANALYSEKADER

- 3.1 Inleiding**
- 3.2 Ambities van het VVE-beleid**
- 3.3 Knelpunten in de huidige praktijk**
- 3.4 De knelpunten in relatie tot het streefbeeld uit Grenzeloos leren**
- 3.5 VVE bezien vanuit de verschillende perspectieven**
- 3.6 De afwegingscriteria**

HOOFDSTUK 4 – BELEIDSOPTIE 1:

Dekkend aanbod van VVE, op basis van bestaande voorzieningen

- 4.1 Beschrijving van beleidsoptie 1**
- 4.2 Beschrijving van scenario 1**
- 4.3 Bestuurlijke, beleidsmatige en financiële consequenties van scenario 1**
- 4.4 Scenario 1 langs de meetlat van de afwegingscriteria**
- 4.5 Opmerkingen ten aanzien van scenario 1**
- 4.6 De no-regret-opties**
- 4.7 De realiseerbaarheid van scenario 1**

HOOFDSTUK 5 – BELEIDSOPTIE 2:

Voorschoolse educatie bij het basisonderwijs

- 5.1 Beschrijving van beleidsoptie 2**
- 5.2 Beschrijving van scenario 2a**
- 5.3 Bestuurlijke, beleidsmatige en financiële consequenties van scenario 2a**
- 5.4 Scenario 2a langs de meetlat van de afwegingscriteria**
- 5.5 Opmerkingen ten aanzien van scenario 2a**

- 5.6 Beschrijving van scenario 2b
- 5.7 Consequenties van scenario 2b
- 5.8 Scenario 2b langs de meetlat van de afwegingscriteria
- 5.9 Opmerkingen ten aanzien van scenario 2a en 2b
- 5.10 De no-regret-opties
- 5.11 De realiseerbaarheid van scenario 2

HOOFDSTUK 6 – BELEIDSOPTIE 3

Een geïntegreerd voorzieningenaanbod voor kinderen van 0 tot 6 jaar

- 6.1 Beschrijving van beleidsoptie 3
- 6.2 Beschrijving van scenario 3
- 6.3 Bestuurlijke, beleidsmatige en financiële consequenties van scenario 3
- 6.4 Scenario 3 langs de meetlat van de afwegingscriteria
- 6.5 Een departement voor onderwijs en jeugd
- 6.7 De realiseerbaarheid van scenario 3

HOOFDSTUK 7– MENINGEN IN HET VELD

- 7.1 Inleiding
- 7.2 Keuze van de gesprekspartners
- 7.3 Werkwijze bij de meningspeiling
- 7.4 Meningen over de scenario's
- 7.5 Keuze van de scenario's

BIJLAGE 1 – Leden van de begeleidingscommissie

BIJLAGE 2 – Geraadpleegde beleidsdeskundigen

BIJLAGE 3 – Gesprekspartners draagvlakonderzoek

BIJLAGE 4 – Gespreksverslagen

BIJLAGE 5 – Geraadpleegde literatuur

HOOFDSTUK 1 – SAMENVATTING

1.1 Doel van de verkenning

In het rapport Grenzeloos leren is voor het 0-6-jarigenbeleid een streefbeeld geformuleerd:

- Gelijke kansen op een goede startpositie voor alle kinderen in het funderend onderwijs;
- Een sluitend arrangement van educatie, zorg en opvang van hoge kwaliteit voor kinderen van 0-6 jaar.

In de huidige situatie bestaan knelpunten die de realisatie van het streefbeeld belemmeren. Deze knelpunten liggen op het gebied van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. De kwaliteit, het voorzieningenniveau en het bereik van het voorschools traject laten te wensen over. De aansturing is problematisch doordat de financiering, de organisatie en de aansturing van de bij VVE betrokken voorzieningen verschillend zijn. Ook het gebrek aan (geschoold) personeel zowel in de voorschoolse als de vroegschoolse voorziening staat de voortgang in de weg. De huidige financiering is niet toereikend om voor alle kinderen die VVE nodig hebben een aanbod te realiseren.

Tegelijkertijd wordt de waarde van VVE algemeen erkend. Extra educatieve aandacht in een vroeg stadium kan voor kinderen in achterstandssituaties leerachterstanden in latere fasen voorkomen en maatschappelijke participatie vergroten. Daarom stelt het kabinet voor VVE in de komende kabinetsperiode krachtig te bevorderen en de knelpunten weg te nemen. In Grenzeloos leren zijn met dat doel drie beleidsopties geformuleerd:

1. Dekkend aanbod van VVE op basis van bestaande voorzieningen: knelpunten moeten binnen het bestaande systeem en binnen de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling worden opgelost.
2. VVE wordt onderdeel van de basisschool door middel van voorscholen of voorklassen.
3. Een integraal beleid voor 0-6 jarigen waarbij de verantwoordelijkheid voor alle voorzieningen voor 0-6-jarigen wordt ondergebracht bij een departement voor onderwijs en jeugd.

1.2 Werkwijze

De opties zijn uitgewerkt in concrete scenario's. De bedoeling van de scenario's is om te laten zien hoe de opties kunnen worden ingevuld. Vervolgens is van elk scenario aangegeven wat de bestuurlijke, beleidsmatige en financiële consequenties zijn en is het scenario beoordeeld aan de hand van de criteria uit het analysekader. Ten behoeve van het opstellen van het analysekader zijn deskundigen op het gebied van VVE-beleid geraadpleegd. Vervolgens zijn de scenario's zonder analyse en zonder commentaar naar een aantal betrokkenen in het VVE-veld gestuurd met het verzoek hierop te reageren en aan te geven naar welk scenario de voorkeur uitgaat. Van de commentaren is een samenvatting gemaakt. De gespreksverslagen zijn integraal in een bijlage opgenomen.

1.3 Het analysekader

De criteria toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid zijn als volgt ingevuld:

Toegankelijkheid

Toegankelijkheid is een begrip dat verschillend gedefinieerd kan worden:

- *doelgroepbereik*: is de doelgroep bekend, wordt de totale doelgroep bereikt, welke belemmeringen zijn aanwezig, in hoeverre vormen financiële drempels in de vorm van ouderbijdragen een belemmering voor deelname, welke activiteiten worden ontwikkeld om ouders en kinderen te bereiken,
- *sociale cohesie*: is de voorziening toegankelijk voor de beoogde doelgroep zonder tweedeling of stigmatisering,
- *fysieke bereikbaarheid*: nabijheid van voorzieningen,
- *combinatie arbeid en zorg*: wordt de combinatie arbeid en zorg voor ouders vergemakkelijkt of juist bemoeilijkt.

Kwaliteit

- *eenduidige kwaliteitseisen*: worden eenduidige standaarden en normen gehanteerd en bestaat er daarop gebaseerd eenduidig toezicht, met daarbinnen ruimte voor eigen keuzes voor de voor- en vroegschoolse activiteiten ongeacht in welke werksoort deze worden uitgevoerd,
- *adequate omstandigheden*: zijn de noodzakelijke (materiële) voorwaarden voor de uitvoering vervuld zoals voldoende professionals, effectieve programma's, tijd voor scholing, afstemming.

Wordt VVE uitgevoerd binnen een professionele organisatie met een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden?

- *doorgaande lijn*: bestaat er een vloeiende overgang van voorschools naar vroegschool, wordt er vanuit een gezamenlijke (pedagogische) visie gewerkt?
- *relatie met ouders*: zijn er mogelijkheden voor (pedagogische) afstemming met het gezin, betrokkenheid van ouders, bijvoorbeeld leer- en opvoedingsmogelijkheden voor ouders gekoppeld aan VVE.

Doelmatigheid

- *bestuurlijke relaties*: bieden de bestuurlijke relaties voldoende mogelijkheden om te voldoen aan de 4 R-en (richting, ruimte, resultaat en rekenschap), waaraan overheidssturing zou moeten voldoen? Is eenduidig geregeld wie de richting bepaalt, hoeveel ruimte betrokken instellingen hebben om een bijdrage aan de uitvoering van het beleid te kunnen leveren, zijn er voldoende faciliteiten om de gewenste resultaten te bereiken en is aan de organisatorische voorwaarden voldaan om daarover ook op langere termijn rekenschap af te kunnen leggen?
- *samenhang creëren*: zijn er voldoende mogelijkheden om geldstromen te koppelen en samenhang aan te brengen binnen het netwerk van instellingen en voorzieningen, bijvoorbeeld met het oog op efficiënte dagarrangementen en met het oog op toeleiding van kinderen naar de VVE en ondersteuning en deskundige hulp in probleemsituaties?

Hierna worden alle 3 de beleidsopties geconcretiseerd in de vorm van scenario's en beoordeeld aan de hand van de bovengenoemde criteria.

1.4 Beleidsoptie 1 – dekkend aanbod van VVE op basis van bestaande voorzieningen

In Grenzeloos leren wordt de eerste beleidsoptie als volgt omschreven:

Bestuurlijke verantwoordelijkheden blijven zoals ze zijn, waarbij het aan de partners op lokaal niveau is om tot sluitende arrangementen van educatie, zorg en voor- en vroegschoolse educatie te komen. De regierol van de gemeente staat hierbij voorop. OCenW en VWS stimuleren de bredeschoolontwikkeling en werken samen aan harmonisatie van regelingen, financieringsstromen en verantwoordingstrajecten voor gemeenten. De capaciteit van de peuterspeelzalen wordt uitgebreid, met name in achterstandswijken.

Deze beschrijving is uitgewerkt tot het volgende scenario:

Alle kinderen die een consultatiebureau bezoeken worden behalve op fysieke ontwikkeling ook onderzocht op mogelijk risico op leerachterstanden¹. Wanneer een kind tot een risicogroep behoort krijgen de ouders het advies het kind gebruik te laten maken van een voorschoolse voorziening met een VVE-programma. Dat kan zijn een peuterspeelzaal of een kinderdagverblijf. Voor elk kind met een dergelijke indicatie is een peuterspeelzaalplaats of een plaats in een kinderdagverblijf beschikbaar afhankelijk van de wens van de ouders. De financiële bijdrage van ouders van doelgroepkinderen aan VVE-voorzieningen wordt zo laag mogelijk gehouden. In de peuterspeelzaal of het kinderdagverblijf wordt een VVE-programma gebruikt dat voldoet aan de eisen van de VVE-regeling: er zijn professionele leidsters aanwezig die geschoold zijn in het gebruik van het betreffende programma, er is een intensief aanbod (kleine groepen of hulp van tutoren) en kinderen kunnen 4 dagdelen gebruik maken van het educatieve aanbod. Elke voorschoolse voorziening waar VVE-aanbod aanwezig is heeft een vaste relatie met een of meer basisscholen waar hun peuters naar doorstromen, waar hetzelfde programma wordt gebruikt en waarmee regelmatig overleg en afstemming plaatsvindt over het gebruik van het programma. De gemeentelijke inspectie (GGD) houdt toezicht op de voorziening aan de hand van landelijk vastgestelde kwaliteitseisen², de onderwijsinspectie houdt toezicht op de wijze van uitvoering van het VVE-programma. De gemeente maakt in het op overeenstemming gericht overleg afspraken met de schoolbesturen over de spreiding van voorschoolse voorzieningen en de

¹ het gaat hierbij niet om onderzoek op individuele leerachterstanden, maar om het nagaan of een kind tot de doelgroep behoort op basis van criteria vergelijkbaar met de gewichtenregeling. Individuele toetsing is op die leeftijd lastig, bovendien gaat het om het voorkomen van achterstanden, vandaar het belang om het risico daarop in beeld te brengen.

² zie de aankondiging van een AMvB met kwaliteitseisen in de beleidsbrief van de Staatssecretaris van VWS aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, januari 2002.

programmatische koppeling aan basisscholen van verschillende denominaties. Om de medewerking van schoolbesturen te bevorderen neemt de gemeente in de huisvestingsverordening onderwijs een bepaling op dat basisscholen extra lokalen gefinancierd kunnen krijgen wanneer ze een voorschoolse voorziening voor de VVE-doelgroep in hun eigen gebouw huisvesten. Ook de vorming van brede scholen waarin nog meer voorzieningen worden samengebracht wordt via de huisvestingsverordening gestimuleerd. In een werkgroep van het (op overeenstemming gerichte) onderwijsberaad, waarvan ook vertegenwoordigers van consultatiebureaus, peuterspeelzaalorganisaties en kinderdagverblijven deel uitmaken, wordt het VVE-beleid gecoördineerd en afgestemd³. Onderwerpen die daar aan de orde komen zijn: de programmatische afstemming, welke programma's worden waar gebruikt, de totstandkoming van doorlopende leerlijnen, de planning van voorzieningen aan de hand van verwachte aantallen en bestaande leerlingstromen, de professionalisering van leidsters en leerkrachten in overleg met de onderwijsbegeleidingsdienst, de voorwaarden voor monitoring en evaluatie en de afstemming met andere voorzieningen, zoals de gezinsgerichte programma's, opvoedingsondersteuning en opvoedingsadvisering en oudereducatie, waaronder taalcursussen voor allochtone ouders. De onderwijsbegeleidingsdienst en andere ondersteunende instellingen spelen een belangrijke rol bij de advisering van schoolteams over de te gebruiken programma's en zorgen voor deskundigheidsbevordering.

1.4.1 Consequenties van scenario 1

Wanneer scenario 1 wordt afgezet tegen de huidige VVE-praktijk moeten de volgende intensiveringen plaatsvinden:

Wie	wat
consultatiebureau	Moet beschikken over (landelijk ontwikkeld) instrument om risico op achterstanden te signaleren Breidt bezetting uit om meer inspanningen te plegen om ouders te bereiken (o.a. huisbezoek)
GGD	Moet beschikken over (door gemeente ontwikkeld) toezichtkader voor toezicht op voorschoolse voorzieningen op basis van richtlijnen in AMvB Breidt capaciteit uit naarmate voorzieningen in aantal toenemen
gemeente	Maakt uitbreiding bezetting consultatiebureaus mogelijk Maakt uitbreiding bezetting GGD (toezichthouder) in verband met toename voorzieningen, mogelijk Faciliteert consultatiebureaus met gegevens bevolkingsadministratie Faciliteert ouders wanneer ouderbijdrage een belemmering is Maakt verordening onderwijshuisvesting toepasbaar op voorschoolse voorziening Maakt afspraken met schoolbesturen over doelstellingen, monitoring VVE-beleid en over inzet van GOA-middelen en ondersteuningsmiddelen t.b.v. VVE Zorgt voor afstemming met andere aangrenzende beleidsterreinen, zoals onderwijskansenbeleid, grotestedenbeleid, bredeschoolontwikkeling, dagarrangementen, oudereducatie en volwasseneneducatie enz. en maakt daarover afspraken met andere instellingen Zorgt voor voldoende capaciteit in peuterspeelzalen en kinderdagverblijven.
rijksoverheid	Zorgt voor landelijk toetsingskader voor onderwijsinspectie t.b.v. het toezicht op het educatieve gedeelte van de voorschoolse voorziening Zorgt via AmvB voor toetsingskader gemeentelijk toezicht Zorgt voor capaciteitsuitbreiding van de onderwijsinspectie Past zonodig de regelgeving en financiering aan wanneer blijkt dat dat in verband met het voorzieningenniveau in dun bevolkte gebieden noodzakelijk is om de VVE-doelstellingen te bereiken

1.4.2 Beoordeling van scenario 1 aan de hand van de criteria

Toegankelijkheid

Door alle inspanningen van gemeente en consultatiebureaus zal het bereik groter zijn dan op dit moment, afhankelijk van de mate waarin de gemeente het voorzieningenniveau uitbreidt en financiële belemmeringen voor ouders kan wegnemen. De scheiding tussen kinderopvang en peuterspeelzalen blijft een belemmering voor ouders die VVE en opvang gedurende een groter deel van de dag nodig hebben.

³ een dergelijke werkgroep waarin ook andere dan onderwijsvoorzieningen participeren is niet in de GOA-wetgeving opgenomen, maar het staat de gemeente vrij om, wanneer de onderwijspartners in het OOGO daarmee instemmen, een dergelijke werkgroep in te richten en bevoegdheden toe te kennen

Kwaliteit

Er ontstaan een meer uniform kwaliteitsniveau door landelijke criteria voor het educatieve deel en landelijke richtlijnen voor het gemeentelijk toezichtskader op de voorziening. De afstemming tussen beide toezichthouders is een knelpunt. Verhoging van kwaliteit in de voorschoolse voorziening (professionalisering, salariëring, arbeidsvoorwaarden e.d.) is afhankelijk van gemeentelijke investering. Afspraken met schoolbesturen en afstemming met overig beleid is afhankelijk van de bestuurskracht van de gemeente.

Doelmatigheid

Veel overleg en afstemming is nodig om resultaten te bereiken. Schoolbesturen hebben de vrijheid om zelf te bepalen of ze meewerken. Kinderdagverblijven en peuterspeelzalen zijn moeilijk op één lijn te krijgen.

1.4.3 Opmerkingen ten aanzien van scenario 1

Door middel van scenario 1 valt zeker vooruitgang te bereiken ten opzichte van de huidige situatie. Dit kan echter niet zonder een forse uitbreiding van het aanbod vooral van de voorschoolse voorzieningen. De rol van de gemeente is hierbij cruciaal. Een gemeente die veel geld wil besteden aan VVE, goede relaties heeft met schoolbesturen en de regiefunctie ten opzichte van andere beleidsvelden krachtig ter hand neemt zal het bereik kunnen optimaliseren. Knelpunten in dit scenario zijn de afhankelijkheid van lokale bestuurskracht, politieke wil en financiële mogelijkheden, de mogelijkheid tot vrijblijvendheid van verschillende participanten en de systeemscheiding tussen kinderopvang en peuterspeelzalen. Het actuele knelpunt van de huidige arbeidsmarktproblematiek zowel in het basisonderwijs als in de voorschoolse voorziening is in dit scenario een risicofactor.

1.4.4 Draagvlak voor scenario 1

Uit de gesprekken met vertegenwoordigers uit de betrokken beleidsvelden bleek dat scenario 1 vooral bij betrokkenen uit de peuterspeelzaalwereld en in mindere mate de kinderopvang gewenst wordt. Daarbij worden twee kanttekeningen gemaakt. In de eerste plaats moet er een landelijke stimuleringsregeling komen om de voorschoolse voorzieningen zowel inhoudelijk als getalsmatig op het gewenste niveau te brengen om een gelijkwaardige samenwerkingspartner van het onderwijs te kunnen worden. In de tweede plaats wenst men een sterkere eenheid van beleid als het gaat om VVE vanuit beide betrokken departementen. De gesprekspartners in het onderwijs wijzen scenario 1 af als te zwak om de ambities van VVE-beleid te realiseren. Men wenst daar een grotere inbreng en minder afhankelijkheid van andere voorzieningen en van de gemeente.

1.5 Beleids optie 2 – voorschoolse educatie bij het basisonderwijs

In Grenzeloos leren wordt de 2^e beleids optie als volgt omschreven:

De tweede optie is dat – al dan niet alleen voor risicogroepen – de verantwoordelijkheid voor voorschoolse educatie wordt ondergebracht bij het onderwijs. In deze optie kunnen scholen een voorklas of voorschool starten. Om dit mogelijk te maken moeten scholen kinderen kunnen toelaten vanaf bijvoorbeeld driejarige leeftijd. Deze optie garandeert aansluiting op het schoolse programma. Bekend is bovendien dat de school als ‘gezaghebbend instituut’ gemakkelijker toegang heeft tot de doelgroepen.

Deze optie wordt beschreven in 2 scenario's, scenario 2a waarin alleen voor doelgroepkinderen een voorschool aan een basisschool wordt gekoppeld en scenario 2b waarin dat voor de totale leeftijdsgroep gebeurt.

Scenario 2a

Alle scholen met meer dan 50% leerlingen met een leerlinggewicht groter dan 0 in groep 1 en 2 van de basisschool krijgen een voorschool.⁴ Deze voorschool is gevestigd in het gebouw van de betreffende basisschool. Kinderen zijn toelaatbaar vanaf 2 ½ jaar. De leidsters in de voorschool hebben, evenals de

⁴ Dit criterium is ontleend aan de VVE-regeling van oktober 2000. Nadeel van dit criterium is dat het kan leiden tot uitsluiting van scholen met minder doelgroepkinderen. Vooral met het oog op bereikbaarheid van de voorschool op het platteland kan het raadzaam zijn een lager percentage of een ander criterium te hanteren.

leerkrachten in groep 1 en 2 een speciale opleiding gehad voor het werken in de voorschool gericht op het voorkomen van ontwikkelingsachterstanden. Ze zijn volwaardig lid van het team van de basisschool, ze voldoen aan dezelfde opleidingseisen, ze zijn in dienst bij hetzelfde bevoegd gezag en vallen onder dezelfde arbeidsvoorwaarden als de andere leerkrachten. Er wordt gewerkt met VVE-programma's die doorlopen tot en met groep 2 van de basisschool. De kinderen krijgen een intensief programma van 4 dagdelen in de week, waarbij de tijden gelijk zijn aan die van groep 1 en 2. De ouders worden nauw betrokken bij de ontwikkeling van de kinderen. Als de kinderen in de voorschool zijn, is er voor ouders gelegenheid om bijeen te komen in het kader van opvoedingsondersteuning of taallessen. De school heeft hiervoor ruimte beschikbaar en heeft een budget ter beschikking om taallessen of opvoedingscursussen in te kopen bij daarvoor deskundige instituten. Daarnaast beschikt de school zelf over contactpersonen, die het contact tussen de school en de ouders onderhouden en indien nodig zelf hulp aanbieden aan de ouders of hulp van andere organisaties kunnen inkopen. Om de toeleiding naar de voorschool te garanderen beschikt het consultatiebureau over een instrumentarium om dreigende ontwikkelingsachterstanden te signaleren. De ouders van wie de kinderen in aanmerking komen voor de voorschool, worden via huisbezoek⁵ in contact gebracht met de voorschool. Als de ouders besluiten het kind naar de voorschool te laten gaan is er, wanneer zij door het consultatiebureau verwezen zijn, gegarandeerd een plaats op de school van hun keuze. Als de ouders besluiten hun kinderen niet naar de voorschool te laten gaan, wordt het contact voortgezet waarbij geprobeerd wordt de voorschool alsnog voor de ouders acceptabel te maken. De onderwijsinspectie houdt toezicht op de uitvoering van educatieve activiteiten in de voorschool. De onderwijsondersteunende instellingen bieden inhoudelijke hulp aan de VVE-activiteiten zowel op de voorschool als in de vroegschoolse periode.

Naast de scholen met een voorschool zijn er ook scholen zonder voorscholen. Dat zijn de scholen die minder dan 50 % leerlingen met een leerlinggewicht hoger dan 1.0 in groep 1 en 2 hebben.⁶ Ouders van kinderen die tot de doelgroep behoren, worden door het consultatiebureau niet naar deze scholen verwezen, ook niet als dat de dichtstbijzijnde school is. Ouders van kinderen die niet tot de doelgroep van de voorscholen behoren, sturen hun kinderen pas als ze leerplichtig zijn naar de basisschool. Daaraan voorafgaand gaan hun kinderen soms naar de 'traditionele' peuterspeelzaal of, indien de ouders arbeid en zorg willen combineren naar het kinderdagverblijf. Als de basisschool die ze gekozen hebben een voorschool heeft, komen deze kinderen daarvoor niet in aanmerking. Zij komen 'pas' in groep 1 op de basisschool, in tegenstelling tot veel andere kinderen die al twee jaar regelmatig in dit schoolgebouw de voorschool bezoeken. De kinderdagverblijven kunnen het voorschoolse gedeelte van een VVE-programma aanbieden, maar ze hebben geen vaste relatie met scholen ten behoeve van de doorlopende leerlijn. Ouders van kinderen die tot de doelgroep van VVE behoren en door het consultatiebureau worden verwezen naar de voorschool zijn in sommige gevallen dezelfde ouders die door de Sociale Dienst worden ondersteund bij het inkopen van kinderdagopvang om voor hen de toegang tot de arbeidsmarkt te realiseren. De peuterspeelzalen die naast de voorscholen bestaan, vertonen een grote variëteit in bestuurlijke inbedding, financiële situatie, beschikbaarheid en dergelijke. Wel zijn ze gebonden aan landelijk per AMvB vastgelegde kwaliteitseisen met betrekking tot het aantal leidsters per groep, de omvang van de groep, ruimtelijke eisen en dergelijke. Ze worden gecontroleerd door de GGD. Of er wel of niet voldoende peuterspeelzaalplaatsen zijn, is afhankelijk van de gemeentelijke prioriteiten.

Scenario 2b

Scenario 2b is een variant van beleidsoptie 2: de verantwoordelijkheid voor voorschoolse educatie wordt ondergebracht bij het onderwijs. In scenario 2a worden voorscholen ingericht alleen voor de doelgroep, in scenario 2b wordt geen onderscheid gemaakt tussen kinderen met en zonder achterstand. Dit levert een scenario op met een aantal overeenkomsten en een aantal verschillen ten opzichte van scenario 2a.

⁵ Huisbezoek kan vanuit het consultatiebureau georganiseerd worden bijvoorbeeld met behulp van buurtmoeders of andere paraprofessionals die via werkgelegenheidsmaatregelen worden ingeschakeld

⁶ Zie noot 32

In dit scenario beschikken alle basisscholen over een voorschool. Alle kinderen van 2 ½ jaar en ouder kunnen terecht op de voorschool. De voorschool wordt ingericht onder dezelfde voorwaarden als in scenario 2a: schoolbesturen zijn verantwoordelijk, de voorschool is in de onderwijswetgeving opgenomen en kent een toegankelijkheid vergelijkbaar met het basisonderwijs. Alle kinderen krijgen een gestructureerd programma aangeboden. Zodra kinderen de voorschool bezoeken wordt bekeken of ze behoren tot een achterstandsgroep. In dat geval krijgen ze op basis van een leerlinggewicht extra aandacht in de vorm van kleinere groepen, meer begeleiding in de groep en 4 dagdelen in plaats van 2 zoals de andere kinderen. Er wordt gedifferentieerd binnen de groep, afhankelijk van de mate van achterstand. Ook voor de ouders van kinderen in een achterstandssituatie bestaan educatieve mogelijkheden zoals in scenario 2a beschreven. De toeleiding naar de voorschool gebeurt via het consultatiebureau. Ouders van kinderen die het consultatiebureau bezoeken worden gewezen op het belang van het bezoeken van de voorschool. Ouders van kinderen bij wie een achterstand vermoed wordt, worden op meer intensieve wijze in contact gebracht met de voorziening. Aangezien het hier gaat om alle kinderen vanaf de leeftijd van 2 ½ jaar kunnen de ouders ook via de bevolkingsadministratie een bericht krijgen over het bestaan van de voorschool en het nut ervan. Te verwachten is overigens dat wanneer de voorschool een algemeen gevestigde voorziening wordt die bij alle basisscholen standaard aanwezig is, het bezoeken van de voorschool langzamerhand een normale zaak wordt en geen intensieve toeleiding meer behoeft, behalve wellicht voor ouders die nieuwkomer zijn in de samenleving. Ook de kleuterschool waarvoor kinderen op dit moment (nog) niet leerplichtig zijn op 4-jarige leeftijd, heeft immers een bijna volledig bereik. Eventueel kan overwogen worden de leerplicht te verlagen naar 2 ½ of 3 jaar, maar dat kan alleen voor alle kinderen ongeacht de mate van achterstand. De vraag is of een dergelijke ingrijpende maatregel noodzakelijk is, wanneer het bezoek aan de voorschool een ingeburgerde gewoonte is geworden. Naast de voorschool bestaat geen gesubsidieerde peuterspeelzaal meer. Die is niet meer levensvatbaar naast het aanbod van voorscholen zonder wachtlijsten. De voorschool biedt geen oplossing voor de behoefte aan dagopvang. Ouders die meer opvang willen dan twee of vier dagdelen zijn aangewezen op de kinderdagopvang, waar incidenteel VVE-programma's worden aangeboden en waar ouders een (soms inkomensafhankelijke) eigen bijdrage betalen. Voor kinderen ouder dan vier jaar is de combinatie VVE en opvang eenvoudiger: de buitenschoolse opvang (de opvang voor, na en tussen schooltijd) sluit in de regel aan bij de onderwijstijden.

1.5.1 Consequenties van scenario 2a en 2b

De consequenties van scenario 2a en 2b en opzichte van de huidige situatie voor de diverse participanten worden beschreven in het volgende schema:

wie	wat
schoolbesturen	Worden bevoegd gezag van voorscholen bij scholen met bepaald leerlinggewicht (2a) of bij alle basisscholen onder dit bevoegd gezag (2b)
gemeente	Voert overleg met schoolbesturen over inzet en resultaten VVE binnen GOA Heeft regiefunctie ten opzichte van samenwerking met andere instellingen t.b.v. ondersteuning ouders en dagarrangementen Houdt peuterspeelzalen die geen voorschool zijn in stand (2a) of: Houdt geen afzonderlijke peuterspeelzalen meer in stand (2b) Benadert ouders wanneer kind de voerschoolleeftijd heeft bereikt (2b)
onderwijsinspectie	Houdt toezicht op uitvoering voorscholen
onderwijssteuning	Ondersteunt ook personeel voorschool
Opleidingen (pabo)	Verzorgt opleiding en nascholing voor personeel voorschool met leeftijdsspecifieke deskundigheid
consultatiebureaus	Beschikken over instrument om risico op achterstand te onderkennen (2a) Wijzen alle ouders op nut bezoeken voorschool (2b)
rijksoverheid	Zorgt voor kostendekkende vergoeding aan schoolbestuur per kind in de voorschool Bekostigt landelijke randvoorwaarden zoals uitbreiding onderwijsinspectie, ontwikkelen beroepsprofiel, aanpassing opleidingsprogramma's, ontwikkelen instrument voor opsporen achterstanden in voerschoolleeftijd voor consultatiebureaus (2a) of voor voorscholen (2b) Neemt de voorschool op in de onderwijswetgeving Neemt personeel voorschool op in de onderwijs-CAO
GGD	Houdt toezicht op kinderopvangvoorziening (2a en 2b) en peuterspeelzaal (2a)

1.5.2 Beoordeling van scenario 2a en 2b aan de hand van de criteria

Toegankelijkheid

Het doelgroepbereik wordt groter omdat de school voor veel ouders een bekende en vertrouwenwekkende voorziening is. Ook de spreiding en de gegarandeerde en kosteloze toegankelijkheid dragen bij aan het bereik van de doelgroep. In scenario 2a is de rol van het consultatiebureau als toeleidende instantie voor doelgroepkinderen belangrijker dan in scenario 2b waarin voor alle kinderen plaats is. Differentiatie op grond van achterstandskenmerken heeft dan plaats binnen de voorschool en niet daaraan voorafgaand. In scenario 2a ontstaat een scherpe scheiding tussen scholen met en scholen zonder voorschool, waardoor de segregatie in het onderwijs wordt versterkt. In dat scenario blijven peuterspeelzalen zonder VVE als aparte voorziening bestaan, in scenario 2b wordt deze voorziening overbodig. Peuterspeelzalen, voorscholen en kinderopvang blijven aparte voorzieningen. Gebruik maken van VVE in de kinderdagopvang wordt bemoeilijkt doordat scholen de VVE-voorziening al in huis hebben, waardoor de noodzaak tot samenwerking met externe voorzieningen minder aanwezig is. Voor ouders bemoeilijkt dit de combinatie arbeid en zorg.

Kwaliteit

Meer uniformiteit in kwaliteitseisen, deugdelijkheidseisen, opleidingseisen enz. Toezicht is geregeld, arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden in de voorschool worden gelijkgetrokken met het onderwijs. Doorgaande lijn eenvoudiger te realiseren, evenals contacten met ouders.

Doelmatigheid

De regiefunctie van de gemeente om peuterspeelzalen en scholen met elkaar te verbinden, vervalt. De scholen kunnen meer zelf omdat ze de voorziening in huis hebben. Gemeente houdt wel de taak om relatie met andere instellingen en voorzieningen en de aansluiting met andere beleidsterreinen te realiseren. De afhankelijkheid van de medewerking van schoolbesturen om VVE-doelstellingen te realiseren, blijft bestaan.

1.5.3 Opmerkingen over scenario 2

In paragraaf 7.6 werd geconstateerd dat in scenario 1 de afhankelijkheid van de bestuurskracht, de politieke wil en de financiële inzet van de gemeente groot is. In scenario 2 is deze afhankelijkheid sterk verminderd, aangezien de voorschool onder de meer centraal aangestuurde onderwijsinfrastructuur valt. Scenario 2a leidt tot een sterkere segregatie zowel tussen scholen met en scholen zonder voorschool als tussen voorscholen en peuterspeelzalen en naar verwachting ook tussen voorscholen en kinderopvang. Achterstandscriteria worden meer dan nu bepalend voor de aard van de voorschoolse voorziening waartoe een kind toegang heeft. In scenario 2b doet zich dit verschijnsel niet voor aangezien alle scholen een voorschool kunnen aanbieden. Dit leidt wel tot hogere kosten en een minder grote kosteneffectiviteit gezien de te verwachten hogere deelname en aangezien de groepen minder homogeen zijn samengesteld. Door differentiatie in ouderbijdragen kan dit effect verminderd worden. In beide scenario's blijft het probleem bestaan van de systeemscheiding tussen voorscholen en kinderopvang, wat voor ouders van kinderen met een behoefte aan VVE de combinatie arbeid en zorg bemoeilijkt.

1.4.4 Draagvlak voor scenario 2

In het veld van de voorschoolse voorzieningen is men over het algemeen geen voorstander van scenario 2. Men vreest verschooling die niet in het belang van kinderen is. Binnen de onderwijssector is men over dit scenario wel positief, zij het dat men scenario 2a afwijst vanwege de verdergaande segregatie en scenario 2b toejuicht. Ook Forum is voorstander van onderbrengen van VVE in de onderwijssetting.

1.6 Beleidsoptie 3 – Een geïntegreerd voorzieningenaanbod voor kinderen van 0 tot 6 jaar

In Grenzeloos leren wordt de 3^e beleidsoptie als volgt omschreven⁷:

In deze derde optie komt een geïntegreerd voorzieningenaanbod tot stand voor kinderen tot 6 jaar. Het aanbod verbindt educatie, zorg en opvang met elkaar. Deze optie leidt tot eenduidig beleid voor kwaliteit, toegankelijkheid, regelgeving en financiering. De afstemming tussen de voorzieningen is natuurlijk vooral een lokale zaak. Finland kent bijvoorbeeld instellingen waarin school, bibliotheek en jeugdzorg onder een en dezelfde directeur vallen. Deze lokale integratie wordt weerspiegeld op rijksniveau door de algehele verantwoordelijkheid voor voorzieningen voor 0-6-jarigen in handen te brengen van een departement voor onderwijs en jeugd.

Deze beschrijving is uitgewerkt tot het volgende scenario waarin de voorzieningen voor 0-6-jarigen zijn geïntegreerd. Aangezien het niet de bedoeling kan zijn dat er een nieuwe scheidslijn ontstaat binnen de leeftijdsgrenzen van de huidige basisschool, is het logisch om een dergelijk centrum ofwel naadloos te laten aansluiten bij een voorziening voor 6 tot 12-jarigen dan wel deel uit te laten maken van een geïntegreerde voorziening voor 0-12-jarigen.

Scenario 3

In dit scenario zijn (de onderbouw van) basisscholen, peuterspeelzalen, kinderdagverblijven en consultatiebureaus geen afzonderlijke voorzieningen meer, apart gehuisvest en zonder onderlinge afstemming, maar bestaan er alleen centra voor 0-6-jarigen. Ouders kunnen vanaf de geboorte van hun eerste kind⁸ op dit centrum terecht met vragen over opvoeding en verzorging van kinderen. Kinderartsen houden spreekuur, waarvoor alle ouders worden opgeroepen. Ouders kunnen, indien gewenst, deelnemen aan cursussen over verzorging en opvoeding en ze kunnen er terecht voor meer specialistische adviezen op het gebied van taal- en spraakontwikkeling, lichamelijke en verstandelijke handicaps en dergelijke. Het centrum verzorgt ook opvang van kinderen. Deze opvang heeft flexibele tijden om ook ouders die geen reguliere werktijden hebben, in de gelegenheid te stellen arbeid en zorg te combineren. Bij de opvang ligt het accent in de eerste periode (vanaf ongeveer 8 weken) op verzorging⁹, vanaf 2½ jaar wordt, afhankelijk van de ontwikkeling van het kind een op het kind afgestemd educatief programma aangeboden binnen de setting waar het kind verblijft. Naarmate de achterstanden groter zijn, is het aanbod intensiever, bijvoorbeeld door aanbod in kleinere groepen. De educatieve programma's worden in de jongste leeftijdsgroep vooral 's ochtends aangeboden. De kinderen die niet door ouders worden opgehaald, kunnen daarna gezamenlijk eten, slapen en spelen, totdat ze door de ouders worden opgehaald. Vanaf 4 jaar wordt het educatieve programma geïntensiverd. Deelname is dan verplicht. Het programma wordt 's ochtends en 's middags aangeboden, tussendoor kunnen de kinderen eten en spelen. Desgewenst kunnen kinderen na afloop van het educatieve programma worden opgehaald, ze kunnen ook, afhankelijk van de wens van de ouders blijven spelen en eten (en evt. slapen indien de ouders gebruik maken van de 24-uursopvang). De naschoolse tijd kan eventueel worden ingevuld met activiteiten van andere organisaties: sportverenigingen, creatieve centra, club- en buurthuiswerk. Met deze organisaties kunnen daarvoor contracten worden afgesloten. De functie van het consultatiebureau voor 0-4-jarigen wordt door de gemeente bekostigd en is voor ouders kosteloos. Ouders betalen een bijdrage voor de opvang, afhankelijk van de mate waarin ze van de opvangfunctie gebruik maken. Ze krijgen daarvoor een bijdrage van de werkgever, c.q. de overheid (via de belasting) op vergelijkbare wijze als in de Wet Basisvoorziening Kinderopvang is geregeld. Voor de educatieve programma's hoeft niet extra betaald te worden. De werkers in het centrum zijn gediplomeerd en hebben een opleiding op hbo-niveau gehad voor verzorging en educatie voor 0-6-jarigen. Voor ouders is een aanbod beschikbaar voor opvoedingsadviezen, cursussen (o.a. taalcursussen) en maatschappelijk werk. De beroepskrachten betrekken ouders bij de activiteiten met de kinderen door hun aanwezigheid en deelname te stimuleren

⁷ zie Grenzeloos leren, blz. 25

⁸ vanuit een oogpunt van toeleiding naar deze voorziening valt te overwegen hier ook de zorg tijdens zwangerschap en bevalling aan toe te voegen. De ouders zijn dan vanaf het begin vertrouwd met de voorziening.

⁹ het accent ligt op verzorging, maar dat neemt niet weg dat het ook in deze fase belangrijk is, dat de beroepskrachten beschikken over inzichten en vaardigheden om de ontwikkeling van kinderen te stimuleren.

en door de mening van de ouders te betrekken bij de organisatie en het beleid. Het centrum heeft een directie die zorgt voor de coördinatie van de verschillende onderdelen en het vormen van een extern netwerk. Alle basisscholen hebben hun eerste twee leerjaren in een dergelijk centrum ondergebracht. Zowel op het niveau van de rijksoverheid als op gemeentelijk niveau is de verantwoordelijkheid voor de centra voor 0-6-jarigen in één hand gebracht: bij één departement en één bewindspersoon, resp. één gemeentelijke dienst en één wethouder, die de verantwoordelijkheid heeft voor het beleid ten aanzien van jeugd en educatie.

1.6.1 Consequenties van scenario 3

De consequenties van scenario 3 voor de diverse participanten ten opzichte van de huidige situatie laten zich omschrijven in het volgende schema:

Wie	Wat
Peuterspeelzalen	Bestaan niet meer als aparte voorziening Functie wordt ondergebracht in centra 0-6-jarigen, c.q. 0-12-jarigen
Kinderdagopvang	Bestaan niet meer als aparte voorziening Functie wordt ondergebracht in centra 0-6-jarigen of 0-12-jarigen Opvangfunctie bekostigd door ouders via WBK-structuur
consultatiebureau	Bestaat niet meer als aparte voorziening voor wat betreft de 0-4-jarigen Functie wordt uitgebreid (opvoedingsondersteuning, evt. zorg bij zwangerschap en bevalling) Functie wordt ondergebracht in centra 0-6-jarigen of 0-12-jarigen
Rijksoverheid	Maakt wet op de centra 0-6-jarigen of 0-12-jarigen Formuleert landelijke kwaliteitseisen Zorgt voor landelijke doeluitkering voor deze centra Houdt toezicht op uitvoering educatieve programma's binnen de centra Brenge de betreffende beleidsonderdelen onder bij één departement voor jeugd en educatie
Gemeente	Zorgt voor huisvesting centra 0-6-jarigen Is verantwoordelijk voor voldoende aanbod Bekostigt centra met behulp van landelijke doeluitkering Zorgt voor afstemming met andere voorzieningen en beleidsterreinen en ondersteunend netwerk Verantwoordelijk voor kwaliteit voorziening en klachtrecht ouders)
GGD	Houdt toezicht op voorziening
Onderwijsinspectie	Houdt toezicht op uitvoering educatief programma
Onderwijsondersteuning En opleidingen	Zorgen voor professionalisering en kennis van leeftijdsspecifieke pedagogische en didactische aanpak

1.6.2 Beoordeling van scenario 3 aan de hand van de criteria

Toegankelijkheid

Doelgroepbereik is optimaal door toegankelijkheid van centra voor alle ouders. Arbeid en zorg laten zich goed combineren omdat de kinderen binnen dezelfde setting zorg, opvang en educatie kunnen krijgen. Laagdrempelig voor ouders door aanwezigheid van voorzieningen die voor ouders relevant zijn.

Kwaliteit

Eenduidige kwaliteitseisen zijn in de wet opgenomen. Beroepskrachten aanwezig vanuit diverse disciplines. Doorgaande lijn 0-6, c.q. 0-12-jarigen gegarandeerd.

Doelmatigheid

Heldere verantwoordelijkheidsverdeling. Door geïntegreerd departement geen afstemmingsproblemen en geen noodzaak tot interdepartementaal overleg en onderhandelingen. Gegarandeerd en landelijk gefinancierd aanbod, gemeente zorgt voor uitvoering en inrichting. De medewerking van schoolbesturen is wettelijk verankerd.

1.6.3 Opmerkingen over scenario 3

De knelpunten die in scenario 2 niet werden opgelost, nl. de verdergaande segregatie in scenario 2a en de scheiding tussen voorschool en kinderopvang in 2a en 2b worden in dit scenario wel opgelost. Er ontstaat een sterk geïntegreerde voorziening met een grote mate van toegankelijkheid en eenduidige kwaliteit. Aandachtspunten in dit scenario zijn het tijdsbeslag en de bestuurlijke kracht die voor een dergelijke systeemverandering noodzakelijk is. Daar staat tegenover dat van een bundeling van (onderdelen) van departementen een grotere eenheid in beleid te verwachten is. De uitvoering van de

integratie van voorzieningen zal door een eenduidige regie sneller kunnen plaatsvinden. De kosten nemen toe ten opzichte van de huidige situatie door het grotere gebruik. Ook in dit scenario is de huidige arbeidsmarktproblematiek een risicofactor.

1.6.4 Het draagvlak voor scenario 3

Scenario 3 wordt door vrijwel alle gesprekspartners gezien als de meest wenselijke situatie. Men vreest echter dat door de systeemverandering de huidige voortgang wordt belemmerd en kiest daarom voor een zeer geleidelijke en gestructureerde voortgang van optie 1, resp. 2b naar optie 3. Bezwaren worden vooral vanuit de onderwijssector geopperd. Deze hebben vooral betrekking op gebrek aan keuzevrijheid en het rigide karakter van de voorziening. Los van de uitwerking in scenario 3 zijn alle gesprekspartners voorstander van integratie van beleid zodanig dat er sprake is van 1 beleidsregie vanuit de rijksoverheid.

1.7 De beleidsopties gewogen

Bovenstaand zijn 3 scenario's beschreven met daaraan toegevoegd de consequenties voor de diverse participanten. Daarna zijn de scenario's beoordeeld aan de hand van criteria uit het analysekader. Daaruit ontstond het volgende beeld:

beleidsopties	1	2		3
Scenario's	1	2a	2b	3
toegankelijkheid				
<i>Doelgroepbereik</i>	+/-	+	+	+
<i>Sociale cohesie</i>	+/-	-	+	+
<i>Fysieke bereikbaarheid</i>	+/-	+	+	+
<i>Arbeid en zorg</i>	-	-	- ¹⁰	+
kwaliteit				
<i>Eenduidige eisen en toezicht</i>	+	+	+	+
<i>Adequate omstandigheden</i>	-	+	+	+
<i>Doorgaande lijn</i>	+/-	+	+	+
<i>Relatie met ouders</i>	+/-	+	+	+
doelmatigheid				
<i>Bestuurlijke relatie Rijk-gemeente-instellingen (4 R-en)</i>	+/-	+/-	+/-	+
<i>Mogelijkheid tot creëren samenhang</i>	+/-	+/-	+/-	+

1.8 Slotopmerkingen

Uit bovenstaand schema blijkt scenario 3 het enige scenario waarin de huidige knelpunten kunnen worden opgelost. Het streefbeeld zoals in Grenzeloos leren genoemd komt in dit scenario het best tot zijn recht. Toch is niet iedereen onverdeeld enthousiast over dit scenario. Als bezwaren worden genoemd de aansluiting met het beleid voor 6-12-jarigen, het uniforme karakter van de centra en de vrees dat de aandacht teveel gevestigd zal worden op structuuringrepen en niet op het oplossen van de problemen in de huidige praktijk. Ook worden in dit scenario niet alle problemen opgelost. Het oplossen van de arbeidsmarktproblematiek is voor elk scenario voorwaardelijk en wordt urgenter naarmate de deelname aan voorschoolse activiteiten groeit. Functiedifferentiatie, het aantrekkelijker maken van het werken in zowel de voorschoolse als in de schoolse omgeving zijn elementen die in de verdere uitwerking bij elk scenario een rol moeten spelen. Ook het knelpunt van de verschillende soorten toezicht is in dit scenario nog niet opgelost.

¹⁰ negatief vooral voor de leeftijdsgroep 2 – 4 jaar. Voor schoolgaande kinderen is een aansluitend arrangement met buitenschoolse opvang wel mogelijk.

Het is goed om hierbij te bedenken dat de beleidsopties zijn uitgewerkt in scenario's die tot op zekere hoogte arbitrair zijn. In de scenario's hadden ook andere keuzes kunnen worden gemaakt. Het uitwerken in scenario's had tot doel de abstracte formulering in Grenzeloos leren handen en voeten te geven, consequenties in beeld te brengen en reacties daarop te verzamelen. In die zin hebben de scenario's een functie gehad. Veel gesprekspartners werden door de scenario's geprikkeld tot een reactie, hetzij positief hetzij negatief. Bij de verdere uitwerking van de opties kunnen de scenario's richtinggevend zijn, ze vertegenwoordigen alle drie een denkrichting, maar in de concrete uitwerking zijn uiteraard tal van varianten mogelijk. Ten opzichte van de centra voor 0 tot 6-jarigen is meermalen opgemerkt dat hierdoor geen nieuwe scheidingslijnen moeten ontstaan. Er zijn daarvoor uiteraard tal van mogelijkheden aanwezig. De reikwijdte kan worden uitgebreid naar 0-12-jarigen zodat de gehele basisschool hierin geïntegreerd is in plaats van alleen de onderbouw. Ook de relatie basisschool met andere voorzieningen hoeft niet zo stringent geregeld te zijn als in het betreffende scenario. In onze gesprekken zijn daarvoor allerlei varianten genoemd: convenanten, coöperaties, licenties, de verdere ontwikkeling van de brede school en dergelijke.

In zijn algemeenheid geldt dat er nog allerlei varianten denkbaar zijn, tussenscenario's en mogelijkheden om van het ene scenario naar het andere door te groeien.

Wat betreft de samenvoeging van departementen geldt iets dergelijks: hoe het precies moet, welke onderdelen worden samengevoegd, de reikwijdte en de organisatie worden door de gesprekspartners als minder belangrijk beschouwd dan de algemene notie dat het voor de uitvoering van VVE-beleid belangrijk is dat er vanuit een centrale regie wordt gehandeld.

HOOFDSTUK 2 - INLEIDING

2.1 Aanleiding voor het project verkenning VVE

Grenzeloos leren

In augustus 2001 publiceerde het Kabinet het rapport Grenzeloos leren, Een verkenning naar Onderwijs en Onderzoek in 2010¹¹. In deze Verkenning worden beleidsopties geformuleerd die bij de vorming van een nieuw kabinet in overweging kunnen worden genomen. Daartoe worden trends, knelpunten en ambities geïdentificeerd op de verschillende onderdelen van het beleid. Een van die onderdelen is de voor- en voerschoolse educatie (VVE): de doorlopende educatie van de voerschoolse periode (2- en 3-jarigen) tot en met de voerschoolse periode (4- en 5-jarigen). In de afgelopen kabinetsperiode is fors geïnvesteerd in deze ontwikkeling: na een aanloopperiode gedurende 2000 en 2001 wordt vanaf 2002 jaarlijks een bedrag van € 99 miljoen ter beschikking gesteld ten behoeve van VVE-beleid¹². Dit bedrag wordt in de periode 2002 – 2006 opgenomen in het GOA-budget voor gemeenten, waardoor VVE-beleid onderdeel wordt van het gemeentelijk onderwijsachterstandsbeleid.

Streefbeeld voor VVE

De rijksoverheid formuleert ten aanzien van voor- en voerschoolse educatie in Grenzeloos leren het volgende streefbeeld voor 2010:

- gelijke kansen op een goede startpositie voor alle kinderen in het funderend onderwijs;
- een sluitend arrangement van educatie, zorg en opvang van hoge kwaliteit voor kinderen van 0-6- jaar

Het streefbeeld is ingegeven door het belang dat de rijksoverheid hecht aan het vroeg opsporen en ontwikkelen van talenten en het voorkomen van achterstanden vanwege de groei naar een kennissamenleving en de noodzaak van sociale cohesie.

*Knelpunten*¹³

In de huidige situatie zijn knelpunten gesignaleerd die de realisatie van het streefbeeld belemmeren. De knelpunten liggen op het gebied van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid.

- Kwaliteit: geen landelijke kwaliteitseisen voor de voerschoolse¹⁴ voorzieningen, toezicht op de kwaliteit laat te wensen over. Onvoldoende opgeleid personeel en personeelstekorten in zowel voor- als voerschoolse voorzieningen.
- Toegankelijkheid: geen dekkend netwerk van voerschoolse voorzieningen, ondervertegenwoordiging van risicokinderen. Financiële drempels voor de doelgroepen
- Doelmatigheid: geldstromen, organisatie en aansturing zijn bij de voorzieningen die moeten samenwerken, verschillend.

Trends

De trends waarmee volgens Grenzeloos leren rekening moet worden gehouden zijn:

- De groeiende druk op de kinderopvang vanwege de toename van gezinnen waarin beide ouders werken en van eenoudergezinnen.
- De toename van het aantal ouders met een andere culturele achtergrond met als gevolg de toename van het aantal leerlingen met een (taal)achterstand
- Het bestaan van hardnekkige (taal)achterstanden bij autochtone kinderen van laagopgeleide ouders.

¹¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Grenzeloos leren. Een verkenning naar Onderwijs en Onderzoek in 2010*, Zoetermeer, augustus 2001.

¹² Brief van de staatssecretaris van onderwijs, cultuur en wetenschappen aan de Voorzitter van de Tweede kamer der Staten-Generaal, 12 maart 2001.

¹³ een samenvatting van de knelpunten zoals genoemd op blz. 25 van Grenzeloos leren.

¹⁴ De term voerschools wordt uitsluitend gebruikt in de betekenis van *de periode voorafgaand aan de basisschool* en niet in de betekenis van *voor schooltijd*. De laatste variant valt onder de buitenschoolse opvang.

De beleidsopties

Rekening houdend met de trends en met de knelpunten zijn in Grenzeloos leren 3 beleidsopties geformuleerd:

1. dekkend aanbod van VVE op basis van bestaande voorzieningen: knelpunten moeten binnen het bestaande systeem en binnen de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling worden opgelost
2. VVE wordt onderdeel van de basisschool door middel van voorscholen of voorklassen
3. een integraal beleid voor 0-6-jarigen waarbij de verantwoordelijkheid voor alle voorzieningen voor 0-6-jarigen wordt ondergebracht bij een departement voor onderwijs en jeugd.

No-regret- opties

Onafhankelijk van de keuze van de beleidsopties is het volgens de auteurs van Grenzeloos leren wenselijk dat de volgende voorzieningen in ieder geval getroffen worden:

- de ontwikkeling van een instrumentarium om ontwikkelingsachterstanden in beeld te brengen en de indicatiestelling door consultatiebureaus te ondersteunen
- het uitwerken van een formule die prioriteit geeft aan doelgroepen zonder tweedeling in de samenleving en stigmatisering te bevorderen
- invoeren van toezicht op de kwaliteit van VVE-programma's met de mogelijkheid om corrigerend op te treden.

2.2 Uitwerking van de 3 beleidsopties

De opdracht

Om in de komende kabinetsperiode een verantwoorde keus te kunnen maken uit de drie beleidsopties is het noodzakelijk dat deze verder worden uitgewerkt en wordt nagegaan in hoeverre deze opties toereikend zijn om het streefbeeld te bereiken. Van al deze opties dient in beeld gebracht te worden wat de bestuurlijke en financiële consequenties zijn, welke problemen worden opgelost, welke nieuwe knelpunten eventueel kunnen ontstaan en wat het draagvlak is voor de oplossingsrichtingen bij de verschillende betrokkenen. Om op korte termijn over deze uitwerking te kunnen beschikken heeft de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mede namens de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport opdracht gegeven om de beleidsopties verder uit te werken. Deze rapportage is het resultaat van die opdracht. Het was uitdrukkelijk niet de bedoeling een advies te geven over de meest wenselijke optie, wel om in beeld te brengen op welke wijze de opties verder uitgewerkt kunnen worden en wat de consequenties van de verschillende opties zijn.

Werkwijze

De werkwijze om te komen tot deze uitwerking is de volgende geweest: eerst is een analysekader opgesteld, waarin de te realiseren beleidsdoelstellingen en de op te lossen knelpunten zijn geformuleerd. Dit analysekader heeft gefunctioneerd als het richtinggevend kader bij de uitwerking van de drie opties. Elke optie is vervolgens omgezet in een scenario waarin zo concreet mogelijk is aangegeven hoe een optie in de praktijk werkelijkheid kan worden. Van alle scenario's zijn vervolgens de bestuurlijke, beleidsmatige en financiële consequenties geformuleerd en is een beoordeling gegeven aan de hand van de criteria uit het analysekader. In dit stadium zijn ook gesprekken gevoerd met een aantal deskundigen¹⁵ op het gebied van VVE-beleid. Vervolgens is door middel van gesprekken met een aantal betrokkenen uit het VVE-werkveld getoetst welk scenario als meest wenselijk wordt beschouwd, zodat een inschatting kon worden gemaakt van het draagvlak en de te verwachten weerstanden bij de realisering van de verschillende beleidsopties. Het analysekader, de uitwerking van de opties in scenario's en de eindrapportage zijn besproken met een begeleidingsgroep vanuit de betrokken departementen OCenW, VWS en Financiën.

Indeling van deze rapportage

Na dit inleidende hoofdstuk waarin de opdracht en de werkwijze zijn uiteengezet, volgt hoofdstuk 3 over het analysekader. Daarna zijn in respectievelijk hoofdstuk 4,5 en 6 de drie verschillende beleidsopties uitgewerkt in de vorm van scenario's. In hoofdstuk 7 wordt verslag gedaan van de

¹⁵ Zie voor de lijst geraadpleegde deskundigen bijlage 1

gesprekken met betrokkenen en zijn conclusies geformuleerd ten aanzien van de te verwachten weerstanden en voorkeuren in het VVE-veld. In hoofdstuk 7 is een korte samenvatting gegeven van het voorafgaande. Er is daarbij geen voorkeur uitgesproken voor een van de opties. Deze studie bevat de ingrediënten voor de beleidsmakers om een verantwoorde afweging te maken. In de bijlagen zijn de gespreksverslagen opgenomen ten behoeve van het draagvlakonderzoek, de lijst met geraadpleegde beleidsdeskundigen, de gesprekspartners ten behoeve van het draagvlakonderzoek, de leden van de begeleidingscommissie en een lijst met geraadpleegde literatuur.

HOOFDSTUK 3 - HET ANALYSEKADER

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het analysekader aangegeven waarbinnen de 3 beleidsopties tegen elkaar kunnen worden afgewogen. Om tot dit analysekader te komen wordt eerst geschetst wat de ambities zijn van het huidige VVE-beleid en welke knelpunten er bestaan in de uitvoering van VVE-beleid. Daarna wordt de huidige praktijk afgezet tegen het streefbeeld uit Grenzeloos leren en wordt vanuit diverse perspectieven geschetst waar het ideaalbeeld aan zou moeten voldoen. Op basis daarvan worden de afwegingscriteria geformuleerd en schematisch weergegeven.

3.2 Ambities van het VVE-beleid

De beleidsbrief van juni 2000

In de beleidsbrief VVE van de Staatssecretarissen van OCenW en VWS over de voor- en vroegschoolse educatie (juni 2000) wordt de doelstelling van VVE-beleid als volgt geformuleerd: ‘de doelstelling is om uiteindelijk alle kinderen in een achterstandssituatie te bereiken en hen optimale ontwikkelingskansen te bieden met als resultaat een aanzienlijke reductie van hun taal- en ontwikkelingsachterstand aan het begin van hun schoolloopbaan.’ Verder constateert het Kabinet dat er op lokaal niveau nog onvoldoende sprake is van een sluitende aanpak van 0- tot 6-jarigen, evenals van onvoldoende deelname aan specifieke ontwikkelingsprogramma’s door doelgroepkinderen en van onvoldoende capaciteit voor een toereikend aanbod. Het aanbod loopt sterk uiteen per gemeente, evenals het kwaliteitsniveau. Daarom is het belangrijk dat gemeenten hun regierol oppakken en een samenhangend beleid realiseren voor 0 – tot 6-jarigen. Dit vereist een sluitend netwerk van in ieder geval consultatiebureaus, peuterspeelzalen en basisscholen. Om de betrokkenheid van ouders te realiseren, zullen gemeenten concrete verbindingen moeten leggen met hun beleid op het terrein van volwasseneneducatie en inburgering en samenwerking dienen te zoeken met zelforganisaties. Voor het realiseren van deze doelstellingen worden de volgende acties aangekondigd:

- substantiële uitbreiding van de capaciteit van intensieve taal- en ontwikkelingsprogramma’s voor 2-tot 5-jarigen uit de doelgroep
- versterken – samen met gemeenten – van de keten van voorzieningen voor jonge kinderen en vergroting van het bereik van achterstandskinderen
- intensivering van scholing en deskundigheidsbevordering van beroepskrachten van voorschoolse voorzieningen en leerkrachten
- intensivering van de ondersteuning van kwaliteits- en beleidsontwikkeling
- systematische monitoring en evaluatie van de resultaten van het vve-beleid
- een voorlichtingscampagne gericht op de ouders door Forum

Voor het bereiken van de doelstellingen van VVE-beleid is het noodzakelijk dat de drie bestuurslagen gezamenlijk de verantwoordelijkheid nemen. Het kader waarbinnen dat gebeurt is het BANS-akkoord met betrekking tot jeugdbeleid.

Het BANS-akkoord

In 1999 hebben de Rijksoverheid, het IPO en VNG het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) ondertekend¹⁶, waarin binnen het kader van het jeugdbeleid ook afspraken zijn gemaakt over de versterking van een samenhangend beleid voor 0-6-jarigen (Jeugdbeleid in ba(la)ns). Daarin is afgesproken dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de realisering van de integrale en vraaggerichte aanpak voor 0-6-jarigen. Het rijk zal in aansluiting op concrete plannen en inzet van gemeenten nagaan hoe gemeenten gefaciliteerd kunnen worden en zorgen voor interdepartementale afstemming ten aanzien van activiteiten die gericht zijn op versterking en vernieuwing van het aanbod voor 0-6-jarigen. De provincies dragen bij aan de ontwikkeling van de beoogde aanpak door middel van de inzet van provinciale steunfuncties op het terrein van welzijn. Ook zullen de provincies ervoor zorgen dat alle bureaus jeugdzorg en andere relevante organisaties waar ze zeggenschap over hebben een structurele en adequate relatie onderhouden met de lokale samenwerkingsstructuren. Zo nodig zullen

¹⁶ Jeugdbeleid in Ba(la)ns. Afspraken van rijk, provincies en gemeenten over een gezamenlijk jeugdbeleid, vastgesteld door rijk, IPO en VNG op 1 december 1999.

de provincies met name aan kleine gemeenten incidenteel subsidie geven uit eigen autonome middelen. Op basis van dit BANS-akkoord is afgesproken dat gemeenten de extra investeringen van het rijk in het 0-6-jarigenbeleid zullen aanvullen met een gelijk bedrag.¹⁷

VVE onderdeel van GOA

In oktober 2001 is de AMVB Landelijk Beleids Kader GOA voor de periode 2002-2006 in het staatsblad gepubliceerd. Vanaf 1 augustus 2002 zal VVE een onderdeel vormen van GOA. Dit geldt zowel voor de financiering (het VVE-budget wordt ongeoormerkt opgenomen in het GOA-budget) als voor de doelstelling: het verbeteren van de startpositie van risicokinderen bij entree in het basisonderwijs. De deelname aan kwalitatief goede VVE-programma's geldt daarbij als succesindicator. De ambitie is dat per 1/8/2006 ten minste 50 % van de doelgroep feitelijk deelneemt. Gemeenten zijn eraan gehouden om binnen één jaar na publicatie van de AMVB LBK een gemeentelijk GOA-plan vast te stellen, waarin wordt aangegeven wat de lokale ambities zijn, hoe deze zijn geoperationaliseerd, welke activiteiten worden ontplooid om deze doelen waar te maken, welke budgetten hiervoor worden aangewend en hoe een en ander wordt geëvalueerd. Over het plan dient op overeenstemming gericht overleg met de schoolbesturen te zijn gevoerd.

3.3 Knelpunten in de huidige praktijk

Invoering van VVE

Nadat de staatssecretarissen van OCenW en VWS in juni 2000 in de Beleidsbrief voor- en vroegschoolse educatie aankondigden dat op korte termijn een substantiële start gemaakt zou worden met VVE-beleid, verscheen in april 2000 de eerste VVE-regeling. Deze regeling hield in dat aan 69 gemeenten¹⁸ een uitkering werd verstrekt om 'uitbreiding te realiseren van de deelname van het aantal 3-5-jarigen met grote (taal)achterstand aan effectieve voor- en vroegschoolse programma's teneinde de (taal)achterstand in groep 3 van het basisonderwijs te voorkomen'. In oktober 2000 verscheen in Uitleg een tweede VVE-regeling ter vervanging van de regeling van april. In deze regeling werd de doelgroep uitgebreid van 3- naar 2-jarigen, het bedrag per leerling werd verhoogd en het aantal gemeenten groeide van 69 naar 172¹⁹. De VVE-regeling verplichtte de deelnemende gemeenten om voor elke f 30.000 rijkssubsidie de deelname te realiseren van 15 kinderen uit de doelgroep aan effectieve voor- en vroegschoolse programma's. In juli 2001 werd, eveneens via een VVE-regeling, het aantal gemeenten dat deel kon nemen aan de VVE-regeling opnieuw verhoogd, tot 357 gemeenten. Met ingang van augustus 2002 kunnen deze gemeenten GOA-middelen inzetten voor de VVE-doelstelling²⁰, aangezien VVE-beleid onderdeel wordt van het Landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandsbeleid 2002 - 2006. De kenmerken van effectieve programma's zijn beschreven in een keuzegids die door de makelaars VVE is uitgebracht.²¹

Grote verschillen tussen de voor- en vroegschoolse voorzieningen

Uit bovenstaande opsomming blijkt dat VVE-beleid binnen enkele jaren van een abstracte landelijke beleidsdoelstelling is gegroeid naar een omvangrijke gemeentelijke praktijk. Gemeenten stonden voor de opgave om samenwerking op gang te brengen tussen voorschoolse voorzieningen en basisscholen om de doorlopende leerlijn mogelijk te maken. Deze afstemming werd bemoeilijkt door grote verschillen in aansturing, financiering en toegankelijkheid. De peuterspeelzalen, in veel gevallen de aangewezen samenwerkingspartners voor basisscholen in de voor- en vroegschoolse educatie, vertonen een sterk wisselend beeld. Sinds de decentralisatie (eind jaren '80) zijn er geen landelijk vastgestelde normen voor bereik, omvang, doelstellingen en professionaliteit. Ze zijn afhankelijk van gemeentelijke financiering, die niet automatisch meegroeit met de vraag van ouders naar deze voorziening. Omvang, kwaliteit en professionaliteit zijn afhankelijk van gemeentelijke

¹⁷ In de praktijk blijkt dat de BANS-afspraken nog niet volledig zijn gerealiseerd.

¹⁸ gemeenten met 1 of meer scholen met meer dan 70% leerlingen met een leerlinggewicht hoger dan 1

¹⁹ gemeenten met 1 of meer scholen met meer dan 50% leerlingen met een leerlinggewicht hoger dan 1

²⁰ Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de Aanpak van onderwijsachterstanden en Voor- en vroegschoolse educatie van 12 maart 2001.

²¹ Makelaar VVE, Keuzegids voor VVE-programma's.

beleidsdoelstellingen en gemeentelijke budgetten. Het toezicht op de voorschoolse voorzieningen (peuterspeelzalen en kinderopvanginstellingen) hebben gemeenten veelal in handen gelegd van de GGD, die toezicht houden op veiligheid en hygiëne en, afhankelijk van het gemeentelijk beleid, ook op pedagogisch klimaat en professionaliteit.

Basisscholen worden landelijk en volgens vaste normen bekostigd op basis van het aantal leerlingen. De leerplicht geldt met ingang van 1 augustus 2002 voor kinderen vanaf 4 jaar. Daardoor heeft deze voorziening een bereik van vrijwel 100 %. Er zijn landelijk vastgestelde normen en kwaliteitseisen en deze worden ook getoetst door de inspectie. Leerkrachten zijn professioneel en gekwalificeerd. De toegang tot de basisschool is kosteloos. Samengevat: basisscholen zijn professionele voorzieningen waarvoor dezelfde kwaliteitseisen gelden, zonder financiële drempels met een dekkend netwerk en een landelijke kwaliteitscontrole, waar alle kinderen in hun eigen omgeving terecht kunnen en vanaf het moment dat ze leerplichtig zijn, moeten.

Wat betreft de huisvesting heeft de gemeente sinds de decentralisatie van de onderwijshuisvesting een zorgplicht die inhoudt dat voor elke onderwijsvoorziening in primair en voortgezet onderwijs adequate huisvesting moet zijn overeenkomstig de gemeentelijke verordening. Peuterspeelzalen die in basisscholen gehuisvest zijn moeten de ruimte teruggeven zodra deze voor het onderwijs nodig is bijvoorbeeld door stijging van het leerlingenaantal. De gemeente heeft de mogelijkheid om ook de subsidiëring van peuterspeelzalen in schoolgebouwen in de huisvestingsverordening onderwijs op te nemen, maar het probleem daarbij is dat bij de bepaling van de hoogte van het bedrag in het gemeentefonds, geen rekening is gehouden met de huisvesting van peuterspeelzalen. In de praktijk komt het er daarom op neer dat de huisvesting van peuterspeelzalen in schoolgebouwen ondergeschikt is aan de belangen van de basisschool.

Voorschoolse infrastructuur voorwaarde voor VVE-beleid

In veel gemeenten moet eerst de infrastructuur voor de voorschoolse voorzieningen op orde gebracht worden voordat effectief VVE-beleid mogelijk is. Invoering van VVE-programma's met een doorlopende leerlijn veronderstelt dat scholen en peuterspeelzalen gezamenlijk afspraken maken over de keus van het programma en dat er gestimuleerd wordt dat peuters ook daadwerkelijk doorstromen naar de basisschool waarmee de peuterspeelzaal programmatische afstemming heeft bereikt. Doorstroming veronderstelt echter ook dat peuters voor wie de vve-programma's bestemd zijn, daadwerkelijk de peuterspeelzaal bezoeken, maar de voorwaarden om dit te bereiken ontbreken geheel of gedeeltelijk. De capaciteit is onvoldoende, de doelgroep wordt niet bereikt of de kosten vormen een belemmering. Uit onderzoek blijkt dat bij driekwart van de peuterspeelzalen ook vrijwilligers meewerken. De kosten voor de peuterspeelzalen worden voor 40% gedekt door ouderbijdragen. Ongeveer een derde van de gemeenten heeft richtlijnen opgesteld voor de ouderbijdragen, ruim driekwart stelt kwaliteitseisen.²² Inmiddels heeft de staatssecretaris van VWS aangekondigd dat op grond van de Welzijnswet van 1994 in een algemene maatregel van bestuur kwaliteitseisen zullen worden opgesteld voor het peuterspeelzaalwerk.²³ De peuterspeelzaal is op dit moment in veel gevallen geen gelijkwaardige partner van de basisschool wat betreft financiering, doelgroepbereik, professionaliteit en kwaliteit. Een gemeente die op grote schaal VVE-programma's wil invoeren, moet eerst de infrastructuur voor de voorschoolse periode op orde brengen. De financiële consequenties van uitbreiding en beter doelgroepbereik in de voorschoolse periode komen geheel voor rekening van de gemeente. De gelden uit de VVE-regeling zijn uitsluitend bestemd voor extra kosten als gevolg van invoering van VVE-programma's en niet voor het bestaan van de voorziening als zodanig. De invoering van VVE veronderstelt een bestaande, voor de doelgroep toereikende voorziening gefinancierd uit bestaande gemeentelijke budgetten.

²² M.de Weerd en A.van der Vegt, 'Peuterspeelzaalwerk in Nederland: de huidige praktijk'. Regioplan, Amsterdam, 2001 geeft een actueel beeld van de stand van zaken van het peuterspeelzaalwerk.

²³ Beleidsbrief peuterspeelzaalwerk, brief van de staatssecretaris van VWS aan de voorzitter van de Tweede Kamer, januari 2002.

De rol van de kinderopvang

Peuterspeelzalen worden in veel gemeenten als de meest voor de hand liggende voorziening beschouwd voor de implementatie van voorschoolse educatie. Ook kinderdagverblijven vangen kinderen op die de basisschoolleeftijd nog niet hebben bereikt. In de Verkenning Grenzeloos leren wordt gesignaleerd dat de druk op de kinderopvang toeneemt vanwege de toename van gezinnen waarin beide ouders werken.²⁴ Kinderopvang is wettelijk ingekaderd in de Welzijnswet. Om de uitbreiding van de kinderopvang en de buitenschoolse opvang tot stand te brengen is een stimuleringsregeling van kracht: de Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang. De Wet Basisvoorziening Kinderopvang (WBK) die naar verwachting in 2004 wordt ingevoerd, berust op het principe van vraagfinanciering. Er is sprake van een tripartiete kostenverdeling, nl. overheid, ouders en werkgevers. Verder voorziet de WBK in landelijke kwaliteitseisen met een toetsende rol voor gemeenten (GGD). De bestaande subsidierelatie tussen gemeente en instelling maakt plaats voor een meer stimulerende rol²⁵. Peuterspeelzalen maken geen deel uit van deze wet.

Aangezien de doelgroep van VVE zich in toenemende mate bevindt in de kinderdagopvang, ontstaat de noodzaak om met het oog op effectiviteit van beleid meer dan tot nu toe kinderopvang en VVE te combineren. Dat betekent dat er afstemming moet plaatsvinden tussen scholen en kinderdagverblijven of tussen scholen, kinderdagverblijven en peuterspeelzalen. Daarbij stuit de gemeente op het probleem dat kinderdagverblijven minder gespreid zijn dan peuterspeelzalen en dat de gemeente na invoering van de WBK geen rechtstreekse subsidierelatie zal hebben met de kinderopvang en dus minder sturingsmogelijkheden heeft en dat de financiering van de kinderopvang door de marktgerichte oriëntatie afwijkt zowel van de centrale onderwijsfinanciering als van de decentrale peuterspeelzaalfinanciering.

Afstemming zorg en arbeid

Dit verschil in regie, financiering en doelstelling heeft ook nog een ander nadeel. Ouders ervaren in toenemende mate problemen bij de combinatie van arbeid en zorg.²⁶ Door de verschillen in locatie, openingstijden, financiering, het bestaan van wachtlijsten, gebrekkige afstemming met andere voorzieningen kunnen ouders niet ten volle profiteren van de beschikbare voorzieningen en wordt de combinatie arbeid en zorg gecompliceerd. Afstemming op de mogelijkheden van ouders die arbeid en zorg willen combineren is in dit verband belangrijk, aangezien het de deelname van kinderen uit de doelgroep beïnvloedt. Voor de kinderen uit eenoudergezinnen voor wie deelname aan VVE-programma's belangrijk wordt geacht, geldt dit nog in sterkere mate. De commissie dagarrangementen kent de gemeenten een belangrijke rol toe bij het creëren van dagarrangementen in de vorm van een op elkaar aansluitend aanbod van voorschoolse opvang, onderwijs, opvang tussen de middag en culturele, educatieve en sportieve activiteiten na schooltijd. Om de gemeenten daartoe in staat te stellen bepleit de commissie rijkssteun aan gemeenten voor de bouw van en verbouw van bestaande accommodaties tot multifunctionele accommodaties.

Samenhang met overig gemeentelijk beleid

De regiefunctie van de gemeente omvat uiteraard meer dan het mogelijk maken van dagarrangementen. Zoals eerder aangegeven wordt de VVE-regeling onderdeel van het GOA-beleid in de periode 2002 – 2006 en daardoor opgenomen in het bredere onderwijsachterstandsbeleid. Maar ook daar blijft het niet bij. In veel gemeenten zal het onderwijsachterstandsbeleid een sterke relatie vertonen met integratiebeleid, lokaal jeugdbeleid, sociaal beleid en voor de zgn. G25 het grotestedenbeleid. Activiteiten voor kinderen in achterstandssituaties kunnen op zinvolle wijze gecombineerd worden met activiteiten voor ouders in de vorm van taallessen, opvoedingsondersteuning, arbeidsmarkttoeleiding en armoedebelief. Brede scholen zijn bij uitstek verschijningsvormen van de behoefte van gemeenten aan integraal beleid. Voorzieningen als volwasseneneducatie, de bibliotheek, jeugdzorg, consultatiebureaus, sportvoorzieningen en culturele instellingen kunnen een belangrijke rol spelen in

²⁴ zie noot 1, blz. 22

²⁵ De gemeente kan bijvoorbeeld via het ruimtelijke ordeningsbeleid de vestiging van kinderopvangbedrijven in bepaalde delen van de stad stimuleren.

²⁶ Advies van de Commissie dagarrangementen, januari 2002.

het gemeentelijk beleid. Bij de uitwerking van de beleidsopties moet dus ook de aansluiting op overig gemeentelijk beleid in het oog worden gehouden.

De vier R-en

Naast de relatie die de gemeente probeert aan te brengen tussen voor- en vroegschoolse voorzieningen en tussen VVE-beleid en overig gemeentelijk beleid, bestaat er ook een verticale samenhang in beleid, namelijk tussen rijksbeleid en gemeentelijk beleid. In de VVE is de taakverdeling op dit moment dat de rijksoverheid een landelijke regeling met landelijke financiering verzorgt en de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de regeling. In het BANS-akkoord is bovendien afgesproken dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de financiering van de basisvoorziening. In Grenzeloos leren worden vier uitgangspunten ('de vier R-en') geformuleerd waaraan overheidssturing moet voldoen:

- **Richting:** de rijksoverheid geeft de kaders aan. In het geval van onderwijs en onderzoek verlangt de overheid een toereikende kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid.
- **Ruimte:** meer ruimte aan betrokkenen zoals scholen, lokale overheden, werkgevers en andere partijen om op basis van hun professionaliteit en kennis van de vraag en omstandigheden het onderwijsproces in te richten.
- **Rekenschap en Resultaat:** helder moet zijn welke resultaten met overheidsgeld zijn bereikt. Partijen worden afgerekend op meetbare prestaties, waarover in het openbaar verantwoording moet worden afgelegd.

Deze vier uitgangspunten zijn niet alleen richtinggevend in de relatie rijksoverheid en gemeenten, maar ook in de relatie gemeentelijke overheid en maatschappelijke organisaties.

De aandachtspunten op een rijtje

In het voorgaande is een beknopte opsomming gegeven van de aandachtspunten bij het voeren van VVE-beleid. VVE-beleid moet rekening houden met:

- verschillen in aansturing, kwaliteit, toegankelijkheid, bereik, professionaliteit tussen scholen enerzijds en peuterspeelzalen en kinderdagverblijven anderzijds
- verschillen in aansturing, financiering, kwaliteitseisen, wettelijk kader tussen peuterspeelzalen enerzijds en kinderdagopvang anderzijds
- noodzaak tot afstemming met ander gemeentelijk beleid
- besturingsfilosofie gebaseerd op de 4 R-en: een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheidslagen en tussen overheid en instellingen

3.4 De knelpunten in relatie tot het streefbeeld uit Grenzeloos leren

Bovenstaande knelpunten moeten opgelost worden om het streefbeeld uit Grenzeloos leren te kunnen bereiken. Nogmaals het streefbeeld:

- gelijke kansen op een goede startpositie voor alle kinderen in het funderend onderwijs
- een sluitend arrangement van educatie, zorg en opvang van hoge kwaliteit voor kinderen van 0-6 jaar.

Gelijke kansen veronderstelt 100 % bereik van de kinderen die het risico lopen met een achterstand naar de basisschool te gaan, zonder belemmeringen. Een *sluitend arrangement* veronderstelt een goede afstemming door eenduidige aansturing en niet-vrijblijvende samenwerking. *Hoge kwaliteit* veronderstelt uniforme kwaliteitseisen met bijbehorend toezicht en de financiële middelen om de kwaliteitseisen te kunnen beantwoorden. *Kinderen van 0-6 jaar* veronderstelt een doorlopende lijn tussen voorzieningen voor kinderen in die leeftijdsgroep. De hiervoor opgesomde knelpunten liggen juist op het gebied van de toegankelijkheid, de kwaliteit, de samenhang en de aansturing. Dit betekent dat de drie beleidsopties in Grenzeloos leren langs die maatstaven gemeten dienen te worden.

3.5 VVE gezien vanuit de verschillende perspectieven

Het streefbeeld kan ook nader uitgewerkt worden vanuit de verschillende perspectieven van betrokkenen. VVE kan bekeken worden vanuit het perspectief van het kind, de ouders, de voorziening, de gemeente en het rijk:

- het kind heeft belang bij:
 - doorlopende (leer)lijnen, een vloeiende overgang van voorschools naar vroegschool, waarbij rekening wordt gehouden met een op de leeftijdsgroep afgestemde methode, pedagogische aanpak, locatie
 - aandacht voor de totale ontwikkeling van het kind met inbegrip van het voorkomen en wegnemen van eventuele achterstanden
 - een niet-gesegregeerde en niet stigmatiserende, stimulerende en veilige omgeving
 - een optimaal opvoedingsklimaat in het gezin en afstemming van opvoedingsklimaat in gezin en in de voorziening
- de ouders hebben belang bij:
 - een fijnmazig aanbod van voorzieningen, waarbinnen zij kunnen kiezen op grond van voor-keur voor locatie, pedagogisch klimaat, onderwijskundige visie of levensbeschouwing
 - een locatie die de mogelijkheid biedt halen en brengen van schoolgaande en niet-schoolgaande kinderen te combineren
 - flexibele en aansluitende (opvang)tijden in verband met eigen arbeidstijden
 - geen financiële drempels
 - vertrouwd aanspreekpunt bij problemen met opvoeding of onderwijs
 - betrokkenheid bij het leerproces van hun kind
 - mogelijkheden voor eigen ontwikkeling
 - mogelijkheden om in de thuissituatie bij te dragen tot de ontwikkeling van het kind
 - vertrouwen in de kwaliteit van de voorziening en de professionaliteit van de beroepskrachten
 - inbreng in het beleid al dan niet via (zelf)organisaties
- de bij VVE-beleid betrokken voorzieningen hebben belang bij:
 - voldoende (geschoold) personeel
 - voldoende mogelijkheden (tijd, geld) voor professionalisering van leidsters en leerkrachten en voor afstemming met professionals van andere voorzieningen en voor contacten met ouders
 - goede en voldoende materiële voorzieningen (huisvesting, leermaterialen, ict)
 - ruimte voor eigen keuzes van programma's op basis van verworven inzicht en kennis
 - beschikbaarheid van ondersteuning van andere organisaties in problematische situaties zoals consultatiebureaus, riagg's, schoolbegeleidingsdiensten, jeugdzorg
 - erkenning van de eigen werksoort en de daarin opgebouwde deskundigheid
- gemeenten hebben belang bij:
 - voldoende beleidsruimte en financiële middelen om zoveel mogelijk doelgroepkinderen aan vve-programma's te laten deelnemen
 - mogelijkheden om zonder belemmeringen verbindingen te leggen met andere beleidsterreinen zoals jeugdzorg, gezondheidszorg, sport, e.d.
 - mogelijkheid tot het samenstellen van dagarrangementen
 - een minimum aan bureaucratische verplichtingen
 - een minimum aan verschillende regelingen
 - breed inzetbare geldstroom,
 - ruimte en voldoende zeggenschap om de regiefunctie in te vullen
 - instrumenten voor kwaliteitsbewaking
 - adequate methode voor verantwoording van middelen
- de rijksoverheid heeft belang bij:
 - optimaal bereik van de doelstelling van de VVE-regeling: het terugdringen van de achterstand waarmee risicokinderen het basisonderwijs instromen²⁷
 - kosteneffectieve inzet van middelen
 - controleerbare afspraken met gemeenten over inzet van rijksmiddelen en van eigen middelen, heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen centraal en decentraal
 - inzicht in resultaat

²⁷ Het CPB wijst in de studie *De pijlers onder de kenniseconomie* op de gunstige effecten op langere termijn van interventies in het voor- en vroegschoolse traject die blijken uit buitenlands onderzoek. De gunstige effecten hebben betrekking op betere arbeidsmarktpositie met als gevolg vermindering criminaliteit, minder kosten voor werkloosheidsuitkeringen en hogere belastingopbrengsten.

- inzicht in kwaliteit
- mogelijkheden om uitvoeringspraktijk bij te sturen indien noodzakelijk

3.6 De afwegingscriteria

In Grenzeloos leren worden drie criteria benoemd: toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid. Het is goed mogelijk om bovenstaande belangen onder te brengen in deze drie criteria, zodat de volgende lijst ontstaat.

Toegankelijkheid

Toegankelijkheid is een begrip dat verschillend gedefinieerd kan worden

- *doelgroepbereik*: is de doelgroep bekend, wordt de totale doelgroep bereikt, welke belemmeringen zijn aanwezig, in hoeverre vormen financiële drempels in de vorm van ouderbijdragen een belemmering voor deelname, welke activiteiten worden ontwikkeld om ouders en kinderen te bereiken,
- *sociale cohesie*: is de voorziening toegankelijk voor de beoogde doelgroep zonder tweedeling of stigmatisering,
- *fysieke bereikbaarheid*: nabijheid van voorzieningen,
- *combinatie arbeid en zorg*: wordt de combinatie arbeid en zorg voor ouders vergemakkelijkt of juist bemoeilijkt.

Kwaliteit

- *eenduidige kwaliteitseisen*: worden eenduidige standaarden en normen gehanteerd en bestaat er daarop gebaseerd eenduidig toezicht, met daarbinnen ruimte voor eigen keuzes voor de voor- en vroegschoolse activiteiten ongeacht in welke werksoort deze worden uitgevoerd,
- *adequate omstandigheden*: zijn de noodzakelijke (materiële) voorwaarden voor de uitvoering vervuld zoals voldoende professionals, effectieve programma's, tijd voor scholing, afstemming. Wordt VVE uitgevoerd binnen een professionele organisatie met een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden?
- *doorgaande lijn*: bestaat er een vloeiende overgang van voorschools naar vroegschool, wordt er vanuit een gezamenlijke (pedagogische) visie gewerkt?
- *relatie met ouders*: zijn er mogelijkheden voor (pedagogische) afstemming met het gezin, betrokkenheid van ouders, bijvoorbeeld leer- en opvoedingsmogelijkheden voor ouders gekoppeld aan VVE.

Doelmatigheid

- *bestuurlijke relaties*: bieden de bestuurlijke relaties voldoende mogelijkheden om te voldoen aan de 4 R-en (richting, ruimte, resultaat en rekenschap), waaraan overheidssturing zou moeten voldoen? Is eenduidig geregeld wie de richting bepaalt, welke richting dat is en hoeveel ruimte betrokken instellingen hebben om een bijdrage aan de uitvoering van het beleid te kunnen leveren, zijn er voldoende faciliteiten om de gewenste resultaten te bereiken en is aan de organisatorische voorwaarden voldaan om daarover ook op langere termijn rekenschap af te kunnen leggen?
- *samenhang creëren*: zijn er voldoende mogelijkheden om geldstromen te koppelen en samenhang aan te brengen binnen het netwerk van instellingen en voorzieningen, bijvoorbeeld met het oog op efficiënte dagarrangementen en met het oog op toeleiding van kinderen naar de VVE en ondersteuning en deskundige hulp in probleemsituaties?

Bovenstaande lijst vormt het analysekader voor deze VVE-verkenning. Verondersteld wordt dat wanneer alle onderwerpen op deze lijst gerealiseerd zijn het streefbeeld bereikt is. Met behulp van deze lijst zijn de drie beleidsopties met bijbehorende scenario's beschreven en is aangegeven welke beleidsmatige, bestuurlijke of financiële consequenties hiermee gemoeid zijn. Ook is geïnventariseerd welke opvattingen bestaan bij de diverse belanghebbenden.

In schema:

	Optie 1	Optie 2²⁸		Optie 3
	Scenario 1	Scenario 2a	Scenario 2b	Scenario 3
toegankelijkheid				
<i>Doelgroepbereik</i>				
<i>Sociale cohesie</i>				
<i>Fysieke bereikbaarheid</i>				
<i>Arbeid en zorg</i>				
kwaliteit				
<i>Eenduidige eisen en toezicht</i>				
<i>Adequate omstandigheden</i>				
<i>Doorgaande lijn</i>				
<i>Relatie met ouders</i>				
doelmatigheid				
<i>Bestuurlijke relaties Rijk-gemeente-instellingen (4 R-en)</i>				
<i>Mogelijkheid tot creëren samenhang</i>				

²⁸ voor een toelichting op de uitwerking van beleids optie 2 in 2 scenario's zie paragraaf 4.1

HOOFDSTUK 4 – BELEIDSOPTIE 1: Dekkend aanbod van VVE, op basis van bestaande voorzieningen

4.1 Beschrijving van beleidsoptie 1

In Grenzeloos leren wordt de eerste beleidsoptie als volgt omschreven:

Bestuurlijke verantwoordelijkheden blijven zoals ze zijn, waarbij het aan de partners op lokaal niveau is om tot sluitende arrangementen van educatie, zorg en voor- en voerschoolse educatie te komen. De regierol van de gemeente staat hierbij voorop. OCenW en VWS stimuleren de bredeschoolontwikkeling en werken samen aan harmonisatie van regelingen, financieringsstromen en verantwoordingstrajecten voor gemeenten. De capaciteit van de peuterspeelzalen wordt uitgebreid, met name in achterstandswijken.

Randvoorwaarden die worden meegegeven voor de uitwerking van deze optie zijn, dat de huidige knelpunten moeten worden weggenomen, dat de consultatiebureaus moeten verwijzen, dat de programma's worden uitgebreid en verbeterd, dat personeel wordt (bij)geschoold, dat de aansluiting van voerschoolse opvangvoorzieningen en basisschool wordt gestroomlijnd en dat er toezicht is op de kwaliteit van de voerschoolse voorzieningen.

Uitwerking van deze optie

Kenmerkend voor deze optie is dat bestaande knelpunten voor zover mogelijk worden weggenomen binnen de bestaande rolverdeling tussen overheidslagen en binnen de bestaande wettelijke kaders. In deze optie spelen de knelpunten zoals in hoofdstuk 2 gesignaleerd een belangrijke rol. De mate waarin deze kunnen worden opgelost, bepaalt de sterkte van deze optie. Hieronder is deze optie uitgewerkt in een scenario, waarin de bestaande knelpunten zoveel mogelijk zijn opgelost. Daarna wordt aangegeven welke bestuurlijke, beleidsmatige en financiële consequenties daarmee verbonden zijn. Tenslotte wordt dit scenario beoordeeld aan de hand van de criteria van het analysekader en wordt aangegeven in hoeverre dit scenario toereikend is om het streefbeeld van grenzeloos leren te bereiken, waarbij duidelijk wordt welke knelpunten resteren c.q. welke nieuwe knelpunten als neveneffecten van dit scenario optreden.

4.2 Beschrijving van scenario 1

Alle kinderen die een consultatiebureau bezoeken worden behalve op fysieke ontwikkeling ook onderzocht op mogelijk risico op leerachterstanden²⁹. Wanneer een kind tot een risicogroep behoort krijgen de ouders het advies het kind gebruik te laten maken van een voerschoolse voorziening met een VVE-programma. Dat kan zijn een peuterspeelzaal of een kinderdagverblijf. Voor elk kind met een dergelijke indicatie is een peuterspeelzaalplaats of een plaats in een kinderdagverblijf beschikbaar afhankelijk van de wens van de ouders. De financiële bijdrage van ouders van doelgroepkinderen aan VVE-voorzieningen wordt zo laag mogelijk gehouden. In de peuterspeelzaal of het kinderdagverblijf wordt een VVE-programma gebruikt dat voldoet aan de eisen van de VVE-regeling: er zijn professionele leidsters aanwezig die geschoold zijn in het gebruik van het betreffende programma, er is een intensief aanbod (kleine groepen of hulp van tutoren) en kinderen kunnen 4 dagdelen gebruik maken van het educatieve aanbod. Elke voerschoolse voorziening waar VVE-aanbod aanwezig is heeft een vaste relatie met een of meer basisscholen waar hun peuters naar doorstromen, waar hetzelfde programma wordt gebruikt en waarmee regelmatig overleg en afstemming plaatsvindt over het gebruik van het programma. De gemeentelijke inspectie (GGD) houdt toezicht op de voorziening aan de hand van landelijk vastgestelde kwaliteitseisen³⁰, de onderwijsinspectie houdt toezicht op de wijze van uitvoering van het VVE-programma. De gemeente maakt in het op overeenstemming gericht overleg afspraken met de schoolbesturen over de spreiding van voerschoolse voorzieningen en de programmatische koppeling aan basisscholen van verschillende denominaties. Om de medewerking

²⁹ het gaat hierbij niet om onderzoek op individuele leerachterstanden, maar om het nagaan of een kind tot de doelgroep behoort op basis van criteria vergelijkbaar met de gewichtenregeling. Individuele toetsing is op die leeftijd niet mogelijk, bovendien gaat het om het voorkomen van achterstanden, vandaar het belang om het risico daarop in beeld te brengen.

³⁰ zie de aankondiging van een AMvB met kwaliteitseisen in de beleidsbrief van de Staatssecretaris van VWS aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, januari 2002.

van schoolbesturen te bevorderen neemt de gemeente in de huisvestingsverordening onderwijs een bepaling op dat basisscholen extra lokalen gefinancierd kunnen krijgen wanneer ze een voorschoolse voorziening voor de VVE-doelgroep in hun eigen gebouw huisvesten. Ook de vorming van brede scholen waarin nog meer voorzieningen worden samengebracht wordt via de huisvestingsverordening gestimuleerd. In een werkgroep van het (op overeenstemming gerichte) onderwijsberaad, waarvan ook vertegenwoordigers van consultatiebureaus, peuterspeelzaalorganisaties en kinderdagverblijven deel uitmaken, wordt het VVE-beleid gecoördineerd en afgestemd³¹. Onderwerpen die daar aan de orde komen zijn: de programmatische afstemming, welke programma's worden waar gebruikt, de totstandkoming van doorlopende leerlijnen, de planning van voorzieningen aan de hand van verwachte aantallen en bestaande leerlingstromen, de professionalisering van leidsters en leerkrachten in overleg met de onderwijsbegeleidingsdienst, de voorwaarden voor monitoring en evaluatie en de afstemming met andere voorzieningen, zoals de gezinsgerichte programma's, opvoedingsondersteuning en opvoedingsadvisering en oudereducatie, waaronder taalcursussen voor allochtone ouders. De onderwijsbegeleidingsdienst en andere ondersteunende instellingen spelen een belangrijke rol bij de advisering van schoolteams over de te gebruiken programma's en zorgen voor deskundigheidsbevordering.

4.3 Bestuurlijke, beleidsmatige en financiële consequenties van scenario 1

Om scenario 1 te realiseren moeten er in de bestaande praktijk een aantal verbeteringen en intensiveringen plaatsvinden. Het scenario voorziet in de volgende veronderstellingen:

Bestuurlijke en beleidsmatige consequenties:

- De consultatiebureaus beschikt over een instrument om het risico op achterstanden in een vroeg stadium te kunnen signaleren. De bezetting van de bureaus wordt uitgebreid om deze extra taak te kunnen vervullen en om ouders die niet uit zichzelf het consultatiebureau bezoeken en wellicht tot de risicogroep behoren, via huisbezoek te stimuleren het consultatiebureau te bezoeken en gebruik te maken van de voorschoolse voorziening. De gemeente faciliteert de consultatiebureaus met gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie.
- De gemeente onderzoekt mogelijke financiële belemmeringen voor ouders en neemt die weg met behulp van instrumenten uit het armoedebeleid.
- De gemeente past de huisvestingsverordening onderwijs aan en breidt deze uit met niet-onderwijsvoorzieningen.
- De gemeente gebruikt expliciet de regierol in het kader van onderwijsachterstandsbeleid om met schoolbesturen overeenstemming te bereiken over VVE-beleid en over de monitoring en evaluatie van VVE-beleid.
- de gemeente maakt eveneens afspraken met de schoolbesturen over inzet van schoolgebonden GOA-middelen en onderwijsbegeleidingsgelden ten behoeve van VVE.
- De gemeente stuurt de instellingen die een rol spelen in VVE-beleid, welzijnsinstellingen, ROC's e.d. via het subsidie-instrument aan om mee te werken met een samenhangend aanbod van voorzieningen.
- De gemeente maakt afspraken met de instellingen die geen gemeentelijke subsidie krijgen over medewerking aan VVE-beleid of met andere subsidiegevers over gerichte inzet van middelen t.b.v. VVE.
- De gemeente stelt op grond van landelijke eisen een toezichtkader op voor de toezichthouder op de voorschoolse voorzieningen en zorgt voor uitbreiding van de capaciteit van de toezichthouder.
- De gemeente maakt afspraken met de kinderopvanginstellingen over gebruik van VVE-programma's en de samenwerking met de scholen.
- De gemeente zorgt voor voldoende plaatsen in de peuterspeelzalen en de kinderdagverblijven zodanig dat elk kind dat een VVE-programma nodig heeft, dat ook binnen de eigen wijk kan volgen.

³¹ een dergelijke werkgroep waarin ook andere dan onderwijsvoorzieningen participeren is niet in de GOA-wetgeving opgenomen, maar het staat de gemeente vrij om, wanneer de onderwijspartners in het OOGO daarmee instemmen, een dergelijke werkgroep in te richten en bevoegdheden toe te kennen.

- De gemeente zorgt voor afstemming van het VVE-beleid met naburige beleidsterreinen zoals GOA-beleid, onderwijskansenbeleid, grotestedenbeleid, bredeschoolontwikkeling en het creëren van dagarrangementen ter bevordering van de afstemming tussen arbeid en zorg voor ouders.
- Op landelijk niveau wordt geregeld dat de onderwijsinspectie ook toezicht houdt op voorschoolse voorzieningen voor wat betreft de uitvoering van de VVE-programma's
- Op landelijk niveau worden de consequenties van het beleid ten aanzien van stichting en opheffing van basisscholen voor VVE-voorzieningen in plattelandsgemeenten in beeld gebracht. Zonodig wordt het beleid aangepast om de doorlopende lijn en samenwerking tussen voorschoolse voorzieningen en basisscholen tot stand te brengen

Financiële consequenties³²:

- De gemeente maakt hogere kosten op het gebied van onderwijshuisvesting.
- De gemeente brengt voor eigen rekening de nodige capaciteitsuitbreiding en kwaliteitsverbetering van peuterspeelzalen tot stand brengen.
- De gemeente bekostigt de uitbreiding van de capaciteit van consultatiebureaus, van de gemeentelijke toezichthouder en (indien de bestaande budgetten niet toereikend zijn) van de onderwijsondersteuning.
- De gemeente neemt de ouderbijdrage van ouders van doelgroepkinderen geheel of gedeeltelijk voor eigen rekening.
- De gemeente oormerkt de subsidies aan een aantal instellingen bijvoorbeeld volwasseneneducatie en opvoedingsondersteuning voor samenwerking met VVE-instellingen.
- De gemeente bekostigt de regiefunctie voor de VVE.
- De rijksoverheid bekostigt de uitbreiding van de Inspectie voor het onderwijs vanwege de uitbreiding van het werkgebied.

4.4 Scenario 1 langs de meetlat van de afwegingscriteria

Hierboven is het scenario beschreven waarbij uitgegaan is van gelijkblijvende bestuurlijke verantwoordelijkheden met een sterke regierol van de gemeente. Wanneer dit scenario wordt gelegd langs de meetlat van de afwegingscriteria uit het analysekader, ontstaat het volgende beeld:

Toegankelijkheid:

- doelgroepbereik. Door verbeteringen in het bereik van het consultatiebureau en een groter aanbod van voorschoolse voorzieningen zal het bereik groter zijn dan op dit moment het geval is.
- Sociale cohesie. Dit scenario is sterk gericht op het bereik van kinderen uit de doelgroep. De VVE-regeling is uitsluitend bedoeld voor doelgroepkinderen. In de praktijk zal dit vaak leiden tot voorschoolse voorzieningen met concentratie van doelgroepkinderen en daarnaast andere voorzieningen zonder VVE-programma's, waar voornamelijk niet-doelgroepkinderen aan deelnemen.
- Fysieke bereikbaarheid. Naarmate de gemeente er beter in slaagt voorschoolse voorzieningen in basisscholen te huisvesten, verbetert de bereikbaarheid voor ouders van meerdere kinderen in voorschool en basisschool.
- Arbeid en zorg: ouders die kinderdagopvang nodig hebben zijn afhankelijk van de mate waarin kinderdagverblijven daadwerkelijk VVE-programma's aanbieden en in staat zijn doorlopende leerlijnen met de basisschool te realiseren. Na invoering van de WBK heeft de gemeente geen regisseursrol meer in de kinderopvang.

Kwaliteit

- eenduidige kwaliteitseisen: wanneer de onderwijsinspectie ook toezicht houdt op VVE-programma's in voorschoolse voorzieningen en er gemeentelijke kwaliteitseisen zijn geformuleerd op basis van landelijke richtlijnen, ontstaat er een uniform kwaliteitsbeleid.
- adequate omstandigheden: er blijft een verschil in opleiding, salariëring, rechtspositie van leerkrachten in voorschoolse voorzieningen en leerkrachten van basisscholen. De gemeente kan enigszins compenseren door zelf de leerkrachten-kind-ratio aan te passen en te voorzien in scholingsmogelijkheden.

³² Hier zijn alleen de financiële consequenties aangeduid die bovenop de huidige VVE-bekostiging komen.

- doorgaande lijn in de programma's: naarmate de gemeente betere afspraken kan maken met de schoolbesturen over gebruik van dezelfde programma's en inzet van schoolbegeleidingsmiddelen is de doorgaande lijn beter gegarandeerd.
- relatie met ouders: opvoedingsondersteuning bij consultatiebureaus, en inbreng van ouders in voorschoolse en vroegschoolse voorziening zijn afhankelijk van de mate waarin de gemeente hierover afspraken kan maken en kan stimuleren dat er een gelijkkluidend aanbod kan worden gedaan.

Doelmatigheid

- Bestuurlijke relaties en creëren van samenhang: het rijk voorziet in de middelen voor VVE (in voorschoolse en vroegschoolse voorzieningen), de gemeente is verantwoordelijk voor de basisvoorzieningen in de voorschoolse periode. De gemeente legt aan de rijksoverheid verantwoording af voor de deelname van kinderen aan de regeling. Wanneer de VVE-middelen in het GOA-budget zijn opgenomen, legt de gemeente via de GOA-monitor verantwoording af over het VVE-beleid. De mate waarin de gemeente erin slaagt om afspraken te maken met betrokken organisaties is sterk afhankelijk van de politieke wil, de bestuurlijke kracht en de communicatieve capaciteiten van de gemeente. In veel gevallen is er geen sprake van afdwingbare medewerking. De bijzondere schoolbesturen kunnen een eigen toelatingsbeleid voeren, de scholen zijn in toenemende mate autonoom bij het kiezen van leermiddelen. Kinderdagverblijven worden steeds meer marktgerichte organisaties zonder rechtstreekse subsidierelatie met de gemeente. Instellingen voor jeugdzorg worden niet door de gemeente, maar door de provincie gesubsidieerd.

4.5 Opmerkingen ten aanzien van scenario 1

Uit het bovenstaande kan de conclusie getrokken worden dat de gemeente de belangrijkste rol speelt bij het verbeteren van de uitvoeringspraktijk van VVE. In veel gevallen heeft de gemeente daarvoor als enige instrument de regiefunctie die eruit bestaat dat de gemeente probeert met andere actoren afspraken te maken en afstemming te bereiken. In een gemeente met goede onderlinge verhoudingen, een groot politiek draagvlak voor VVE, een behoorlijk voorzieningenniveau, een groot GOA-budget en een behoorlijk vrij besteedbaar budget bestaan er nog wel mogelijkheden om de bestaande praktijk te optimaliseren. Deze factoren zijn echter niet allemaal door de gemeente beïnvloedbaar. Daarbij is ook van belang de omvang en de ligging van de gemeente. Een grote gemeente met veel concentratiescholen, een stevige achterstandsproblematiek en een traditie in het voeren van achterstandsbeleid heeft meer en andere mogelijkheden dan een kleinere plattelandsgemeente met een grotere spreiding van doelgroepkinderen en een niet adequaat voorzieningenniveau op bereikbare afstand.

In schema: z.o.z.

	Optie 1	Optie 2		Optie 3
	Scenario 1	Scenario 2a	Scenario 2b	Scenario 3
toegankelijkheid				
<i>Doelgroepbereik</i>	+/-			
<i>Sociale cohesie</i>	+/-			
<i>Fysieke bereikbaarheid</i>	+/-			
<i>Arbeid en zorg</i>	-			
kwaliteit				
<i>Eenduidige eisen en toezicht</i>	+			
<i>Adequate omstandigheden</i>	-			
<i>Doorgaande lijn</i>	+/-			
<i>Relatie met ouders</i>	+/-			
doelmatigheid				
<i>Bestuurlijke relaties Rijk-gemeente-instellingen (4 R-en)</i>	+/-			
<i>Mogelijkheid tot creëren samenhang</i>	+/-			

4.6 De no-regret-opties

De eerste no-regret-optie uit Grenzeloos leren, te weten de ontwikkeling van een instrumentarium om ontwikkelingsachterstanden in beeld te brengen en de indicatiestelling door consultatiebureaus te ondersteunen is bij optie 1 een voorwaarde om een beter bereik van doelgroepkinderen tot stand te brengen. Deze optie kan zonder bezwaar tot uitvoer gebracht worden, zij het dat landelijke stimulering daarbij nuttig is vanwege de noodzaak tot uniformiteit in verband met evaluatie en effectmeting. De uitwerking van een formule die prioriteit geeft aan doelgroepen zonder tweedeling in de samenleving en stigmatisering te bevorderen is in dit scenario moeilijker, aangezien de inspanningen voor een groter doelgroepbereik juist leiden tot een scherpere tweedeling. Invoering van toezicht op de kwaliteit van VVE-programma's met de mogelijkheid corrigerend op te treden³³ is wel onderdeel van dit scenario, zij het dat het noodzakelijk is op landelijk niveau overeenstemming te bereiken over toezicht van de onderwijsinspectie op de voorschoolse praktijk.

4.7 De realiseerbaarheid van scenario 1

Bestuurskracht van de gemeente randvoorwaarde

Optie 1 sluit nauw aan bij de bestaande situatie. Wanneer er binnen de huidige regelgeving en rolverdeling een groter bereik wordt nagestreefd, betekent dat allereerst dat de gemeente energie en geld moet steken in het uitbreiden van de voorschoolse voorzieningen. Vervolgens moet de gemeente de regiefunctie in het kader van lokaal onderwijsbeleid en daarbinnen de GOA-regie, krachtig oppakken om afspraken te maken met alle partners. De toeleiding is cruciaal. Daarvoor moeten de consultatiebureaus in positie gebracht worden, aangezien het bereik van deze voorziening bij de doelgroep het grootst is, zij het niet volledig dekkend. Ook andere toeleidende instanties moeten erbij betrokken worden, zoals huisartsen, jeugdzorg, buurthuiswerk, maatschappelijk werk. Met andere woorden: bij de realiseerbaarheid van optie 1 zijn de bestuurskracht van de gemeente en de financiële middelen die de gemeente ter beschikking stelt, de cruciale factoren. Probleem bij deze optie is dat een gemeente die tot op heden weinig prioriteit heeft gegeven aan de VVE daar wellicht (financiële of politieke) redenen voor heeft die misschien ook een rol spelen in de toekomstige situatie. Tegelijkertijd moet vastgesteld worden dat VVE-beleid niet goed mogelijk is zonder een kwantitatief en kwalitatief

³³ niet duidelijk is of hiermee wordt bedoeld de kwaliteit van de programma's zelf of de kwaliteit van de uitvoering van de programma's

toereikende voorschoolse voorziening. In veel gemeenten is dat op dit moment een knelpunt. De afhankelijkheid van politieke voorkeur en visie blijft in dit scenario.

Knelpunt: de arbeidsmarktsituatie

Een ander knelpunt is de arbeidsmarktsituatie. Wanneer er uitbreiding plaatsvindt van het bereik van de VVE-voorziening in de voorschoolse periode, is er ook meer menskracht nodig. Vrijwilligers moeten worden vervangen door geschoolde professionals, terwijl bekend is dat de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden in de voorschoolse voorzieningen niet gunstig zijn. Bovendien bestaat er op dit moment in het basisonderwijs een groot tekort aan leerkrachten en dat tekort zal naar verwachting in de toekomst verder toenemen.³⁴ Dat betekent dat deze optie niet uitvoerbaar is wanneer het beroep niet aantrekkelijker wordt gemaakt en er niet bijvoorbeeld via functiedifferentiatie een grotere toeloop van personeel naar de voorschoolse voorziening wordt gerealiseerd. Wat de financiën betreft: de kosten per kind voor VVE-deelname blijven ongeveer gelijk. Afhankelijk van de aanwezige infrastructuur moet de voorschoolse basisvoorziening aangevuld worden. Naarmate het bereik onder de doelgroepkinderen toeneemt, stijgen de totale kosten. Aangezien er geen ingrijpende wetswijzigingen nodig zijn en de nadruk vooral ligt op gemeentelijk beleid is realisering van de optimale situatie volgens optie 1 binnen 1 kabinetsperiode mogelijk.

In het volgende schema is weergegeven welke actoren in optie 1 een rol spelen, binnen welk wettelijk kader dit plaatsvindt en welke budgetten hiermee gemoeid zijn zowel in de huidige situatie als op het moment dat de wet- en regelgeving die nu in voorbereiding is, geëffectueerd is.

In schema: z.o.z.

³⁴ Vgl. Ministerie van OCenW, Arbeidsmarkteffectrapportage 2000.

Voorziening	Bestuurlijke rollen		
	Bestuur	Financiering	regie
consultatiebureau	bestuur thuiszorg (tot 4 jaar) vanaf 4 jr.: jeugdgezondheidszorg GGD	Tot 4 jaar: AWBZ wordt: centrumgemeenten van GGD-regio's Vanaf 4 jr.: gemeentefonds	Gemeente: spreiding en aanbod
Peuterspeelzaal	bestuur ³⁵	Gemeente: basisvoorziening, VVE (uit GOA-budget) Ouderbijdragen Wettelijk kader: welzijnswet	Gemeente: kwaliteit, spreiding en aanbod van peuterspeelzalen t.a.v. VVE: keuze programma,s, doorlopende leerlijn naar basisschool Resultaatverantwoordelijk voor VVE
Kinderopvang	bestuur	Rijk/gemeente ³⁶ ouderbijdragen wettelijk kader: welzijnswet, straks: WBK (2004)	Gemeente: spreiding, uitbreiding, kwaliteit Na invoering WBK: vraaggericht
Basisschool	Schoolbestuur ³⁷	Rijk: basisvoorziening Gemeente: VVE (uit GOA-budget)	Gemeente: spreiding, huisvesting, aanbod en doorlopende leerlijn VVE, resultaatverantwoordelijk voor GOA (incl.VVE)
Ondersteuning	Bestuur obd of commercieel ³⁸ Voor de peuterspeelzaal: (provinciale) steunfunctie ³⁹	Nu: gemeente Straks: schoolbestuur Gemeente alleen via gemeentelijk inkoopbudget (facultatief)	Nu: gemeente Straks: vraaggericht, gemeente kan regie voeren op ondersteuning VVE met behulp van gemeentelijk budget en na op overeenstemming gericht overleg met schoolbesturen
Volwasseneneducatie	bestuur	Gemeente Budget: basiseducatie Inburgering nieuwkomers Oudkomersgeld, grotstedengeld	Gemeente of basisschool wanneer gemeente budget overhevelt naar basisschool om volwasseneducatie in te kopen
Toezichthouder op voorschoolse voorziening: gemeente: GGD	gemeente	gemeente	Gemeente op basis van landelijke eisen ⁴⁰
Onderwijsinspectie toezicht op kwaliteit uitvoering VVE	Min.OCenW	Min OCenW	Min. OCenW
Buitenschoolse voorzieningen ⁴¹	Diverse besturen	Gemeente ouderbijdrage	Gemeente rechtstreeks of via vraagsturing
Opvoedingsonderst.	Bureau jeugdzorg	provincie	Provincie samen met gemeenten

³⁵ Bedoeld wordt een bestuur van een stichting of organisatie vanuit het particulier initiatief. Soms zijn peuterspeelzalen onderdeel van bredere welzijnsorganisaties, ook zijn er schoolbesturen die peuterspeelzalen in stand houden.

³⁶ Op dit moment heeft de gemeente de regie bij de uitbreiding van de kindplaatsen via de stimuleringsregeling kinderopvang van het rijk, na invoering van de WBK financiering door ouders/werkgevers/rijk, de gemeente koopt kindplaatsen voor bepaalde groepen.

³⁷ Dit kan ook de gemeente (of een bestuurscommissie) zijn voor het openbaar onderwijs in het geval van integraal bestuur.

³⁸ na beëindiging verplichte winkelnering kan de school, c.q. het schoolbestuur ondersteuning inkopen.

³⁹ de ondersteuning vroegschool en voorschool kan ook gesplitst zijn in obd voor de vroegschoolse voorziening en de provinciale steunfunctie voor de peuterspeelzaal

⁴⁰ via AMvB zoals aangekondigd in de beleidsbrief peuterspeelzalen van de Staatsecretaris van VWS, januari 2002

⁴¹ voorzieningen die de gemeente bij de brede school kan betrekken zoals buitenschoolse opvang, culturele vorming, sportactiviteiten, maatschappelijk werk, e.d.

HOOFDSTUK 5 – BELEIDSOPTIE 2: Voorschoolse educatie bij het basisonderwijs

5.1 Beschrijving van beleidsoptie 2

In Grenzeloos leren wordt de 2^e beleidsoptie als volgt omschreven:

De tweede optie is dat – al dan niet alleen voor risicogroepen – de verantwoordelijkheid voor voorschoolse educatie wordt ondergebracht bij het onderwijs. In deze optie kunnen scholen een voorklas of voorschool starten. Om dit mogelijk te maken moeten scholen kinderen kunnen toelaten vanaf bijvoorbeeld driejarige leeftijd. Deze optie garandeert aansluiting op het schoolse programma. Bekend is bovendien dat de school als ‘gezaghebbend instituut’ gemakkelijker toegang heeft tot de doelgroepen.

Als randvoorwaarde bij deze optie wordt geformuleerd dat de school voor deze taakuitbreiding bestuurlijk, financieel en personeel wordt toegerust. De mogelijkheid wordt genoemd om peuterspeelzalen onder het gezag van schoolbesturen te brengen. Bij de keus voor een aparte voorklas wordt gesignaleerd dat dit stigmatiserend kan werken voor risicogroepen en dat er een tweedeling kan ontstaan in de werksoort: de peuterspeelzaal voor de niet-risicogroepen, de voorschool voor risicogroepen. Er blijft in deze optie een systeemscheiding tussen onderwijs en welzijn, in nog sterkere mate wanneer alleen risicogroepen van extra voorzieningen gebruik maken.

Uitwerking van deze optie

De formulering van deze beleidsoptie ‘al dan niet alleen voor risicogroepen’ laat zien dat er aan twee varianten gedacht kan worden:

In variant 1 wordt alleen voor risicogroepen een voorschool aan het basisonderwijs gekoppeld. In variant 2 gebeurt dat voor de totale leeftijdsgroep. In de formulering van deze beleidsoptie wordt alleen gesproken over de voorschoolse voorziening in de vorm van peuterspeelzalen. Aangezien ook de kinderdagverblijven volgens de VVE-regeling de locatie kunnen vormen voor VVE-activiteiten moet ook de kinderdagopvang in de bespreking worden betrokken. Beide varianten worden onderstaand uitgewerkt in 2 scenario’s: scenario 2a en scenario 2b

5.2 Beschrijving van scenario 2a

Alle scholen met meer dan 50% leerlingen met een leerlinggewicht groter dan 0 in groep 1 en 2 van de basisschool krijgen een voorschool.⁴² Deze voorschool is gevestigd in het gebouw van de betreffende basisschool. Kinderen zijn toelaatbaar vanaf 2 ½ jaar. De leidsters in de voorschool hebben, evenals de leerkrachten in groep 1 en 2 een speciale opleiding gehad voor het werken in de voorschool gericht op het voorkomen van ontwikkelingsachterstanden. Ze zijn volwaardig lid van het team van de basisschool, ze voldoen aan vastgestelde opleidingseisen, ze zijn in dienst bij hetzelfde bevoegd gezag en vallen onder de arbeidsvoorwaarden die in de onderwijssector gebruikelijk zijn. Er wordt gewerkt met VVE-programma’s die doorlopen tot en met groep 2 van de basisschool. De kinderen krijgen een intensief programma van 4 dagdelen in de week, waarbij de tijden gelijk zijn aan die van groep 1 en 2. De ouders worden nauw betrokken bij de ontwikkeling van de kinderen. Als de kinderen in de voorschool zijn, is er voor ouders gelegenheid om bijeen te komen in het kader van opvoedingsondersteuning of taallessen. De school heeft hiervoor ruimte beschikbaar en heeft een budget ter beschikking om taallessen of opvoedingscursussen in te kopen bij daarvoor deskundige instituten. Daarnaast beschikt de school zelf over contactpersonen, die het contact tussen de school en de ouders onderhouden en indien nodig zelf hulp aanbieden aan de ouders of hulp van andere organisaties kunnen inkopen. Om de toeleiding naar de voorschool te garanderen beschikt het consultatiebureau over een instrumentarium om dreigende ontwikkelingsachterstanden te signaleren. De ouders van wie de kinderen in aanmerking komen voor de voorschool, worden via huisbezoek⁴³ in contact gebracht

⁴² Dit criterium is ontleend aan de VVE-regeling van oktober 2000. Nadeel van dit criterium is dat het kan leiden tot uitsluiting van scholen met minder doelgroepkinderen. Vooral met het oog op bereikbaarheid van de voorschool op het platteland kan het raadzaam zijn een lager percentage of een ander criterium te hanteren.

⁴³ Huisbezoek kan vanuit het consultatiebureau georganiseerd worden bijvoorbeeld met behulp van buurtmoeders of andere paraprofessionals die via werkgelegenheidsmaatregelen worden ingeschakeld

met de voorschool. Als de ouders besluiten het kind naar de voorschool te laten gaan is er, wanneer zij door het consultatiebureau verwezen zijn, gegarandeerd een plaats op de school van hun keuze. Als de ouders besluiten hun kinderen niet naar de voorschool te laten gaan, wordt het contact voortgezet waarbij geprobeerd wordt de voorschool alsnog voor de ouders acceptabel te maken. De onderwijsinspectie houdt toezicht op de uitvoering van educatieve activiteiten in de voorschool. De onderwijs-ondersteunende instellingen bieden inhoudelijke hulp aan de VVE-activiteiten zowel op de voorschool als in de vroegschoolse periode.

Naast de scholen met een voorschool zijn er ook scholen zonder voorscholen. Dat zijn de scholen die minder dan 50 % leerlingen met een leerlinggewicht hoger dan 1.0 in groep 1 en 2 hebben.⁴⁴ Ouders van kinderen die tot de doelgroep behoren, worden door het consultatiebureau niet naar deze scholen verwezen, ook niet als dat de dichtstbijzijnde school is. Ouders van kinderen die niet tot de doelgroep van de voorscholen behoren, sturen hun kinderen pas als ze leerplichtig zijn naar de basisschool. Daarnaast voorafgaand gaan hun kinderen soms naar de ‘traditionele’ peuterspeelzaal of, indien de ouders arbeid en zorg willen combineren naar het kinderdagverblijf. Als de basisschool die ze gekozen hebben een voorschool heeft, komen deze kinderen daarvoor niet in aanmerking. Zij komen ‘pas’ in groep 1 op de basisschool, in tegenstelling tot veel andere kinderen die al twee jaar regelmatig in dit schoolgebouw de voorschool bezoeken. De kinderdagverblijven kunnen het voorschoolse gedeelte van een VVE-programma aanbieden, maar ze hebben geen vaste relatie met scholen ten behoeve van de doorlopende leerlijn. Ouders van kinderen die tot de doelgroep van VVE behoren en door het consultatiebureau worden verwezen naar de voorschool zijn in sommige gevallen dezelfde ouders die door de Sociale Dienst worden ondersteund bij het inkopen van kinderopvang om voor hen de toegang tot de arbeidsmarkt te realiseren. Deze ouders krijgen dus te maken met een lastig keuzedilemma. De peuterspeelzalen die naast de voorscholen bestaan, vertonen een grote variëteit in bestuurlijke inbedding, financiële situatie, beschikbaarheid en dergelijke. Wel zijn ze gebonden aan landelijk per AMvB vastgelegde kwaliteitseisen met betrekking tot het aantal leidsters per groep, de omvang van de groep, ruimtelijke eisen en dergelijke. Ze worden gecontroleerd door de GGD. Of er wel of niet voldoende peuterspeelzaalplaatsen zijn, is afhankelijk van de gemeentelijke prioriteiten.

5.3 Bestuurlijke, beleidsmatige en financiële consequenties van scenario 2a

Om scenario 2a te realiseren zijn er nogal wat veranderingen nodig ten opzichte van het huidige systeem:

Bestuurlijke en beleidsmatige consequenties:

- De schoolbesturen worden bevoegd gezag van de voorscholen. Ze zijn verantwoordelijk voor een voldoende aanbod van voorscholen bij de betreffende scholen, inclusief de personele, materiele en ruimtelijke consequenties. De scholen krijgen een vaste kostendekkende vergoeding per door het consultatiebureau aangemelde leerling.
- De voorschool wordt opgenomen in de onderwijswetgeving, de leidsters in de voorschool vallen onder de onderwijs-CAO.
- De inspectie voor het basisonderwijs houdt toezicht op de uitvoering van de voorscholen, de gemeentelijke inspectie controleert de peuterspeelzalen en de kinderopvang.
- De onderwijs-ondersteunende instellingen ondersteunen ook de voorschool.
- De gemeente blijft verantwoordelijk voor de peuterspeelzalen voor niet-doelgroepkinderen en voor de uitvoering van de stimuleringsregeling kinderopvang en na invoering van de WBK voor de inkoop van plaatsen voor ouders die niet op andere wijze in kinderopvang kunnen voorzien.
- De gemeente moet in het op overeenstemming gericht overleg over GOA-beleid afspraken maken met de schoolbesturen over het VVE-beleid. Afspraken over het creëren van voorscholen op de geëigende locaties en afspraken over te bereiken resultaten en verantwoording van de besteding van middelen.
- De gemeente zorgt als regisseur van lokaal jeugdbeleid voor afstemming met andere ondersteunende voorzieningen zoals bibliotheek, sociaal-cultureel werk, en in overleg met de provincie,

⁴⁴ Zie noot 32

de jeugdzorg. Eventueel kan de gemeente deze voorzieningen bundelen in een brede-school-concept.

- De opleiding leraar basisonderwijs moet uitgebreid worden met een specialisatie voor de voor- en vroegschoolse periode, ook beschikbaar voor de nascholing.
- De gemeente faciliteert de consultatiebureaus voor de inspanningen om de doelgroep te bereiken, te identificeren en door te verwijzen. De gemeente maakt afspraken met de consultatiebureaus over te bereiken resultaten en de besteding van middelen.
- De consultatiebureaus moeten beschikken over een instrument om bij kinderen achterstanden of het risico daarop te signaleren op een wijze die aansluit bij de bepaling van de leerlinggewichten in het basisonderwijs
- Het aantal beschikbare plaatsen in de nog bestaande traditionele peuterspeelzaalplaatsen is afhankelijk van gemeentelijk beleid. Er is geen gegarandeerde plaats voor elk kind dat aangemeld wordt.

Financiële consequenties⁴⁵:

- De voorscholen worden door het rijk bekostigd volgens vaste normen. De deelname van doelgroepkinderen aan voorscholen zal toenemen en daarmee de kosten voor het rijk. Voor alle doelgroepkinderen die deelnemen aan de voorschool is een extra budget beschikbaar, gebaseerd op de eisen van de VVE-regeling, dus voor 4 dagdelen, intensieve begeleiding en gebruik van effectieve programma's. Dit budget wordt op basis van het aantal doelgroepkinderen rechtstreeks door het rijk toegekend aan de school. De tussenkomst van de gemeente bij de besteding van VVE-gelden is niet meer noodzakelijk, aangezien de gemeente niet meer hoeft te sturen op samenwerking tussen scholen en peuterspeelzalen.
- Deelname aan de voorschool is, evenals het basisonderwijs kosteloos voor ouders.
- De gemeente neemt de huisvesting van voorscholen, inclusief ruimte voor oudereducatie, op in de huisvestingsverordening, waarvoor het budget moet worden opgehoogd via het Gemeentefonds. Schoolbesturen hebben recht op een huisvestingsvoorziening voor de voorschool.
- Het gemeentelijk budget voor peuterspeelzalen die niet zijn omgezet in een voorschool, kan naar beneden vanwege de kleinere vraag naar peuterspeelzaalplaatsen. Voor peuterspeelzalen kan de ouderbijdrage meer kostendekkend worden gemaakt.
- De gemeente faciliteert de consultatiebureaus voor de extra capaciteit en deskundigheid die nodig is voor de toeleiding naar de voorschool.
- De gemeente geeft uit de middelen voor basiseducatie en opvoedingsondersteuning, GOA-beleid, grote-stedenmiddelen e.d. aan de scholen een budget om flankerende activiteiten voor ouders te bekostigen en contactpersonen aan te stellen die de relatie tussen school en ouders verstevigen.
- Er is rijksgeld nodig voor het ontwikkelen van het nieuwe beroepsprofiel voor het werken in de voorschool, de aanpassing van het reguliere pabo-programma en de bekostiging van de aanvullende opleiding van leidsters in peuterspeelzalen voor het werken in de voorschool, idem voor het bijscholen van leerkrachten basisonderwijs voor het werken in de voorschool.
- De rijksinspectie moet uitgebreid worden vanwege de uitbreiding van het werkveld zowel inhoudelijk als getalsmatig.
- Door de toename van het aantal leerlingen is meer budget nodig voor onderwijsondersteuning, hetzij door (geoormerkte) uitbreiding van het budget, hetzij door prioriteitstelling van scholen binnen het ondersteuningsbudget.

5.4 Scenario 2a langs de meetlat van de afwegingscriteria

Bovenstaand is het scenario beschreven waarbij uitgegaan is van voorscholen alleen voor doelgroepkinderen. Wanneer dit scenario wordt geanalyseerd aan de hand van de afwegingscriteria uit hoofdstuk 2 ontstaat het volgende beeld

Toegankelijkheid:

- Doelgroepbereik. Het doelgroepbereik is vrij groot. Er bestaat weliswaar geen verplichting voor ouders van wie het kind belang heeft bij VVE-programma's om het kind naar de voorschool te

⁴⁵ vgl noot 22.

sturen, maar wanneer het consultatiebureau beschikt over een adequaat instrumentarium om dreigende ontwikkelingsachterstanden te herkennen en voldoende menskracht heeft om contacten met ouders te onderhouden zal het bereik groter zijn dan op dit moment. Ook de gegarandeerde en kosteloze toegankelijkheid, het feit dat de voorschool deel uitmaakt van een basisschool en een aanbod aan flankerende activiteiten (taalscholing, opvoedingsondersteuning) voor ouders zal daartoe bijdragen. Bovendien is de werfkracht van scholen voor veel ouders groter dan van welzijnsvoorzieningen. De school is een bekend instituut en het bezoek aan de school is meer vanzelfsprekend dan het gebruik van andere, onbekende voorzieningen.

- Sociale cohesie. De scheiding in het onderwijs tussen voorzieningen voor kinderen met en zonder achterstanden wordt groter. Ouders van kinderen die niet naar de voorschool worden verwezen, zullen hun kinderen eerder naar basisscholen zonder voorschool sturen. Scholen profileren zich door de aan- of afwezigheid van een voorschool als een school voor kinderen met of zonder achterstanden. Door dit scherpere profiel zullen ouders daar bewuster op kiezen. De segregatie in het onderwijs wordt versterkt. Ook in de voorschoolse voorzieningen wordt de tweedeling sterker. De peuterspeelzalen bieden geen voorschoolse educatieve programma's meer aan en richten zich op de functie van spelen en ontmoeten. De ingezette professionalisering zet niet door. De kinderdagverblijven blijven vooral gericht op het bieden van opvang voor kinderen van ouders die zorg en arbeid combineren. Het gebruik van educatieve programma's blijft beperkt.
- Fysieke bereikbaarheid. Voor de ouders van doelgroepkinderen is de fysieke bereikbaarheid van de voorschoolse voorziening verbeterd door de huisvesting in basisscholen. De spreiding van basisscholen is voldoende fijnmazig.
- Arbeid en zorg. Door de combinatie voorschool en basisschool kunnen meerdere kinderen uit een gezin gelijktijdig gehaald en gebracht worden, mits de tijden op elkaar zijn afgestemd. Ouders van doelgroepkinderen die arbeid en zorg willen combineren moeten een moeilijke afweging maken tussen een plaats in een kinderdagverblijf zonder gegarandeerd educatief aanbod en een plek in een voorschool voor maximaal vier dagdelen in de week, waarbij ze een aanvullende opvangvoorziening nodig hebben.

Kwaliteit

- Eenduidige kwaliteitseisen: Wanneer de voorscholen onder de onderwijswetgeving vallen kunnen deugdelijkheidseisen worden geformuleerd, er zijn opleidingseisen, de onderwijsinspectie houdt op gestandaardiseerde wijze toezicht. Er kan ingegrepen worden bij misstanden. Het klachtrecht en de inspraak van ouders is geregeld. Er is voorzien in onderwijsbegeleiding.
- Adequate omstandigheden: de leerkrachten van de voorscholen hebben dezelfde arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden als de leerkrachten van basisscholen.
- Doorgaande lijn in de programma's: doordat leerkrachten van de voorschool en de onderbouw basisschool collega's zijn met (in grote lijnen) dezelfde professionele opvattingen en de gebruikelijke overlegsituaties zijn de voorwaarden voor een doorgaande lijn vervuld.
- Relatie met ouders: door de aanwezigheid van contactpersonen en het aanbod van ondersteuning en scholing voor ouders zijn de mogelijkheden om ouders te bereiken aanwezig. Voor veel (allochtone) ouders is de school een meer vanzelfsprekende en bekende voorziening dan de peuterspeelzaal.

Doelmatigheid

- Bestuurlijke relaties (in termen van richting, ruimte, resultaat en rekenschap) en samenhangend beleid: als het rijk de voorscholen voor doelgroepkinderen rechtstreeks financiert, vervalt de inspanning van de gemeente om VVE-activiteiten te organiseren. De regiefunctie van de gemeente binnen het GOA-kader is echter wel hard nodig voor het maken van afspraken met schoolbesturen over doelstellingen, resultaten en rekenschap van de VVE-activiteiten. Ook maakt de gemeente afspraken met andere, ondersteunende en toeleidende instellingen zoals consultatiebureaus, ROC's en maatschappelijk werk over hun bijdrage aan de toeleiding van kinderen en de ondersteuning van ouders. De gemeente kan dat doen door een deel van de bestaande subsidie te oormerken of door een gedeelte van de subsidie toe te kennen aan de schoolbesturen die daarmee hun scholen in staat kunnen stellen zelf een adequaat aanbod in te kopen. In het eerste geval zijn de instellingen verplicht rekenschap af te leggen over hun inspanningen en de bereikte resultaten, in het tweede geval de scholen. De gemeente kan ook kinderopvanginstellingen subsidiëren om VVE-

activiteiten aan te bieden. Om hierbij een doorgaande leerlijn tot stand te brengen moeten deze instellingen zelf afspraken maken met (voor)scholen. Kinderdagverblijven zijn geen onderdeel van de onderwijsinfrastructuur, dus zaken als onderwijsinspectie, onderwijskwalificaties en onderwijsbegeleiding zijn hiervoor niet zonder meer beschikbaar. Een andere complicatie is dat de gemeente vermoedelijk na invoering van de WBK geen rechtstreekse subsidierelatie meer heeft met kinderdagverblijven en (nog) niet met alle betrokken instellingen een subsidierelatie heeft zoals de jeugdhulpverlening en de consultatiebureaus. Verder hebben de schoolbesturen een grote mate van vrijheid om zelf het onderwijs in te richten. Als een school voor bijzonder onderwijs wel op grond van de doelgroep in aanmerking komt voor een voorschool, maar weigert om de voorschool ook daadwerkelijk in te richten, kan dat alleen worden afgedwongen indien het inrichten van een voorschool bij wet in de deugdelijkheidseisen worden opgenomen. Met betrekking tot andere niet door de gemeente gesubsidieerde instellingen zijn er drie mogelijkheden: vrijwillige afspraken, afspraken met de financierende instantie (bijvoorbeeld de provincie) ofwel via gerichte doelsubsidies resultaten en rekenschap daarover mogelijk maken.

5.5 Opmerkingen ten aanzien van scenario 2a

Uit het bovenstaande kan de conclusie getrokken worden dat scenario 2a goede mogelijkheden biedt voor een groot bereik van de doelgroep, zowel voor de kinderen als de ouders. Naarmate de verwijzingsfunctie van de consultatiebureaus aan kwaliteit wint, zal de beoogde doelgroep steeds beter bereikt worden. Alleen de kinderen worden bereikt voor wie VVE-activiteiten bestemd zijn. Er vindt nauwelijks verdunning van middelen plaats en dat leidt tot een hoge mate van doelgerichtheid. De kwaliteit is hoog. Vanuit een oogpunt van sociale cohesie scoort dit scenario laag, aangezien de verschillen tussen scholen met en zonder kinderen met achterstanden verder toenemen. Voor de ouders die dagopvang nodig hebben, levert de voorschool problemen op, aangezien deze maar gedurende vier dagdelen onderdak biedt. Kinderdagverblijven zijn geen onderdeel van de onderwijsinfrastructuur en daarom kunnen ze hooguit incidenteel VVE-activiteiten bieden. Dit scenario brengt voor de rijksoverheid kosten met zich mee vanwege het grotere bereik van de doelgroep en omdat een aantal tot dusver door de gemeente gefinancierde kosten zoals huisvesting en personeelskosten voor rekening van het rijk komen. De gemeente maakt hogere kosten voor de toeleiding, het bereiken van ouders en het organiseren van het netwerk rond de school. In dit scenario wordt een groot beroep gedaan op de regiefunctie van de gemeente. De gemeente blijft daarbij voor een deel afhankelijk van de bereidwilligheid van samenwerkingspartners.

In schema: z.o.z.

beleidsopties	1	2		3
Scenario's	1	2a	2b	3
toegankelijkheid				
<i>Doelgroepbereik</i>	+/-	+		
<i>Sociale cohesie</i>	+/-	-		
<i>Fysieke bereikbaarheid</i>	+/-	+		
<i>Arbeid en zorg</i>	-	-		
kwaliteit				
<i>Eenduidige eisen en toezicht</i>	+	+		
<i>Adequate omstandigheden</i>	-	+		
<i>Doorgaande lijn</i>	+/-	+		
<i>Relatie met ouders</i>	+/-	+		
doelmatigheid				
<i>Bestuurlijke relatie Rijk-gemeente-instellingen (4 R-en)</i>	+/-	+/-		
<i>Mogelijkheid tot creëren samenhang</i>	+/-	+/-		

5.6 Beschrijving van scenario 2b

Scenario 2b is een variant van beleidsoptie 2: de verantwoordelijkheid voor voorschoolse educatie wordt ondergebracht bij het onderwijs. In scenario 2a worden voorscholen ingericht alleen voor de doelgroep, in scenario 2b wordt geen onderscheid gemaakt tussen kinderen met en zonder achterstand. Dit levert een scenario op met een aantal overeenkomsten en een aantal verschillen ten opzichte van scenario 2a.

In dit scenario beschikken alle basisscholen over een voorschool. Alle kinderen van 2 ½ jaar en ouder kunnen terecht op de voorschool. De voorschool wordt ingericht onder dezelfde voorwaarden als in scenario 2a: schoolbesturen zijn verantwoordelijk, de voorschool is in de onderwijswetgeving opgenomen en kent een toegankelijkheid vergelijkbaar met het basisonderwijs. Alle kinderen krijgen een gestructureerd programma aangeboden. Zodra kinderen de voorschool bezoeken wordt bekeken of ze behoren tot een achterstandsgroep. In dat geval krijgen ze op basis van een leerlinggewicht extra aandacht in de vorm van kleinere groepen, meer begeleiding in de groep en 4 dagdelen in plaats van 2 zoals de andere kinderen. Er wordt gedifferentieerd binnen de groep, afhankelijk van de mate van achterstand. Ook voor de ouders van kinderen in een achterstandssituatie bestaan educatieve mogelijkheden zoals in scenario 2a beschreven. De toeleiding naar de voorschool gebeurt via het consultatiebureau. Ouders van kinderen die het consultatiebureau bezoeken worden gewezen op het belang van het bezoeken van de voorschool. Ouders van kinderen bij wie een achterstand vermoed wordt, worden op meer intensieve wijze in contact gebracht met de voorziening. Aangezien het hier gaat om alle kinderen vanaf de leeftijd van 2 ½ jaar kunnen de ouders ook via de bevolkingsadministratie een bericht krijgen over het bestaan van de voorschool en het nut ervan. Te verwachten is overigens dat wanneer de voorschool een algemeen gevestigde voorziening wordt die bij alle basisscholen standaard aanwezig is, het bezoeken van de voorschool langzamerhand een normale zaak wordt en geen intensieve toeleiding meer behoeft, behalve wellicht voor ouders die nieuwkomer zijn in de samenleving. Ook de kleuterschool waarvoor kinderen op dit moment (nog) niet leerplichtig zijn op 4-jarige leeftijd, heeft immers een bijna volledig bereik. Eventueel kan overwogen worden de leerplicht te verlagen naar 2 ½ of 3 jaar, maar dat kan alleen voor alle kinderen ongeacht de mate van achterstand. De vraag is of een dergelijke ingrijpende maatregel noodzakelijk is, wanneer het bezoek aan de voorschool een ingeburgerde gewoonte is geworden. Naast de voorschool bestaat geen gesubsidieerde peuterspeelzaal meer. Die is niet meer levensvatbaar naast het aanbod van voorscholen zonder wachtlijsten. De voorschool biedt geen oplossing voor de behoefte aan dagopvang. Ouders die meer opvang

willen dan twee of vier dagdelen zijn aangewezen op de kinderdagopvang, waar incidenteel VVE-programma's worden aangeboden en waar ouders een (soms inkomensafhankelijke) eigen bijdrage betalen. Voor kinderen ouder dan vier jaar is de combinatie VVE en opvang eenvoudiger: de buitenschoolse opvang (de opvang voor, na en tussen schooltijd) sluit in de regel aan bij de onderwijstijden en soms wordt voorzien in het halen en brengen van kinderen van school naar de buitenschoolse voorziening.

5.7 Consequenties van scenario 2b

De bestuurlijke, beleidsmatige en financiële consequenties van scenario 2b zijn grotendeels gelijk aan die van scenario 2a met de volgende verschillen:

Beleidsmatige en bestuurlijke consequenties:

- De peuterspeelzaal als afzonderlijke gesubsidieerde werksoort bestaat niet meer.
- Bij scenario 2a lag de taak voor het signaleren van achterstanden buiten de school, voornamelijk bij het consultatiebureau. In scenario 2b, waar de toeloop naar de voorschool meer vanzelfsprekend is voor alle kinderen, is een adequaat instrumentarium nodig om binnen de voorschool achterstanden te kunnen signaleren en maatwerk te kunnen leveren aan kinderen die dat nodig hebben.
- Overeenstemming met de schoolbesturen is nodig om op alle scholen een voorschool in te richten.

Financiële consequenties:

- Door de grotere deelname aan de voorschool ook door kinderen die de voorschool niet nodig hebben vanwege achterstanden, heeft dit model aanzienlijke financiële gevolgen voor de rijksoverheid. De rijksoverheid bekostigt de (basis)voorziening in materieel en personeel opzicht. De gemeente verstrekt aan de scholen een bijdrage uit het GOA-budget voor de extra kosten voor de uitvoering van VVE volgens de criteria van de VVE-regeling: meer dagdelen, professionalisering van leidsters, meer en intensieve begeleiding, effectieve programma's. De gemeente komt voor fors hogere huisvestingslasten te staan. De gemeente heeft geen subsidierelatie meer met peuterspeelzalen.

5.8 Scenario 2b langs de meetlat van de afwegingscriteria

De afwegingscriteria laten grotendeels hetzelfde beeld zien met uitzondering van de sociale cohesie. Aangezien veel meer kinderen met en zonder achterstanden op elke school een voorschool kunnen bezoeken wordt de tweedeling tussen scholen minder scherp.

In schema: z.o.z.

beleidsopties	1	2		3
Scenario's	1	2a	2b	3
toegankelijkheid				
<i>Doelgroepbereik</i>	+/-	+	+	
<i>Sociale cohesie</i>	+/-	-	+	
<i>Fysieke bereikbaarheid</i>	+/-	+	+	
<i>Arbeid en zorg</i>	-	-	- ⁴⁶	
kwaliteit				
<i>Eenduidige eisen en toezicht</i>	+	+	+	
<i>Adequate omstandigheden</i>	-	+	+	
<i>Doorgaande lijn</i>	+/-	+	+	
<i>Relatie met ouders</i>	+/-	+	+	
doelmatigheid				
<i>Bestuurlijke relatie Rijk-gemeente-instellingen (4 R-en)</i>	+/-	+/-	+/-	
<i>Mogelijkheid tot creëren samenhang</i>	+/-	+/-	+/-	

5.9 Opmerkingen ten aanzien van scenario 2a en 2b

Beide varianten van beleidsoptie 2 overziend blijkt dat scenario 2b op de meeste criteria positief scoort. In beide varianten bestaat echter nog het probleem dat voorscholen en kinderdagopvang twee verschillende voorzieningen zijn met een ongelijksoortige aansturing en financiering. De voorschool biedt voorschoolse educatie voor doelgroepkinderen. De kinderdagopvang biedt opvang en verzorging. Hoewel er ook binnen de kinderdagopvang educatieve activiteiten plaatsvinden vallen deze buiten de onderwijsinfrastructuur die kenmerkend is voor deze beleidsoptie. Voor ouders die zowel de voorschool als kinderdagopvang voor hun kinderen nodig hebben is dat een lastige situatie.

Het is niet ondenkbaar dat voorschool en kinderopvang dichter bij elkaar kunnen worden gebracht, bijvoorbeeld door huisvesting van de kinderopvang in de buurt van de voorschool. Kinderen kunnen dan voor en na het bezoeken van de voorschool naar het kinderdagverblijf. In het kader van brede schoolontwikkeling doet zich een dergelijke variant al voor. Deze variant is echter niet op grote schaal toepasbaar door allerlei praktische problemen veroorzaakt door een vrij fundamentele systeem-scheiding. De spreiding van kinderdagopvang is minder fijnmazig dan van basisscholen met voorscholen. Instellingen voor kinderdagopvang hebben een marktgerichte oriëntatie die nog versterkt zal worden onder het regime van de WBK, zij laten zich niet eenvoudig sturen op gemeentelijke beleidsdoelstellingen en vallen niet binnen het onderwijstoezicht. Ook de financiering is anders. Een andere variant is het zorgen voor voorschoolse educatieve activiteiten binnen de kinderdagopvang, maar hier vormt de aansluiting met de onderwijsinfrastructuur een probleem.

Eveneens in beide varianten behoeft de verticale aansturing aandacht. De verantwoording van de gemeente richting rijksoverheid kan plaatsvinden in het kader van de verantwoording van GOA-activiteiten. Naarmate deze aan scherpte en kwaliteit wint, geldt dat ook voor de verantwoording van VVE-beleid in beide scenario's. De relatie tussen gemeente en schoolbesturen is gebaseerd op afspraken. Naarmate het gemeentelijk budget groter is, nemen ook de sturingsmogelijkheden ten opzicht van schoolbesturen verder toe. Ten aanzien van de regiefunctie van de gemeente (ten behoeve

⁴⁶ negatief vooral voor de leeftijdsgroep 2 – 4 jaar. Voor schoolgaande kinderen is een aansluitend arrangement met buitenschoolse opvang wel mogelijk.

van een ondersteunend netwerk rond de scholen) blijft het probleem bestaan dat niet alle instellingen zich door de gemeente laten aansturen.

5.10 De no-regret-opties

Wanneer de scenario's 2a en 2b worden gezien in het licht van de no-regret-opties kan worden vastgesteld dat binnen deze scenario's alle no-regret-opties een plek vinden: *de ontwikkeling van een instrumentarium om ontwikkelingsachterstanden in beeld te brengen en de indicatiestelling door consultatiebureaus te ondersteunen* is een noodzakelijke voorwaarde voor beide beleidsopties, *uitwerking van een formule die prioriteit aan doelgroepen geeft zonder tweedeling in de samenleving en stigmatisering te bevorderen* is een belangrijk onderdeel van optie 2b en *invoering van toezicht op de kwaliteit van VVE-programma's*⁴⁷ met de mogelijkheid corrigerend op te treden is binnen de beide varianten van optie 2 een consequentie van de inbedding in de onderwijssetting.

5.11 De realiseerbaarheid van optie 2

Wetgever aan zet

Optie 2 stelt minder hoge eisen aan de bestuurskracht en de financiële inspanningen van de gemeente, maar des te meer aan die van de rijksoverheid omdat hier vooral de wetgever aan zet is. Wanneer de onderwijswetgeving aangepast wordt in die zin dat ook de huidige peuterspeelzalen onder het onderwijsregime vallen, verdwijnen een aantal knelpunten die het gevolg zijn van de wisselende bestuurskracht en financiële mogelijkheden van gemeenten. De gemeente blijft wel een belangrijke rol spelen in de afstemming tussen scholen inclusief voorscholen en andere voorzieningen: de consultatiebureaus en andere toeleidende instanties, de jeugdzorg, de opvoedingsondersteuning, de gezinsgerichte activiteiten, de volwasseneneducatie en dergelijke belendende beleidsterreinen. Bovendien moet de gemeente verantwoording afleggen voor de resultaten van GOA-beleid, waaronder VVE. In scenario 2a moet de gemeente vooral extra aandacht besteden aan de toeleiding van kinderen die tot de doelgroep behoren, terwijl in scenario 2b het accent meer ligt op de differentiatie in aanpak van kinderen die al de voorschool bezoeken.

Personele aspecten

Behalve aan wetgeving moet de rijksoverheid ook veel aandacht besteden aan de personele aspecten. Er moet een opleiding komen voor peuterspeelzaalleidsters die omgeschoold willen worden tot leerkracht in de voorschool en leerkrachten in de basisschool moeten kennis verwerven van de ontwikkelingsfase en ontwikkelingsmogelijkheden van kinderen jonger dan 4 jaar. Daarvoor moet een beroepsprofiel worden ontwikkeld en scholingsinstellingen moeten geactiveerd worden om de scholing op grote schaal uit te voeren. Ook hier is het knelpunt de arbeidsmarktsituatie die op dit moment al grote tekorten laat zien in het basisonderwijs die in de toekomst nog groter worden. Wellicht zal er door betere arbeidsvoorwaarden animo zijn bij peuterspeelzaalleidsters om zich om te laten scholen, aan de andere kant kunnen zij zich ook laten afschrikken door de hogere eisen die dan gesteld zullen worden aan inzet en opleiding.

Financiën

Wat de financiën betreft: de kosten per kind worden hoger doordat de onderwijssetting hogere kosten met zich meebrengt (huisvesting en personeelskosten). Ook het bereik wordt groter, in variant 2b in nog sterkere mate omdat in die variant ook de niet-doelgroepkinderen massaal de voorschool zullen bezoeken. De totale kosten nemen daardoor fors toe. Daar staat tegenover dat door de overname van peuterspeelzaalwerk door het onderwijs gemeentelijke budgetten vrijvallen die kunnen worden overgeheveld naar het onderwijs. Aangezien de personele capaciteit zowel kwalitatief als kwantitatief randvoorwaardelijk zijn voor deze optie en ook de benodigde wetgeving behoorlijk veel tijd in beslag zal nemen, zal de sterkte van deze optie pas op middellange termijn tot zijn recht komen. Als er al genoeg personeel gevonden kan worden om het gewenste voorzieningenniveau tot stand te brengen, duurt het nog een aantal jaren voordat de scholing in voldoende mate is opgezet en uitgevoerd.

⁴⁷ niet duidelijk is of hiermee wordt bedoeld de kwaliteit van de programma's zelf of de kwaliteit van de uitvoering van de programma's

In het volgende schema een overzicht van de bij optie 2 betrokken instellingen, budgetten en regelgeving.

voorziening	Bestuurlijke rollen		
	Bestuur	Financiering	regie
consultatiebureau	bestuur thuiszorg (tot 4 jaar) vanaf 4 jr.: jeugdgezondheidszorg GGD	Tot 4 jaar: AWBZ wordt: centrumgemeenten van GGD-regio's Vanaf 4 jr.: gemeentefonds	Gemeente: spreiding en aanbod
Peuterspeelzaal	schoolbestuur In variant 2a: daarnaast ook nog als in optie 1	Rijk: basisvoorziening (m.u.v. huisvesting) Wettelijk basis: WPO Gemeente: VVE (uit GOA-budget), huisvesting	Rijk: kwaliteit, spreiding en aanbod, gemeente: VVE: keuze programma's Resultaatverantwoordelijk voor VVE (als onderdeel GOA) op overeenstemming gericht overleg met schoolbesturen
Kinderopvang	Bestuur stichting of commerciële instelling	Rijk/gemeente ⁴⁸ ouderbijdragen wettelijk kader: welzijnswet, straks: WBK (2004)	Gemeente: spreiding, uitbreiding, kwaliteit Na invoering WBK: vraaggericht
Basisschool	Schoolbestuur ⁴⁹	Rijk: basisvoorziening Gemeente: VVE (uit GOA-budget)	Gemeente: spreiding, huisvesting, aanbod, resultaatverantwoordelijk voor GOA (incl. VVE)
Ondersteuning	Bestuur obd of commercieel ⁵⁰	Nu: gemeente Straks: schoolbestuur Gemeente alleen via gemeentelijk inkoopbudget (facultatief)	Nu: gemeente Straks: vraaggericht, gemeente kan regie voeren op ondersteuning VVE met behulp van gemeentelijk budget en na op overeenstemming gericht overleg met schoolbesturen
Volw. educatie	bestuur	Gemeente Budget: basiseducatie Inburgering nieuwkomers Oudkomersgeld, gsb	Gemeente of basisschool wanneer gemeente budget overhevelt naar basisschool om volw.ed. in te kopen
Toezichthouder op voorschoolse voorziening: gemeente: GGD	Gemeente alleen nog peuterspeelzalen in scenario 2a en in kinderopvang	gemeente	Gemeente op basis van landelijke eisen ⁵¹
Toezichthouder op VVE-programma: onderwijsinspectie	Min. OCenW	Min OCenW	Min. OCenW
Buitenschoolse voorzieningen ⁵²	Diverse besturen	Gemeente	Gemeente rechtstreeks of via vraagsturing
Opvoedingsondersteuning, hulpverlening	Bureau jeugdzorg	Provincie Wettelijk kader: wet jeugdzorg	Provincie in overleg met betrokken gemeenten en instellingen

⁴⁸ Op dit moment heeft de gemeente de regie bij de uitbreiding van de kindplaatsen via de stimuleringsregeling kinderopvang van het rijk, na invoering van de WBK financiering door ouders/werkgevers/rijk, de gemeente koopt kindplaatsen voor bepaalde groepen.

⁴⁹ Dit kan ook de gemeente (of een bestuurscommissie) zijn voor het openbaar onderwijs in het geval van integraal bestuur.

⁵⁰ na beëindiging verplichte winkelnering kan de school, c.q. het schoolbestuur ondersteuning inkopen

⁵¹ via AMvB zoals aangekondigd in de beleidsbrief peuterspeelzalen van de Staatssecretaris van VWS, januari 2002 .

⁵² voorzieningen die de gemeente bij de brede school kan betrekken zoals buitenschoolse opvang, culturele vorming, sportactiviteiten, maatschappelijk werk, e.d.

HOOFDSTUK 6– BELEIDSOPTIE 3

Een geïntegreerd voorzieningenaanbod voor kinderen van 0 tot 6 jaar

6.1 Beschrijving van beleidsoptie 3

In Grenzeloos leren wordt de 3^e beleidsoptie als volgt omschreven⁵³:

In deze derde optie komt een geïntegreerd voorzieningenaanbod tot stand voor kinderen tot 6 jaar. Het aanbod verbindt educatie, zorg en opvang met elkaar. Deze optie leidt tot eenduidig beleid voor kwaliteit, toegankelijkheid, regelgeving en financiering. De afstemming tussen de voorzieningen is natuurlijk vooral een lokale zaak. Finland kent bijvoorbeeld instellingen waarin school, bibliotheek en jeugdzorg onder een en dezelfde directeur vallen. Deze lokale integratie wordt weerspiegeld op rijksniveau door de algehele verantwoordelijkheid voor voorzieningen voor 0-6-jarigen in handen te brengen van één departement voor onderwijs en jeugd.

Verder wordt in Grenzeloos leren opgemerkt wordt dat deze optie alleen meerwaarde heeft als er sprake is van doorlopende leerlijnen van voorschoolse educatie naar basisschool en als flexibele inzet van personeel mogelijk is. Verder wordt de vraag gesteld of een grote institutionele ingreep door de grote inspanningen die dat vergt niet meer nadelen dan voordelen met zich meebrengt.

Uitwerking van deze optie

In deze optie staat centraal *een geïntegreerd voorzieningenaanbod voor kinderen tot 6 jaar*.

Vervolgens worden 4 aspecten genoemd die hierbij een rol spelen

1. het aanbod verbindt educatie, zorg en opvang
2. een eenduidig beleid ten aanzien van kwaliteit, toegankelijkheid, regelgeving en financiering
3. afstemming van voorzieningen op lokaal niveau
4. verantwoordelijkheid voor voorzieningen in handen van 1 departement voor onderwijs en jeugd

Van deze 4 aspecten hebben 1 en 3 (integraal aanbod en afstemming van voorzieningen) betrekking op het lokale niveau, 2 (eenduidig beleid) op het lokale en landelijke niveau en 4 (1 departement voor onderwijs en jeugd) op het landelijke niveau. De vraag doet zich voor wat op lokaal niveau tot stand kan worden gebracht en wat daarvoor minimaal op landelijk niveau moet worden geregeld. Om de relatie tussen lokale integratie en integratie op het niveau van de rijksoverheid helder te maken wordt de redenering als volgt opgezet: eerst wordt in scenario 3 een geïntegreerd voorzieningenaanbod op lokaal niveau beschreven. Dit scenario wordt beoordeeld aan de hand van de criteria uit het analysekader, waarbij wordt aangegeven welke beleidsmaatregelen op welk niveau nodig zijn. Daarna wordt aangegeven welke van de maatregelen op lokaal en welke op landelijk niveau moeten worden genomen. Aan de hand daarvan wordt de conclusie getrokken of de vorming van 1 departement voor onderwijs en jeugd een noodzakelijke voorwaarde vormt voor het geïntegreerde aanbod op lokaal niveau. De randvoorwaarden die in Grenzeloos leren bij deze optie zijn geformuleerd, *doorlopende leerlijnen* en *flexibele inzet van personeel* worden bij de beschouwing betrokken, evenals de no-regret-opties. Tenslotte moet bedacht worden dat dit scenario is uitgewerkt zoals in Grenzeloos leren is geformuleerd, nl. voor de leeftijdsgroep 0-6-jarigen. Het is niet aannemelijk dat daarmee beoogd wordt een nieuwe knip aan te brengen in het leeraanbod kinderen onder en boven de zes jaar. In dit scenario wordt, overeenkomstig Grenzeloos leren, uitgegaan van een centrum voor 0-6-jarigen met de aantekening dat een dergelijk centrum naadloos zal moeten aansluiten, dan wel onderdeel zal moeten uitmaken van een voorziening voor 0-12-jarigen.

6.2 Beschrijving van scenario 3

In dit scenario zijn (de onderbouw van) basisscholen, peuterspeelzalen, kinderdagverblijven en consultatiebureaus geen afzonderlijke voorzieningen meer, apart gehuisvest en zonder onderlinge afstemming, maar bestaan er alleen centra voor 0-6-jarigen. Ouders kunnen vanaf de geboorte van hun eerste kind⁵⁴ op dit centrum terecht met vragen over opvoeding en verzorging van kinderen.

⁵³ zie Grenzeloos leren, blz. 25

⁵⁴ vanuit een oogpunt van toeleiding naar deze voorziening valt te overwegen hier ook de zorg tijdens zwangerschap en bevalling aan toe te voegen. De ouders zijn dan vanaf het begin vertrouwd met de voorziening.

Kinderartsen houden spreekuur, waarvoor alle ouders worden opgeroepen. Ouders kunnen, indien gewenst, deelnemen aan cursussen over verzorging en opvoeding en ze kunnen er terecht voor meer specialistische adviezen op het gebied van taal- en spraakontwikkeling, lichamelijke en verstandelijke handicaps en dergelijke. Het centrum verzorgt ook opvang van kinderen. Deze opvang heeft flexibele tijden om ook ouders die geen reguliere werktijden hebben, in de gelegenheid te stellen arbeid en zorg te combineren. Bij de opvang ligt het accent in de eerste periode (vanaf ongeveer 8 weken) op verzorging⁵⁵, vanaf 2½ jaar wordt, afhankelijk van de ontwikkeling van het kind een op het kind afgestemd educatief programma aangeboden binnen de setting waar het kind verblijft. Naarmate de achterstanden groter zijn, is het aanbod intensiever, bijvoorbeeld door aanbod in kleinere groepen. De educatieve programma's worden in de jongste leeftijdsgroep vooral 's ochtends aangeboden. De kinderen die niet door ouders worden opgehaald, kunnen daarna gezamenlijk eten, slapen en spelen, totdat ze door de ouders worden opgehaald. Vanaf 4 jaar wordt het educatieve programma geïntensifieerd. Deelname is dan verplicht. Het programma wordt 's ochtends en 's middags aangeboden, tussendoor kunnen de kinderen eten en spelen. Desgewenst kunnen kinderen na afloop van het educatieve programma worden opgehaald, ze kunnen ook, afhankelijk van de wens van de ouders blijven spelen en eten (en evt. slapen indien de ouders gebruik maken van de 24-uursopvang). De naschoolse tijd kan eventueel worden ingevuld met activiteiten van andere organisaties: sportverenigingen, creatieve centra, club- en buurthuiswerk. Met deze organisaties kunnen daarvoor contracten worden afgesloten. De functie van het consultatiebureau voor 0-4-jarigen wordt door de gemeente bekostigd en is voor ouders kosteloos. Ouders betalen een bijdrage voor de opvang, afhankelijk van de mate waarin ze van de opvangfunctie gebruik maken. Ze krijgen daarvoor een bijdrage van de werkgever, c.q. de overheid (via de belasting) op vergelijkbare wijze als in de Wet Basisvoorziening Kinderopvang is geregeld. Voor de educatieve programma's hoeft niet extra betaald te worden. De werkers in het centrum zijn gediplomeerd. Voor ouders is een aanbod beschikbaar voor opvoedingsadviezen, cursussen (o.a. taalcursussen) en maatschappelijk werk. De beroepskrachten betrekken ouders bij de activiteiten met de kinderen door hun aanwezigheid en deelname te stimuleren en door de mening van de ouders te betrekken bij de organisatie en het beleid. Het centrum heeft een directie die zorgt voor de coördinatie van de verschillende onderdelen en het vormen van een extern netwerk. Alle basisscholen hebben hun eerste twee leerjaren in een dergelijk centrum ondergebracht.

6.3 Bestuurlijke, beleidsmatige en financiële consequenties van scenario 3

Om scenario 3 te realiseren zijn er een aantal veranderingen nodig ten opzicht van het huidige systeem:

Bestuurlijke en beleidsmatige consequenties:

- Peuterspeelzalen, kinderdagverblijven en consultatiebureaus worden opgeheven als afzonderlijke instellingen.
- Er komt een wet op de centra voor 0-6-jarigen, die regelt dat gemeenten verplicht zijn per x aantal inwoners een dergelijk centrum op te richten. Ook is aangegeven welke voorzieningen daarin minimaal aanwezig moeten zijn. Voor elk kind van de leeftijdsgroep is een plaats beschikbaar. In de wet worden ook kwaliteitseisen opgenomen.
- De gemeente heeft hierbij een sterke regierol: afspraken maken met schoolbesturen, beschikbaar stellen van ruimte, voorzien in deelname van diverse deskundigen, zorgen voor ondersteunend netwerk en de aansluiting met andere organisaties die buitenschoolse activiteiten organiseren, verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en organisatie van de toeleiding van kinderen via voorlichting aan ouders.
- Er is een aparte landelijke doeluitkering voor de Centra voor 0-6-jarigen, waarin opgenomen: de huidige landelijke geldstromen ten behoeve van de onderbouw van de basisschool, het VVE-gedeelte van de GOA-middelen en de gelden van de Tijdelijke regeling vroegsignalering. De gemeente voegt daaraan toe de gelden bestemd voor de peuterspeelzaal en voor de consultatiebureaus voor 0-6-jarigen, (eventueel via uitname uit het gemeentefonds met landelijke

⁵⁵ het accent ligt op verzorging, maar dat neemt niet weg dat het ook in deze fase belangrijk is, dat de beroepskrachten beschikken over inzichten en vaardigheden om de ontwikkeling van kinderen te stimuleren.

herverdeling gebaseerd op een adequaat aanbod). Toegevoegd wordt een budget voor de organisatiekosten. Het geld wordt aan gemeenten beschikbaar gesteld op basis van inwoneraantal.

- De opvangfunctie binnen het centrum wordt bekostigd door bijdragen van ouders en werkgevers, c.q. de overheid

Financiële consequenties

- Er is extra geld nodig voor de organisatie en het beheer van de centra, bedoeld om de dagelijkse gang van zaken te regelen en te zorgen voor afstemming tussen de verschillende disciplines binnen en buiten het centrum. Daartegenover staan inverdieneffecten als gevolg van de efficiëntere organisatie: de beleidsdichtheid neemt af.
- De gemeente organiseert vraaggerichte financiering van andere vrije tijdsvoorzieningen door in plaats van rechtstreekse subsidie aan instellingen de centra voor 0-6-jarigen een inkoopbudget te verschaffen.
- Het gemeentelijk budget voor de onderwijshuisvesting moet sterk worden uitgebreid.
- De grotere deelname van kinderen zal leiden tot veel hogere kosten dan op dit moment nodig zijn.

6.4 Scenario 3 langs de meetlat van de afwegingscriteria

Bovenstaand is het scenario beschreven dat voldoet aan de uitgangspunten van beleids optie 3.

Wanneer dit scenario wordt geanalyseerd aan de hand van de criteria uit het analysekader ontstaat het volgende beeld:

Toegankelijkheid:

- Doelgroepbereik. Het doelgroepbereik is optimaal. Omdat (vrijwel) alle kinderen van 0-6-jaar bereikt worden wordt ook de groep voor wie VVE bestemd is, binnengehaald.
- Sociale cohesie. Alle kinderen kunnen in het centrum terecht, sommige in de eerste jaren alleen voor consultatie over gezondheid en opvoeding, andere ook voor opvang gedurende kortere of langere tijd. Voor kinderen met het risico op achterstanden kan een intensief aanbod op maat worden geleverd, waarbij zowel aan educatieve als aan andere achterstanden gewerkt kan worden.
- Fysieke bereikbaarheid. Wanneer de spreiding ongeveer gelijk is aan de huidige spreiding van het basisonderwijs, is de voorziening meestal goed bereikbaar. Aandachtspunt is de bereikbaarheid op het platteland, met name in dorpen waar geen basisschool (meer) aanwezig is om getalsmatige redenen.
- Arbeid en zorg. Voor de combinatie van arbeid en zorg is dit scenario optimaal. De voorziening is bereikbaar, de opvangfunctie is gegroepeerd rondom tijden voor educatieve activiteiten. Alle activiteiten op vinden plaats op dezelfde lokatie. Aandachtspunt is de afstemming met halen en brengen van oudere schoolgaande kinderen. Als de aansluiting met de school voor 6-12-jarigen niet goed geregeld is, kan hier een probleem ontstaan.

Kwaliteit:

- Eenduidige kwaliteitseisen: kwaliteitseisen zijn in de wet opgenomen. De gemeente heeft de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de voorziening, het klachtrecht voor ouders e.d. De onderwijsinspectie houdt toezicht op de kwaliteit van de educatieve component
- Adequate omstandigheden: er wordt gewerkt met beroepskrachten vanuit diverse disciplines. De formatie wordt vastgesteld op basis van het aantal deelnemers. De mogelijkheid om functies te combineren is optimaal.
- Doorgaande lijn in de programma's van voorschoolse naar vroegschoolse voorziening is gegarandeerd. Deze lijn kan ook doorgetrokken worden naar de activiteiten in het kader van (naschoolse) opvang.
- Relatie met ouders: goede mogelijkheden door de laagdrempeligheid, aanwezigheid van activiteiten voor ouders.

Doelmatigheid:

- Bestuurlijke relaties: de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheidslagen is helder. Er is een gegarandeerd en landelijk gefinancierd aanbod op grond van een wettelijke regeling. De gemeente zorgt voor de uitvoering en inrichting van de voorzieningen.

- Creëren van samenhang: De mogelijkheden van de gemeente om samenwerking af te dwingen zijn groot ten aanzien van instellingen die in het wettelijk kader bijeengebracht zijn. Ten aanzien van andere voorzieningen (bibliotheek, vrijetijdsvoorzieningen) heeft de gemeente uiteraard meer mogelijkheden ten aanzien van voorzieningen die geheel of gedeeltelijk door de gemeente worden gefinancierd. Door de aanwezigheid van een coördinator per centrum is capaciteit om afspraken te maken aanwezig. Een inkoopbudget voor de centra vanuit de gemeente om activiteiten van andere instellingen in te kopen werkt ook stimulerend. De medewerking van de schoolbesturen is wettelijk verankerd.

In schema:

beleidsopties	1	2		3
Scenario's	1	2a	2b	3
toegankelijkheid				
<i>Doelgroepbereik</i>	+/-	+	+	+
<i>Sociale cohesie</i>	+/-	-	+	+
<i>Fysieke bereikbaarheid</i>	+/-	+	+	+
<i>Arbeid en zorg</i>	-	-	- ⁵⁶	+
kwaliteit				
<i>Eenduidige eisen en toezicht</i>	+	+	+	+
<i>Adequate omstandigheden</i>	-	+	+	+
<i>Doorgaande lijn</i>	+/-	+	+	+
<i>Relatie met ouders</i>	+/-	+	+	+
doelmatigheid				
<i>Bestuurlijke relatie Rijk-gemeente-instellingen (4 R-en)</i>	+/-	+/-	+/-	+
<i>Mogelijkheid tot creëren samenhang</i>	+/-	+/-	+/-	+

6.5 Eén departement voor onderwijs en jeugd

Hiervoor is beschreven welke bestuurlijke ingrepen nodig zijn om scenario 3 te kunnen realiseren. Terugkijkend naar de beschrijving van beleidsoptie 3 kan worden geconstateerd dat in dit scenario sprake is van een geïntegreerd voorzieningenaanbod voor kinderen tot 6 jaar, waarin educatie, zorg en opvang met elkaar verbonden zijn en de mogelijkheid bestaat tot afstemming met andere lokale voorzieningen. Er bestaat een eenduidig beleid ten aanzien van kwaliteit, toegankelijkheid, regelgeving en financiering. De randvoorwaarden⁵⁷ *doorlopende leerlijnen en flexibele inzet van personeel* zijn in dit scenario beide gewaarborgd. Ook de no-regret-opties passen binnen dit scenario: *het instrumentarium van het consultatiebureau om ontwikkelingsachterstanden in beeld te brengen, de formule die prioriteit geeft aan doelgroepen zonder tweedeling in de samenleving te veroorzaken en het invoeren van (corrigerend) toezicht* zijn in deze optie opgenomen. Blijft over de vraag of het noodzakelijk is voor de realisatie van beleidsoptie 3 de algehele verantwoordelijkheid voor voorzieningen voor 0-6-jarigen in handen te brengen van één departement voor onderwijs en jeugd. Om die vraag te beantwoorden moet onderscheid gemaakt worden tussen beleidsmaatregelen op het niveau van de rijksoverheid, resp. het gemeentelijk niveau. Wanneer het zwaartepunt van de maatregelen ligt op de beleidsmogelijkheden van de gemeente is samenvoeging van departementen minder aan de orde dan wanneer er een sterke interdepartementale sturing noodzakelijk is. Van de maatregelen op rijks-

⁵⁶ negatief vooral voor de leeftijdsgroep 2 – 4 jaar. Voor schoolgaande kinderen is een aansluitend arrangement met buitenschoolse opvang wel mogelijk.

⁵⁷ Zie Grenzeloos leren blz. 25

niveau wordt aangegeven of zij binnen 1 departement kunnen worden genomen of samenwerking van 2 departementen vereisen.

maatregel	gemeente	VWS	OCenW
Wet op de centra voor 0-6-jarigen		x	x
Bekostiging van de centra	x ⁵⁸	x	x
Organisatie en huisvesting	x		
Toezicht	x ⁵⁹		x
Toeleiding van kinderen	x		
Bevorderen samenhangend netwerk door inkoopbudget	x		

In dit schema blijkt dat er, naast een sterke regierol van de gemeente, een belangrijke rol is weggelegd voor de samenwerkende departementen. Alleen het toezicht van de onderwijsinspectie op de educatieve component valt onder één ministerie. Wetgeving en bekostiging zijn gezamenlijke activiteiten. Het samenvoegen en verleggen van geldstromen vereist sterke daadkracht en eensgezindheid, zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau. Deze ingreep wordt vergemakkelijkt wanneer één bewindspersoon met één departement daarvoor verantwoordelijk is. Wat voor de rijksoverheid geldt, geldt uiteraard ook voor gemeenten. Ook hier is de combinatie van de betreffende portefeuilleonderdelen een gunstige voorwaarde voor integraal beleid.

Jeugdbeleid is meer dan 0-6-jarigenbeleid

Een ander onderwerp dat in dit opzicht nadere beschouwing verdient is de relatie met overig jeugdbeleid en overig onderwijsbeleid. In Grenzeloos leren wordt beleids optie 3 beperkt tot de leeftijdsgroep 0 – 6-jarigen. Dat betekent dat de reikwijdte van de optie beperkt blijft tot de consultatiebureaus, peuterspeelzalen, kinderdagverblijven en de onderbouw van de basisscholen. Samenhang met de daaropvolgende leerjaren van het basisonderwijs mag natuurlijk niet ontbreken en wanneer de gemeente werkelijk zinvolle dagarrangementen tot stand wil brengen, is ook de koppeling met het jeugdbeleid voor jongeren vanaf 6 jaar (sport, culturele voorzieningen, verenigingen e.d.) onontkoombaar en dus ook van de componenten op landelijk niveau. In Grenzeloos leren wordt uitsluitend de optie 0 – 6 jaar genoemd en daarom blijft ook de beschrijving van deze optie daartoe beperkt, maar het is duidelijk dat de aansluiting met overig jeugdbeleid een vraagstuk vormt dat om verdergaande oplossingen vraagt naarmate de integratie voor de jongste leeftijdsgroep beter tot stand komt.

6.6 De realiseerbaarheid van optie 3

Wat is opgemerkt ten aanzien van optie 2 geldt nog sterker voor optie 3. Er zijn enkele meerjarige trajecten voor nodig: de samenvoeging van delen van departementen tot 1 departement voor onderwijs en jeugd en het wetgevingstraject dat moet leiden tot de beoogde centra voor 0-6-jarigen. Daarvoor moet niet alleen de onderwijswetgeving gewijzigd worden, maar ook (voorgenomen) wetgeving op het gebied van kinderopvang en jeugdgezondheidszorg. Financiële stromen moeten ingrijpend verlegd worden, waaronder het uitnemen van middelen uit het gemeentefonds en vervolgens herverdeling over gemeenten.

Reikwijdte van de optie

Dit scenario is beperkt tot 0-6-jarigen. Het opzetten van centra voor 0-6-jarigen heeft als nadeel de scheiding die dan ontstaat tussen onder- en bovenbouw van de basisschool. In feite betekent deze

⁵⁸ de gemeente bekostigt via een doeluitkering van de rijksoverheid, samengesteld uit geldstromen van beide ministeries en gemeenten

⁵⁹ de gemeente houdt toezicht op de kwaliteit van de voorziening (o.a. hygiëne, brandveiligheid, professionaliteit) en de onderwijsinspectie op de kwaliteit van de uitvoering van de educatieve component

ontwikkeling het opnieuw invoeren van de scheiding tussen kleuter- en lager onderwijs zoals die bestond voor de invoering van de basisschool, vandaar dat in deze variant de aansluiting met de voorzieningen voor >6-jarigen bijzondere aandacht behoeft. Het ligt voor de hand dat de centra voor 0-6-jarigen nauw aansluiten bij de bestaande basisschool. Dit kan op verschillende manieren. De centra voor 0-6-jarigen zoals beschreven in scenario 3 kunnen uitgebreid worden tot centra voor 0-12-jarigen, ofwel de centra voor 0-6-jarigen kunnen voor wat betreft het onderdeel basisonderwijs bestaande basisscholen inschakelen om het onderwijsgedeelte te verzorgen, zodat ook hier doorlopende leerlijnen vanuit 1 onderwijskundige visie ontstaan, rekening houdend met de ontwikkelingsfasen van het kind.

Tijdbeslag

Het tijdbeslag is door de omvang van de veranderingsoperatie van de drie hier geschetste scenario's het grootst. Wellicht is de beste volgorde om te beginnen met de vorming van een departement voor educatie en jeugd, omdat dan in ieder geval de regie van deze operatie in een hand ligt. Financieel gezien is deze variant moeilijk te berekenen. Bij de hogere kosten als gevolg van de vrijwel totale deelname aan voorzieningen voor 0-6-jarigen, komen ook de kosten die gemaakt worden voor de conversie.

In het volgende schema een weergave van de bij deze optie betrokken actoren, regelgeving en budgetten.

voorziening	Bestuurlijke rollen		
	Bestuur	Financiering	regie
Consultatiebureau Bestaat niet meer als aparte voorziening	bestuur centra voor 0-6-jarigen	rijk	Gemeente: spreiding en aanbod, kwaliteit, huisvesting
Peuterspeelzaal bestaat niet meer als aparte voorziening	Bestuur centra voor 0-6-jarigen	rijk	Gemeente: spreiding en aanbod, kwaliteit, huisvesting
Kinderopvang bestaat niet meer als aparte voorziening	Bestuur centra voor 0-6-jarigen	Rijk	Gemeente: spreiding en aanbod, kwaliteit, huisvesting
Basisschool (vanaf groep 3)	Schoolbestuur ⁶⁰	Rijk	Gemeente: spreiding, huisvesting, kwaliteit, aanbod
Ondersteuning	Bestuur obd of commercieel ⁶¹	Bestuur centra voor 0-6-jarigen Schoolbestuur voor basisscholen	vraaggericht
Volw. educatie	bestuur	Gemeente Budget: basiseducatie Inburgering nieuwkomers Oudkomersgeld, gsb	vraaggericht
Toeziethouder gemeente: GGD	gemeente	gemeente	Gemeente alleen voor wat betreft de kwaliteit van de centra 0-6-jarigen
onderwijsinspectie	Min. OCenW	Min OCenW	Min. OCenW voor wat betreft de onderwijsinhoud
Buitenschoolse voorzieningen ⁶²	Diverse besturen	Gemeente	vraaggericht
Bureaus jeugdzorg	Bestuur centrum 0-6-jarigen en schoolbesturen basisonderwijs	Rijk	vraaggericht

⁶⁰ Dit kan ook de gemeente (of een bestuurscommissie) zijn voor het openbaar onderwijs in het geval van integraal bestuur

⁶¹ na beëindiging verplichte winkelnering kan de school, c.q. het schoolbestuur ondersteuning inkopen

⁶² voorzieningen die de gemeente bij de brede school kan betrekken zoals buitenschoolse opvang, culturele vorming, sportactiviteiten, maatschappelijk werk, e.d.

HOOFDSTUK 7 – MENINGEN IN HET VELD

7.1 Inleiding

Bij het VVE-beleid zijn veel instanties en organisaties betrokken. De invoering van de VVE-regeling heeft in veel gevallen ervoor gezorgd dat gemeenten, scholen, peuterspeelzalen, consultatiebureaus en kinderdagverblijven meer met elkaar te maken kregen dan voorheen het geval was. Er waren al contacten tussen scholen en peuterspeelzalen en tussen peuterspeelzalen en kinderdagverblijven en uiteraard heeft de gemeente met al die instellingen een relatie, maar pas door de VVE-regeling ontstond de noodzaak tot goed overleg tussen alle betrokkenen, niet alleen over vormgeving en financiering maar ook over de inhoud. Uit onze gesprekken bleek dat VVE een onderwerp is dat hoog op de agenda staat. Vrijwel alle benaderde organisaties waren bereid tot een gesprek ondanks de zeer korte tijdsspanne die beschikbaar was voor het kennismaken van de gespreksnotitie, het gesprek en het goedkeuren van het verslag. De animo om een mening te geven over wenselijk beleid was zeer groot, het belang van VVE stond bij geen van de gesprekspartners ter discussie.

7.2 Keuze van de gesprekspartners

Gezien de complexiteit van het onderwerp hebben we geprobeerd uit alle betrokken sectoren met relevante actoren te spreken. Voor de peuterspeelzalen waren dat de werkgeversorganisatie MO-groep, de vakbond ABVA-KABO en het Platform Peuterspeelzalen, voor de kinderopvang zijn dat dezelfde werkgever- en werknemersorganisatie aangevuld met BoinK, de belangenorganisatie van ouders in de kinderopvang. Ook in de onderwijssector zijn werkgevers, werknemers en ouders geraadpleegd in de vorm van de besturenorganisaties VOS/ABB, Besturenraad, VBKO en VBS, de AOB voor de werknemers in het onderwijs en de NKO en de VOO als oudervereniging. Ook de AVS, Algemene Vereniging van Schoolleiders is geraadpleegd. Enkele gesprekspartners zijn niet in één sector onder te brengen, maar behartigen een overstijgend belang: de VNG voor de positie van de gemeenten, aangevuld met de ambtelijke werkgroep 0-6-jarigen van de vier grote gemeenten en Forum, het instituut voor multiculturele ontwikkeling, die vooral vanuit de invalshoek van integratie naar de problematiek heeft gekeken. De Thuiszorg heeft een reactie gegeven over de rol van de consultatiebureaus bij de toeleiding tot VVE. We zijn ons ervan bewust dat we daarmee niet het hele veld geraadpleegd hebben. Met name in het onderwijs had het aantal gesprekspartners een veelvoud kunnen zijn. Wat de besturenorganisaties betreft is het denominatieve beeld compleet, bij vakbonden, ouderorganisaties en schoolleidersorganisaties is dat niet het geval. Dat was niet zozeer het gevolg van een bewuste keus, maar eerder van mogelijkheden in diverse agenda's, beschikbaarheid van gesprekspartners e.d. De lijst is niet volledig en veel organisaties gaven aan geen anderen te vertegenwoordigen, maar de lijst overziende is de conclusie gerechtvaardigd dat, zeker gezien de beperkte tijd die beschikbaar was, een representatief beeld van de opvattingen in de VVE-sector gevormd kan worden.

7.3 Werkwijze bij de meningspeiling

De volgende werkwijze is gehanteerd: er is een gespreksnotitie vervaardigd waarin alleen de drie scenario's uit de voorgaande hoofdstukken zijn opgenomen, zonder verder commentaar en zonder verdere uitwerking. De gespreksnotitie is toegezonden met het verzoek in het gesprek een oordeel over de scenario's te geven aan de hand van een aantal criteria. De meeste gesprekken duurden één á anderhalf uur. Van het gesprek is een verslag gemaakt dat aan de gesprekspartners is toegezonden met het verzoek om een reactie. Van te voren is aangegeven dat het verslag integraal in het rapport zou worden opgenomen en dat een overzicht van meningen in het veld een onderdeel zou zijn van de VVE-verkenning. Drie gesprekspartners hebben alleen schriftelijk hun mening gegeven, omdat er geen gelegenheid was een gesprek te voeren: de Landelijke Vereniging Thuiszorg, de VOO en de Besturenraad. Het Landelijk Platform Peuterspeelzalen heeft op het gespreksverslag een uitvoerige schriftelijke reactie gegeven die in de bijlage integraal is opgenomen. Alle gesprekspartners hebben het verslag goedgekeurd. Alle gespreksverslagen en schriftelijke reacties zijn integraal opgenomen in bijlage 1.

7.4 Mening over de scenario's

De gesprekken en de bijbehorende verslagen overziend wordt duidelijk dat er tussen de geïnterviewde organisaties duidelijke scheidslijnen lopen. Met alle nuances die daarbij horen bestaat er een duidelijk

verschil tussen de opvattingen in de wereld van peuterspeelzalen en kinderopvang enerzijds en het onderwijs anderzijds. Opvallend is dat binnen de diverse sectoren de verschillen minder groot zijn. Anders gezegd: er is minder verschil tussen werkgevers- en werknemersorganisaties in de voorschoolse sector en tussen werkgevers en werknemers in het onderwijs over de wenselijke richting van het beleid dan tussen werkgevers en werknemers over de diverse sectoren heen. Onderstaand worden de resultaten van de gesprekken in de diverse sectoren kort samengevat.

Opvattingen in de sector peuterspeelzalen en kinderopvang

In het algemeen pleit men hier voor optie 1, zij het dat men een open oog heeft voor de problemen in de huidige situatie: de versnippering, de ontoereikende basisvoorziening en de zwakke positie van de peuterspeelzalen. De organisaties zijn voorstander van een brede algemeen toegankelijke voorschoolse voorziening met een duidelijk eigen identiteit en eigen pedagogische aanpak. Dit vereist een uitbreiding van de voorzieningen, een verdergaande professionalisering en verankering van de kwaliteit. Een eigen visie op de gewenste aanpak van kinderen in de leeftijd tot 4 jaar, eventueel tot 6 jaar vindt men noodzakelijk en men ziet in onderbrengen in de onderwijsstructuur het gevaar van een al te dominante schoolse aanpak. Enkele organisaties zien in het scenario gericht op 0-6-jarigen het voordeel van het ongedaan maken van het opnemen van de kleuterschool in de basisschool. De sterke gerichtheid op het voorkomen van achterstanden is te beperkt. De ontwikkeling van alle kinderen in brede zin met daarbinnen aandacht voor preventie van achterstanden moet het uitgangspunt zijn. Men ziet wel de waarde van goed overleg en doorgaande lijnen met het onderwijs, maar de eigen identiteit en de leeftijdsspecifieke aanpak van de huidige voorzieningen moet versterkt worden. Ook vraagt men om meer aandacht voor de rol van de gezinsgerichte programma's. Om de huidige situatie te verbeteren pleit men voor een landelijke stimuleringsregeling om met name de peuterspeelzaalsector op sterkte te brengen. De regisserende rol van de gemeente moet in stand blijven. De opvattingen over peuterspeelzalen en kinderopvang lopen uiteen. Het landelijk platform peuterspeelzalen ziet beide voorzieningen als duidelijk gescheiden voorzieningen met andere doelstellingen, de organisatie BoinK ziet mogelijkheden om binnen het kader van de WBK peuterspeelzaalwerk te integreren binnen de kinderopvang. Deze organisatie neigt het meest naar scenario 3.

Samengevat: men pleit voor verbetering van de huidige situatie binnen de bestaande structuur, zoals in scenario 1 is verwoord. Verdergaande visie-ontwikkeling met bijbehorend onderzoek en een (tijdelijke) landelijke stimuleringsregeling is noodzakelijk. Scenario 2 wordt afgewezen. Scenario 3 ziet men op termijn als wenselijk, maar men geeft er de voorkeur aan om eerst binnen de bestaande structuur de zaken op orde te brengen. Wel is men groot voorstander van een grotere interdepartementale eenheid van beleid. Een groei-model van optie 1 naar optie 3 is alleen wenselijk als daardoor de huidige ontwikkelingen niet belemmerd worden.

Opvattingen in het onderwijs

Binnen de onderwijssector ziet men eveneens de nadelen van de huidige situatie. De voorschoolse sector is niet overal in voldoende mate aanwezig om samenwerkingsverbanden mee aan te kunnen gaan, de rol van de gemeente is niet overal even sterk, er zijn veel inhoudelijke verschillen en de doorgaande lijn die voor kinderen belangrijk is, is niet altijd te realiseren. Daarom pleit men, vooral uit praktische overwegingen voor scenario 2b. Geen van de organisaties is voorstander van scenario 2a. De bestaande segregatie moet zoveel mogelijk doorbroken worden, profileren op achterstanden ziet men als niet aantrekkelijk. Bij scenario 2b vindt niet iedereen het noodzakelijk om de voorschoolse voorzieningen geheel in de onderwijsstructuur te integreren. Ook andere mogelijkheden worden genoemd, zoals de bredeschoolontwikkeling en het vormen van coöperaties tussen scholen en welzijnsvoorzieningen. Sommige organisaties zien scenario 3 wel als wenselijk op de lange termijn, maar er worden ook bezwaren genoemd zoals het opnieuw losmaken van de vroegere kleuterschool na alle inspanningen om tot integratie te komen, het gebrek aan keuzevrijheid en het rigide uniforme karakter van de centra voor 0-6-jarigen. Wel ziet men ook in deze sector het belang in van één departementale regie, waarbij men geneigd is die eerder van het Ministerie van OCenW te verwachten. In de onderwijssector wordt bestreden dat binnen de onderwijssetting geen op de leeftijd en ontwikkeling van kinderen aangepaste werkwijze kan worden geboden, wel is daarvoor verdergaande professionalisering vereist. Verlaging van de leerplichtige leeftijd vindt men niet nodig en veelal ongewenst. De regiefunctie van de gemeente moet blijven bestaan, maar kan zich beperken tot

facilitering en voorzien in de noodzakelijke randvoorwaarden. Inhoudelijke bemoeienis van gemeenten is ongewenst. Samengevat is men vooral voorstander van scenario 2b, sommigen zijn voorstander van elementen uit scenario 3. Scenario 1 acht men niet toereikend. Scenario 2a wordt door iedereen afgewezen.

Overige opvattingen

Naast de hierboven genoemde organisaties zijn er nog vier organisaties geraadpleegd die niet tot een van de twee betrokken sectoren behoren: de VNG, de werkgroep 0-6-jarigen van de G4, de landelijke vereniging voor Thuiszorg en Multicultureel Instituut Forum. Voor deze organisaties, met uitzondering van Forum, geldt dat zij niet zozeer een keuze maken uit de 3 scenario's, maar randvoorwaarden aangeven die voor hun werkzaamheden belangrijk zijn. De Vereniging voor Thuiszorg geeft aan dat men voor de consultatiebureaus een belangrijke rol ziet weggelegd bij de toeleiding van kinderen naar VVE-voorzieningen vanwege de deskundigheid met betrekking tot de ontwikkeling van kinderen en kennis van risicofactoren voor die ontwikkeling, het grote bereik onder ouders en kinderen en de vertrouwensrelatie met ouders. Wel acht men verdergaande scholing van medewerkers op deze onderwerpen noodzakelijk. Optie 3 zou op wat langere termijn gunstig uitwerken op de mogelijkheden voor lokaal jeugdbeleid, maar ook optie 2b heeft positieve kanten, zij het dat er uit ontwikkelingspsychologisch oogpunt voorkomen moet worden dat de taakbelasting voor kinderen te groot wordt als de onderwijsaanpak maatgevend wordt.

De VNG ziet scenario 3 als wenselijk toekomstperspectief, met als nadeel de breuklijn op 6-jarige leeftijd. Scenario 3 kan alleen bereikt worden door kleine stappen te zetten vanuit de huidige situatie waarin de versterking van de professionaliteit van de voorschoolse voorzieningen voorop staat. Ook de werkgroep 0-6-jarigen van de G4 benadrukt dat de aandacht vooral moet uitgaan naar de realisatie van de huidige VVE-ambities. Bij het kiezen van de scenario's moet vooral geredeneerd worden vanuit de kansen en mogelijkheden van kinderen, vooral van de kinderen die dat het hardst nodig hebben. Multicultureel Instituut Forum is voorstander van het onderbrengen van VVE in de sector onderwijs, vanwege de belangrijke maatschappelijke rol van het onderwijs en het gezag van dit instituut bij doelgroepouders. Belangrijke randvoorwaarde daarbij is het doorbreken van segregatie, ouders moeten werkelijk vrijheid van keus hebben en instellingen moeten een breed en integraal aanbod doen. Verlaging van de leerplicht is nodig, eventueel gedifferentieerd toegepast op basis van een gemoderniseerde gewichtenregeling, voorafgegaan door in ieder geval een leerrecht voor alle kinderen vanaf twee jaar.

7.5 Keuze van de scenario's

Alle opvattingen overziend, kan globaal geconstateerd worden dat in de voorschoolse sectoren een voorkeur bestaat voor scenario 1, aangevuld met een tijdelijke sterke landelijke kwalitatieve en kwantitatieve impuls, eventueel met uitzicht op de langere termijn op scenario 3. In de onderwijssector bestaat een voorkeur voor scenario 2b, scenario 3 wordt niet geheel afgewezen, maar deze is alleen in aangepaste vorm en op de langere termijn wenselijk. Optie 2a wordt door iedereen afgewezen. Alle gesprekspartners hebben aangegeven dat zij het belangrijk vinden dat er vanuit de rijksoverheid met één mond wordt gesproken over VVE, of dat nu binnen één ministerie plaatsvindt of niet.

BIJLAGE 1 – Leden van de begeleidingscommissie

- mw. drs. C.S. Bunnik, Ministerie van OC&W,
plaatsvervangend hoofd Strategische Ondersteuning
- dhr. drs. M.J.M. Weekenborg, Ministerie van OC&W, Primair Onderwijs, Onderwijs en Omgeving,
coördinator cluster Jeugd
- mw. drs. R.J. Koole, Ministerie van OC&W, Primair Onderwijs,
hoofd Onderwijs en Omgeving
- mw. drs. G.P.M. Scholte, Ministerie van VWS,
plaatsvervangend hoofd Jeugdbeleid
- mw. mr. G. Deekens, Ministerie van VWS,
beleidsadviseur Bestuurlijke aangelegenheden
- dhr. drs. A.C.C. Rebergen, Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën,
plaatsvervangend hoofd sectie OCW

BIJLAGE 2 – Geraadpleegde beleidsdeskundigen - FASE 2

Van de gesprekken met onderstaande beleidsdeskundigen zijn alleen gespreksverslagen gemaakt voor eigen gebruik.

Centraal Planbureau	dhr. dr. J.M. Pomp, hoofd afdeling Regulering en marktwerking
Sociaal Cultureel Planbureau	mw. drs. H.M. Bronneman-Helmers, hoofd Onderzoeksschool educatie dhr. dr. P.T.M. Tesser, senior wetenschappelijk medewerker
Projectbureau Dagindeling	mw. drs. E.F. Rienstra, projectmanager mw. drs. M. Mes- Van Duuren, projectadviseur
Regioplan/ SCO- Kohnstam Instituut	dhr. dr. S.W. van der Ploeg, directeur Onderwijs, Arbeidsmarkt
Onderwijsinspectie	dhr. drs. J. Rijkers, coördinerend inspecteur primair onderwijs
VVE Makelaar	mw. drs. C.W. Gelauff-Hanzon, VVE Makelaar vanuit het Nederlands Instituut Zorg en Welzijn (NIZW) mw. drs. E. Stetter, VVE Makelaar vanuit het Procesmanagement Primair Onderwijs (PMPO) dhr. drs. C.N.M. de Wit, adviseur VVE Makelaar vanuit KPC groep
Ministerie van Volks- gezondheid Welzijn en Sport	mw. drs. C. van Arensbergen, beleidsmedewerker Jeugdbeleid
Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen	mw. drs. M.W.M. Haanraads, senior beleidsmedewerker mw. drs. C.M.E. van Rijbroek, senior beleidsmedewerker Primair Onderwijs
Onderwijsraad	dhr. prof. dr. G.W. Meijnen, lid Onderwijsraad dhr. drs. H.E.M. Dobbelaar, stafmedewerker mw. drs. A.P.J. van Wanroij, beleidsmedewerker

Met de Onderwijsraad is twee keer overleg geweest ten bate van de afstemming van deze VVE Verkenning en het aan de Onderwijsraad gevraagde advies aangaande VVE.

BIJLAGE 3 – Gesprekspartners draagvlakonderzoek – FASE 3

Van de gesprekken met onderstaande vertegenwoordigers van belangenorganisaties zijn in het kader van het draagvlakonderzoek gespreksverslagen gemaakt. Zie bijlage 4

1. Thuiszorg – april 2002

Reactie van:

mw. H.W.M. van Velzen - Mol, jeugdarts en stafarts Stichting Regionaal Kruiswerk Mark en Maas

2. MO groep (Maatschappelijke Ondernemersgroep) – 2 april 2002

Reactie van:

mw. drs. C.M. Bienemann, beleidsmedewerker kinderopvang

mw. drs. R. van Dueren den Hollander, projectleider Sterk Peuterspeelzaalwerk

dhr. drs. M.P.M. Mathijssen, senior beleidsmedewerker lokaal welzijn

3. LPP (Landelijk Platform Peuterspeelzalen) – 11 april 2002

Reactie van:

dhr. A.D.Th. Biesta, voorzitter Landelijke Platform Peuterspeelzalen en directeur van de Stichting Peuterspeelzalen Arnhem.

mw. N. Kruit, bestuurslid Landelijke Platform Peuterspeelzalen en directeur van het Centraal Orgaan Peuterspeelzalen Groningen.

4. ABVAKABO FNV – 2 april 2002

Reactie van:

dhr. G. Noortman, landelijk bestuurder en CAO onderhandelaar Welzijn

dhr. B. Hoogendam, medewerker beroepsinhoud Zorg en Welzijn

5. BOinK (Belangenvereniging Ouders in de Kinderopvang) – 11 april 2002

Reactie van:

dhr. Gjalt Jellisma, voorzitter

6. VOS/ABB – 22 maart 2002

Reactie van :

dhr. mr. N.Ph. Geelkerken, directeur

mw. drs. S.M.D.E. Peterink, beleidsadviseur lokaal beleid

7. VOO (Vereniging voor Openbaar Onderwijs) – april 2002

Reactie van:

Dhr. drs. F. Naafs, beleidsadviseur

8. Besturenraad – april 2002

Reactie van:

dhr. drs J. de Haan, beleidsmedewerker

9. VBKO (Vereniging Besturenorganisaties Katholiek Onderwijs) – 11 april 2002

Reactie van:

dhr. drs. P. de Jong, voorzitter van de bond Katholiek Basisonderwijs en beurtelings voorzitter van het ambtelijk uitvoerende orgaan VBKO (Vereniging Besturenorganisaties Katholiek Onderwijs) waarin ook de bond Katholiek Voortgezet Onderwijs is opgenomen.

10. VBS (Verenigde Bijzondere Scholen) – 12 april 2002

Reactie van:

dhr. mr. S.J. Steen, algemeen directeur VBS

11. AVS (Algemene Vereniging Schoolleiders) – 2 april 2002

Reactie van:

dhr. R. Willemstein, algemeen directeur

mw. drs. J. A. Hoitink, beleidsadviseur arbeidsvoorwaarden, onderwijs en zorg

12. NKO (Nederlandse Katholieke Ouders) – 12 april 2002

Reactie van:

mw. drs. I.C.J.M. van Kesteren, directeur

13. AOob (Algemene Onderwijsbond) – 5 april 2002

Reactie van:

dhr. W.T.G. Dresscher, voorzitter

mw. E.M. Verheggen, plv Algemeen secretaris, portefeuille Onderwijskundig beleid

14. VNG (Vereniging Nederlandse gemeenten) – 22 maart 2002

Reactie van:

dhr. drs J. van Leijenhorst, Hoofd taakveld Onderwijs en Cultuur

dhr. drs H. Baaijens, Hoofd taakveld Zorg, Welzijn en Sport

dhr. drs L. van de Kerkhof, Sectorhoofd sector SEZ

15. Werkgroep 0-6-jarigen van de G4 – 16 april 2002

Reactie van:

Leden van de werkgroep: beleidsambtenaren vanuit de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

16. FORUM instituut voor multiculturele ontwikkeling – 12 april 2002

Reactie van:

dhr. Z. Arslan, onderwijscoördinator

BIJLAGE 4 – Gespreksverslagen

1. Thuiszorg – 11 april 2002

Reactie van:

mw. H.W.M. van Velzen - Mol, jeugdarts en stafarts Stichting Regionaal Kruiswerk Mark en Maas

Algemeen

Beoordeling van beleidsopties voor de organisatorische inbedding van VVE kan niet los gezien worden van de effectiviteit van VVE programma's. Met name kan geleerd worden van andere stimuleringsprogramma's voor jonge kinderen die al langer in gebruik zijn (Opstap, Opstapje e.d.)

Standpunten:

- Over beleidsoptie 3 wordt al langer gefilosofeerd. Op papier lijkt het de ideale aanpak, maar de uitvoering hiervan vraagt een grote organisatorische omwenteling en het gevaar bestaat dat het erg lang gaat duren voor de jeugd hier de voordelen daadwerkelijk van kan ervaren. Voor het consultatiebureau (de jeugdgezondheidszorg in het algemeen) zou een dergelijke inbedding in een groter geheel ideaal zijn, het sluit ook aan bij de doelstellingen van het lokaal preventief jeugdbeleid, dus misschien is dit een optie die voor de lange termijn toch zorgvuldig uitgewerkt moet worden.
- Beleidsoptie 1 heeft het voordeel dat er gebruik gemaakt wordt van bestaande voorzieningen die kunnen worden uitgebreid en gefaciliteerd. Met name de regierol van de gemeenten is hierin cruciaal, zij kent de lokale behoeften en kan de voorzieningen daarop afstemmen. Haar informatie krijgt de gemeente in het kader van haar regierol in de 0-19 jarigenzorg. Overigens zullen de gemeenten nog moeten groeien in deze rol, met name waar het de 0-4 jarigenzorg betreft. Door regelingen als de Tijdelijke Regeling Vroegsignalering raakt de gemeente goed op de hoogte van de behoeften. In het kader van deze regeling ontvangt de gemeente informatie over risicogroepen en moeilijk bereikbare kinderen in haar gebied. De rol van het c.b kan hier goed tot zijn recht komen: vrijwel alle kinderen komen op het c.b en het c.b.team heeft specialistische kennis met betrekking tot ontwikkelingsachterstand, spraak- en taalachterstand en gedragsproblemen, de belangrijkste indicaties voor VVE. In de werkgroep van het onderwijsberaad kan afstemming met andere voorzieningen plaatshebben.
- Bij optie 2 dreigt meer het risico van stigmatisering, zeker als VVE voorzieningen alleen aan bepaalde scholen gekoppeld worden (vergelijk witte en zwarte scholen). Een voordeel van deze optie is wel dat er een onderwijscontinuüm ontstaat en dan is optie 2b de moeite waard: het moet vanzelfsprekend worden dat een kind wordt voorbereid op het onderwijs. Uit ontwikkelingspsychologisch oogpunt moet dit wel spelenderwijs gebeuren, de ervaring met peuters op het c.b.wijst uit dat een echte taakbelasting voor jonge kinderen niet wenselijk is. Dat gevaar is er wel als het geheel in een schoolomgeving wordt ingebed. Verlaging van de leerplichtige leeftijd lijkt mij mede om die reden niet wenselijk.
- Voor alle opties geldt dat het c.b. een belangrijke 'vindplaats' is voor kinderen die gebaat zijn bij VVE, veel c.b.medewerkers hebben daarvoor de kennis in huis, bovendien hebben zij een (vertrouwens)relatie met de ouders, zodat een en ander ook goed bespreekbaar gemaakt kan worden. Extra scholing over wat VVE precies inhoudt en wat de voor- en mogelijk ook nadelen zijn is wel noodzakelijk. Ook terwijl het kind gebruik maakt van een vorm van VVE is er nog contact met het c.b. De begeleiding van het c.b. kan dan tevens de vorderingen door de VVE omvatten, of er kan besloten worden dat andere mogelijk nog intensievere vormen van begeleiding nodig zijn.
- Thuiszorg Nederland is graag bereid om mee te denken bij vervolgonwikkelingen.

2. MO groep (Maatschappelijke Ondernemersgroep) – 2 april 2002

Reactie van:

mw. drs. C.M. Bienemann, beleidsmedewerker kinderopvang
mw. drs. R. van Dueren den Hollander, projectleider Sterk Peuterspeelzaalwerk
dhr. drs. M.P.M. Mathijssen, senior beleidsmedewerker lokaal welzijn

Algemeen

Voor de Maatschappelijke Ondernemersgroep (MO groep) heeft beleidsoptie 1 de voorkeur. VVE kan niet los gezien worden van het geheel aan voorschoolse voorzieningen en de diversiteit van problemen op lokaal niveau. Er moet ruimte zijn om VVE in te bedden in het lokale netwerk van voorschoolse voorzieningen en het aanbod voor ouders. VVE moet van onderaf; vanuit de voorschoolse voorzieningen opgebouwd worden.

Standpunten:

- Voor een goede uitvoering van de VVE doelstellingen moet eerst de basisinfrastructuur van het peuterspeelzaalwerk op orde gebracht worden. Een kwalitatieve en kwantitatieve inhaalslag is noodzakelijk; ook zonder VVE ! Het is mogelijk om in 4 jaar een personele inhaalslag te maken; Er s veel animo onder vrijwillig(st)ers om zich tot professionele leidsters te kwalificeren.
- Een landelijke stimuleringsmaatregel met een eenduidig beleidskader over met name de positie, verwachtingen en financiering is noodzakelijk om het peuterspeelzaalwerk de noodzakelijke impuls te geven. In samenwerkingsverbanden ondervinden instellingen veel last van de verschillende wettelijke regimes.
- Bij voorkeur sluiten landelijke richtlijnen en wettelijke maatregelen aan bij de Welzijnswet, sluit het peuterspeelzaalwerk niet aan bij onderwijs en blijft de regietaak bij de gemeenten.
- Peuterspeelzaal werk zou wettelijk een basisvoorziening moeten zijn.
- De investeringen die in het kader van VVE binnen de BANS afspraken van de gemeenten worden verwacht, zijn niet in verhouding met de wensen van het rijk om alle doelgroepen te bereiken.
- Gemeenten kunnen VVE begeleiders aan autonome kinderopvanginstellingen aanbieden om ook binnen die sector doelgroepkinderen te bereiken.
- De huisvestingsverordening biedt gemeenten slechts beperkte mogelijkheden om VVE aanbod door kinderopvanginstellingen te stimuleren. Zij kan er op aansturen dat peuterspeelzalen en kinderopvanginstellingen zo veel mogelijk samen accommodaties gebruiken of zelfs een gezamenlijk (VVE) aanbod doen. Het Brede school concept biedt daartoe mogelijkheden.
- De gemeente moet verantwoordelijk blijven voor de regie, inhoudelijke uitwerking en aansluiting bij lokale educatieve, zorg- en opvangnetwerk. Het rijk moet faciliteren.
- Een uitgewerkte visie op het bereiken van de doelgroep ontbreekt nog. Er is grote behoefte aan het in kaart brengen van (met namen het voorschoolse deel van) de VVE doelgroep.
- Investeringen in het bereiken van de doelgroep en het verlagen van drempels kan niet uitblijven.
- Bij het bereiken van de doelgroep moeten bestaande en effectief gebleken home-based voorzieningen beter benut worden. Een voorbeeld daarvan vormen de buurtmoeder projecten. Nu dreigen door een accentuering op de VVE-centre-based benadering, home based voorzieningen naar de achtergrond te verdwijnen.
- De uitvoering van het VVE beleid kan niet slagen zonder de voorschoolse voorzieningen een duidelijke positie te geven in de besluitvormingsstructuur van het onderwijsachterstandenbeleid op lokaal niveau.
- Nu al tekent zich een scheiding af van peuterspeelzalen met en zonder VVE aanbod. Daardoor ontstaan ongewenste verschillen in professionaliteit (kwaliteit).
- Redenerend vanuit het belang van kinderen met een risico op achterstand is het erg ongewenst dat de beleidsvoorwaarden ondergeschikt zijn gemaakt aan de programmakeuze. Er is dringend behoefte aan een conversie tussen programma's zodat het uiteindelijk voor een kind niet uitmaakt welke vroegschoolse en voorschoolse voorziening het volgt. Als de professionaliteit van voorschoolse leid(st)ers verbetert en het peuterspeelzaalwerk als basisvoorziening op orde is, zijn strikte programmascheidingen wellicht niet meer noodzakelijk.

- Voorschoolse voorzieningen mogen geen aftreksel worden van wat in het vroegschoolse traject aangeboden wordt. Het kan niet de bedoeling zijn om het 'kind schoolrijp te maken in plaats van de school kindrijp te maken'.
- Opleidingen voor vroegschoolse leid(st)ers en basisschool leerkrachten wisselen te weinig uit over elkaars educatieve visie en doelstellingen. Zonder dat het opleidingsniveau voor voorschoolse leid(st)ers naar hbo niveau moet worden getrokken, is uitwisseling van kennis en ervaring over leeftijdspecifieke educatieve benaderingen zeer gewenst.

3. LPP (Landelijk Platform Peuterspeelzalen) – 11 april 2002

Reactie van:

dhr. A.D.Th. Biesta, voorzitter Landelijke Platform Peuterspeelzalen en directeur van de Stichting Peuterspeelzalen Arnhem.

mw. N. Kruit, bestuurslid Landelijke Platform Peuterspeelzalen en directeur van het Centraal Orgaan Peuterspeelzalen Groningen.

Algemeen

Vooraf stellen de leden van het LPP dat het LPP geen belangenorganisatie is, niet in de positie verkeert en ook niet de pretentie heeft te spreken namens alle peuterspeelzalen. Het LPP kent als geen ander de feitelijke situatie binnen de praktijk van het peuterspeelzaalwerk. Zo zijn alle leden van het bestuur van de Stg. LPP werkzaam in een leidinggevende functie binnen een instelling die peuterspeelzaalwerk uitvoert.

Het LPP is ontstaan vanuit de Stichting Spectrum (ondersteuningsorganisatie voor de provincie Gelderland) en de Stichting Peuterspeelzalen Arnhem. Gezamenlijk namen zij het initiatief tot de oprichting van het Landelijk Platform Peuterspeelzalen (LPP). Eind 1997 was het Landelijk Platform Peuterspeelzalen een feit. Bij de start van het LPP in september 1997 concludeerde het LPP dat er binnen het peuterspeelzaalwerk sprake is van een vicieuze cirkel: weinig politieke en beleidsmatige aandacht en erkenning, slechte financiële randvoorwaarden, noodgedwongen interne gerichtheid, geen mogelijkheden het werk te profileren. 'Je kunt je als werksoort pas profileren wanneer de condities waaronder het werk verricht wordt, daar de mogelijkheden voor bieden en aan die condities ontbreekt het nu juist'. Het LPP wil haar doelstelling vooral realiseren door het op hun verantwoordelijkheid aanspreken van organisaties en overheden die mede verantwoordelijk zijn voor zowel de inhoudelijke, organisatorische als beleidsmatige ontwikkeling van het peuterspeelzaalwerk

Het LPP stelt zich ten doel de verduidelijking en verbetering van de positie van het peuterspeelzaalwerk in Nederland binnen optimale organisatorische voorwaarden, en voorts al hetgeen daarmee rechtstreeks verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin des woords.

De stichting tracht haar (statutaire) doelstelling onder meer te verwezenlijken door:

- het verzamelen van kennis omtrent knelpunten op het terrein van peuterspeelzaalwerk;
- het activeren van - en voorzien van informatie aan - bestaande organisaties op het gebied van peuterspeelzaalwerk en overheidsinstellingen;
- het organiseren of het meewerken aan het organiseren van bijeenkomsten op het gebied van peuterspeelzaalwerk.

Het LPP is

- de vertaler van de praktijk naar beleid en van beleid naar de praktijk;
- initiator van activiteiten rond visieontwikkeling, positionering, profilering, normering en professionalisering van het peuterspeelzaalwerk;
- informant voor peuterleidsters en besturen van organisaties voor peuterspeelzaalwerk;
- informant voor overheden en maatschappelijke organisaties, die een taak hebben m.b.t. het jonge kind.

Zo heeft het LPP bijvoorbeeld een belangrijke inviterende rol vervuld bij de totstandkoming van het project "Sterk Peuterspeelzaalwerk" van de MO groep. Er is de afgelopen jaren veel gedaan om de organisatiegraad en de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk te vergroten.

Het is haast onmogelijk om goed op de VVE beleidsopties te reageren. De discussie is binnen de sector zelf nog nauwelijks gevoerd en leeft ook nog lang niet overal. LPP vindt het ook moeilijk om te reageren omdat ook de politiek nog nauwelijks een mening heeft gevormd over de wenselijkheid van welk scenario dan ook. Er is nog veel onduidelijk over zaken als: bestuurlijke inbedding, financiering en landelijke contouren van peuterspeelzalen als basisvoorzieningen.

Standpunten:

- Het stoort het LPP in hoge mate dat de VVE dominant vanuit onderwijsperspectief benaderd wordt, zonder dat er serieus ook mede vanuit de sector peuterspeelzaalwerk (het Welzijnswerkperspectief) naar inhoudelijke vraagstukken gekeken wordt. Men gaat voorbij aan de jarenlange ervaring en deskundigheid binnen het peuterspeelzaalwerk in het omgaan met zeer jonge kinderen. Aan grote populariteit van de peuterspeelzaal bij de ouders (een bereik van ruim 60 % !!). Aan het peuterspeelzaalwerk concept, wat blijkbaar bij het overgrote deel van de Nederlandse ouders aanslaat. Dat blijkt onder andere uit het feit dat de informatiestroom over VVE vooral vanuit het onderwijs gevoed wordt en dientengevolge in onvoldoende mate de sector peuterspeelzaalwerk (en de welzijnssector bereikt. Daarnaast is het onderwijs veel beter georganiseerd (goede infra-ondersteunings- en ontwikkelingsstructuur) dan de sector peuterspeelzaalwerk. Hierdoor vergeet men te vaak om ook vanuit het peuterspeelzaalwerk aanbod de discussie over wat nodig is te laten voeren. In de praktijk blijkt dat de scenario's nogal eens ergernis opwekken in plaats van het grensoverstijgend denken te prikkelen. Te vaak wordt het peuterspeelzaalwerk bijvoorbeeld te eenzijdig afgeschilderd als onprofessioneel. "Breng het peuterspeelzaalwerk maar onder bij het onderwijs dan komt het wel goed".
- In de uitwerking van de beleidsopties ontbreekt een schets van de (professionaliteits-) ontwikkelingen die het peuterspeelzaalwerk* doormaakt. Zoals bijvoorbeeld de tendens naar schaalvergroting binnen de sector peuterspeelzaalwerk. Ook ontbreekt het aan het benoemen van zoals reeds eerder genoemd de ervaring en expertise in het werken met het zeer jonge kind.
- De vraag doet zich voor in hoeverre de discussie rond de scenario's binnen de politiek leeft. Zo bleek onlangs tijdens het Algemeen Overleg in de Tweede Kamer, waar duidelijk bleek dat er geen voorkeur bestaat om het peuterspeelzaalwerk bij het onderwijs aan te haken.
- Er is wel degelijk een goede spreiding van peuterspeelzalen, maar de invulling van het peuterspeelzaalwerk is erg divers qua openingstijden, eigen bijdrage, salariering, kwaliteit en leidsterkind ratio.
- Er is nog onvoldoende gefundeerd onderzoek gedaan naar het bereik van (VVE) doelgroepkinderen onder peuterspeelzalen. En vervolgens bezoeken die doelgroepeuters wel de peuterspeelzalen die een vve-aanbod hebben? Of gaat een deel van hen ook naar peuterspeelzalen die geen vve-aanbod hebben? Er is grote behoefte aan een realistisch beeld van de huidige situatie alvorens duidelijk kan worden wat daadwerkelijk nodig is om de gestelde VVE doelstellingen te realiseren.
- Het LPP is van mening dat alle kinderen de gelegenheid moeten krijgen om een educatief programma te volgen.
- Het peuterspeelzaalwerk grijpt de VVE aan als kans om verder te professionaliseren. Alvorens te komen tot een algemene invoering van educatieve programma's moet er eerst in basisvoorzieningen geïnvesteerd worden. Voor alle kinderen van 2,5 jaar moet een voorschoolse plaats in een peuterspeelzaal beschikbaar zijn. Vanuit de praktijk van het peuterspeelzaalwerk wordt gesteld dat VVE bovenop datgene wat al vanuit de basisvoorziening (functie) wordt gerealiseerd, voor diegenen die dat nodig hebben wordt aangeboden.
- Het LPP heeft voorkeur voor lokaal maatwerk. Maar het gevaar bij een sterke rol voor de gemeente als regisseur, is dat de taken en bevoegdheden vooralsnog zeer onduidelijk zijn en nog veel te afhankelijk van de lokale politieke prioriteit.
- Beleidsoptie 1 is de enige mogelijke oplossing die op korte termijn haalbaar is. Maar het huidige voorzieningenniveau voldoet bij lange na niet. Er moet eerst een landelijke regeling komen en gegarandeerde financiering.
- Optie 3 zou een interessant toekomstscenario kunnen zijn. Hoewel ook daar twijfels. Twijfels bijvoorbeeld ingegeven door de verregaande vercommercialisering van de kinderopvang (meer concurrentie en versnippering). Er is wel behoefte aan het weghalen van de huidige schotten tussen zorg, opvang en onderwijs. Versnippering, vercommercialisering en nagestreefde

* Het LPP spreekt niet namens de Kinderopvang. Peuterspeelzaalwerk is geen vorm van kinderopvang.

toenemende onderlinge concurrentie maken het steeds moeilijker om via de kinderopvang maatschappelijke doelstellingen te realiseren.

- Samenvoeging van het peuterspeelzaalwerk en kinderopvang is binnen de sector peuterspeelzaalwerk geen item. Kinderopvang is in de eerste plaats een arbeidsmarktinstrument. Bovendien is het maar de vraag hoeveel kinderen vanuit de VVE doelgroep gebruik maken van de kinderopvang. De uitbreiding van de kinderopvang is tot nu toe niet ten koste gegaan van het peuterspeelzaalwerk. De vraag is maar of dat de komende jaren wel zal gebeuren. In de huidige praktijk bestaan peuterspeelzalen en kinderopvang naast elkaar, met daar waar mogelijk praktische samenwerking (bijv. fysiek). Van meer inhoudelijke samenwerking is in de regel nog weinig sprake. Het zou overigens een hele goede zaak zijn wanneer peuters gebruik makend van de kinderopvang gedurende een x aantal uren per dag een educatief programma (bijv. binnen een peuterspeelzaalcontext) aangeboden krijgen.
- In de scenario's ontbreekt de uitgewerkte functie van het peuterspeelzaalwerk, zoals die vanuit het werkveld zelf is verwoord in het visiedocument van het project Sterk Peuterspeelzaalwerk (MO groep). Inmiddels blijkt dat binnen de kinderopvang de negatieve kant van een verdere vercommercialisering. De samenwerking binnen het concept van de brede school komt (fysiek) in gevaar. Bedrijfseconomisch kan het voor kinderopvanginstellingen financieel niet haalbaar en verantwoord zijn om binnen de bredeschool kleinschalige kinderopvang aan te bieden. In de toekomst zou een algemene basisvoorziening voor 0-6 jarigen (of 2 - 7 jarigen) niet ondenkbaar kunnen zijn, waarbij het kind uitgangspunt van beleid is. Een ander scenario kan zijn, te komen tot basisvoorzieningen voor kinderen van 2 ½ - 7 jaar. Dus niet het peuterspeelzaalwerk onderbrengen bij het onderwijs, maar de onderbouw samenvoegen met de peuterspeelzaal. De wijze van leren van kinderen tussen de 2 en 7 jaar blijkt op een zelfde manier te geschieden. De ontwikkelingsfase is dan uitgangspunt voor de inrichting van voorzieningen. In de leeftijdsfase, waar het hier om gaat, is spelen uiterst belangrijk. En als dat 'spelend leren' is dan is het helemaal goed. Bovendien zal de doorstroom vanuit een algemene basisvoorziening naar het basisonderwijs beter zijn.

4. ABVAKABO FNV– 2 april 2002

Reactie van:

dhr. G. Noortman, landelijk bestuurder en CAO onderhandelaar Welzijn

dhr. B. Hoogendam, medewerker beroepsinhoud Zorg en Welzijn

Algemeen

De huidige bewegingen in het Welzijnsveld lijken aan te sluiten bij beleids optie 1. Over de ontwikkelingen binnen het Peuterspeelzaalwerk heeft ABVAKABO FNV reeds uitvoerig contact gehad met ministerie van VWS.

Standpunten:

- Het peuterspeelzaalwerk wordt binnen VVE als een belangrijke schakel gepositioneerd, maar daarvoor is de aansturing te decentraal en de kwaliteit te divers en de positie van het peuterspeelzaalwerk in de besluitvormingsstructuren te zwak.
- Optie 1 is op dit moment de meest waarschijnlijke optie. De optie sluit ook aan op ontwikkelingen die nu reeds gaande zijn. De optie heeft alleen een goede kans van slagen als de betrokken voorzieningen worden versterkt met centrale aansturing en financiering. Met name het peuterspeelzaalwerk moet duidelijker aangestuurd worden, waarbij de in de Kinderopvang ontwikkelde normen in beginsel ook van toepassing moeten worden op de peuterspeelzalen. Daarbij gaat het om normen op het gebied van inrichting van de peuterspeelzalen, financiële bijdrage van ouders, pedagogisch beleid maar ook om groeps grootte en leidster-kind-ratio. Op dit moment, en dat blijkt ook uit een onderzoek dat op initiatief van het ministerie van VWS door Regioplan is uitgevoerd, is de inrichting van het peuterspeelzaalwerk een lappendeken.
- Ten aanzien van optie 2 zou uit de ervaring met de integratie van het kleuteronderwijs in het basisonderwijs geleerd moeten worden dat leeftijds specifieke aandachtspunten het onderspit dreigen te delven. Er is behoefte aan een maatschappelijk discussie over de verdere vervroeging van de schoolleeftijd. Een nadeel van optie 2 is dat kinderopvang en peuterspeelzaalwerk “versmald” worden tot een voorschoolse onderwijsvoorziening. Beide voorzieningen bieden nu een breed aanbod gericht op de ontwikkeling van het kind in de brede zin van het woord.
- Voor optie 3 is veel te zeggen; maar dan hebben betrokkenen veel sterkte nodig ! Optie 3 is in de toekomst gezien een logisch vervolg op een verder ontwikkelde optie 1. Afstemming van regels en voorzieningen heeft prioriteit. Ook in optie 3 blijft een sterke regierol van de gemeente belangrijk. Of de suggestie om te komen tot een nieuw departement voor jeugd en onderwijs soulaas biedt wordt sterk betwijfeld: dit werpt onherroepelijk nieuwe afstemmingsproblemen op.
- Een groot obstakel voor optie 2 is het bestaan van verschillen in groeps grootte tussen voorschoolse en vroegschoolse voorzieningen. In optie 2 dreigt de groeps grootte van het basisonderwijs de norm te worden. ABVAKABO FNV gaat uit van de groeps groottenormen uit de AMVB Kinderopvang. Voor de leeftijdscategorie 2,5 tot 4 jaar betekent dat 2 (gekwalficeerde) leidsters op een groep van 16 kinderen.
- Voorschoolse voorzieningen moeten met of zonder VVE een basisvoorziening zijn omdat de doelgroep anders niet bereikt wordt. Grofgezegd is het nu zo dat hogere inkomensgroepen hun kinderen nu grotendeels naar kinderopvangvoorzieningen brengen, midden inkomensgroepen brengen hun kinderen grotendeels naar peuterspeelzalen en kinderen uit doelgroepen maken te weinig gebruik van de voorschoolse voorzieningen.
- De Beleids opties gaan te weinig uit van talenten en ontwikkeling van kinderen en zijn teveel gericht op de achterstandrisico's en de huidige gewichtensystematiek. Een vanuit het belang van het kind opgezette ketenbenadering moet uitgangspunt zijn. Nu al signaleren peuterleidsters dat 'normale' kinderen niet meer naar de peuterspeelzalen komen.
- De discussie moet niet alleen over VVE gaan maar moet worden gevoerd vanuit een breed perspectief op ontwikkeling van kinderen. Als vooral geredeneerd wordt vanuit het beperken van achterstanden van kinderen bij instroom in groep 3, dreigt het voor- en vroegschoolse traject slechts een uitgeknepen aanbod voor kinderen op te leveren.

- Het wettelijke en financiële kader voor Peuterspeelzalen moet minimaal aansluiten bij de WBK. Er is met name behoefte aan helder toezicht, sanctiemogelijkheden en sturingsinstrumenten. De regierol van de gemeente stelt nu niet veel voor en de gemeente moet zich kunnen concentreren op de afstemming van de voorschoolse voorzieningen op het lokale zorg-, educatie- en opvangnetwerk. Te vaak verkeert de gemeente in een dubbelrol van financier, bestuurder, controleur en initiator.

5. BOinK (Belangenvereniging Ouders in de Kinderopvang) – 11 april 2002

Reactie van:

dhr. Gjalte Jellisma, voorzitter

Algemeen:

BOinK (Belangenvereniging Ouders in de Kinderopvang) vertegenwoordigt naast het overgrote deel van de kinderopvang ouders ook een deel van de peuterspeelzaal ouders. Leden zijn oudercommissies van kinderdagverblijven, peuterspeelzalen, buitenschoolse opvang, gastouderbureaus en individuele ouders. Op landelijk niveau vertegenwoordigt BOinK de ouders in beleids- en overlegorganen om invloed uit te oefenen op de wet- en regelgeving, financiering en kwaliteitsontwikkeling. BOinK is de enige organisatie voor ouders in de voorschoolse periode. Er is veel aandacht voor de integratie van Peuterspeelzaalwerk en kinderopvang. De achterban van peuterspeelzalen ervaart een groot gebrek aan ondersteuning. Bij Peuterspeelzaalorganisaties leeft een naïef idee als zouden de organisaties eerst zelf moeten versterken om intensiever met kinderopvanginstellingen kunnen samenwerken. Er is veel wantrouwen naar de kinderopvang binnen het peuterspeelzaalwerk en de onderlinge bekendheid met elkaars werksoort is zeer beperkt. BOinK pleit ervoor dat peuterspeelzalen meeliften op de professionaliseringsontwikkelingen die binnen de kinderopvang plaats vinden. Het VVE beleid en de beleidsopties uit Grenzeloos Leren zijn in het bestuur van BOinK uitgebreid besproken.

Standpunten:

- Er is dringend behoefte aan verbetering van de huidige situatie anders blijft het doormodderen met de voorschoolse groep kinderen.
- BOinK stimuleert het dat kinderopvangvoorzieningen ook plusfuncties aanbieden.
- Het beeld over de capaciteit en de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk is te positief. Het peuterspeelzaalwerk is vaak een sluitpost op de gemeentelijke begrotingen geweest en kan dientengevolge nu onvoldoende bijdragen aan de VVE. VVE biedt wel kansen voor de werksoort om zich verder te ontwikkelen.
- Er is sterke behoefte aan een landelijke stimuleringsmaatregel met kwaliteitseisen, geormerkte financiering en duidelijke bestuurlijke verantwoordelijkheden omdat het peuterspeelzaalwerk nog te vaak te afhankelijk is van de lokale politieke voorkeuren. In een dergelijke landelijke maatregel moeten de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten expliciet geregeld zijn. De continuïteit is zelden gewaarborgd omdat samenwerkingsverbanden afhankelijk zijn van persoonlijke interesses en betrokkenheden.
- Zoals bleek uit het onderzoek van Regioplan is de kwaliteit van peuterspeelzalen beter als de peuterspeelzalen onderdeel zijn van een grote zelfstandige stichting of kinderopvanginstelling, maar laat vaak te wensen over bij kleine zelfstandige peuterspeelzalen of als zij ondergebracht zijn bij een welzijnsstichting of het onderwijs. Dat lijkt bij de laatste twee werksoorten een gevolg van de grote inhoudelijke kloof die er dan is.
- Er is dringend behoefte aan visieontwikkeling op en de werksoorten Kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en onderzoek naar de (verschillen in) kwaliteit. De verschillen in visie als zou het peuterspeelzaal werk er voor de kinderen zijn en de kinderopvang vooral een voorziening voor de ouders, lopen dwars door de kinderopvang en peuterspeelzalen heen.
- In optie 1 en 2 blijft de systeemscheiding tussen peuterspeelzaalwerk en kinderopvang problematisch voor werkende ouders. Er zijn veel doelgroepkinderen die ook kinderopvang nodig hebben. Maar er zijn veel samenwerkingsvormen tussen peuterspeelzalen en kinderopvang denkbaar.
- Met de toenemende (behoefte aan) arbeidsparticipatie van vrouwen, zijn forse investeringen in voorschoolse voorzieningen noodzakelijk. De economische groei van de laatste jaren is voor het overgrote deel toe te schrijven aan de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen. Bovendien zijn de inverdieneffecten van vroegtijdig investeren in jonge kinderen maatschappelijk bijzonder groot (factor 9).

- De onderbouw vraagt nog veel aandacht als het gaat om de pedagogische aanpak voor deze jonge kinderen. Veel kennis over de ontwikkeling van kleuters is verloren gegaan bij de integratie van de kleuterschool in het basisonderwijs.
- Optie 2 is niet in het belang van (de ontwikkeling van) kinderen. Er wordt nu al te veel nadruk gelegd op de cognitieve ontwikkeling, terwijl veel jonge kinderen in steeds grotere mate sociaal emotionele ondersteuning van thuis uit ontberen. In grote klassen kan niet anders dan nadruk gelegd worden op cognitieve leerdoelen en is de druk op jonge kinderen veel te eenzijdig en groot. Voor kinderen in de leeftijd van 2 tot minimaal 5 jaar moet spelenderwijs leren voorop staan. Door de kleuters terug te halen naar een voorziening voor 2 tot 6 jarigen kan de onderbouw van het onderwijs verstevigd worden. Bovendien zal bij veel ouders het idee dat kinderen al op zeer jonge leeftijd naar 'school' moeten op veel weerstand stuiten. Het vroegtijdig signaleren en aanpakken van achterstanden en problemen moet een plusfunctie zijn en geen doel op zich.
- Optie 3 biedt een goede kans om binnen een voorziening voor kinderen van 2 tot 6 jaar integrale ontwikkelingsondersteuning aan te bieden. Inclusief de diverse opvangvormen. Daarmee kan de groeiende misvatting dat de peuterspeelzaal een achterstandsvoorziening is in tegenstelling tot de kinderopvang, een halt toe geroepen worden. Bovendien zal de doelgroep meer aangesproken worden door een algemene voorziening zonder stigma dat een dergelijke voorziening alleen voor probleemkinderen bedoelt is.
- BOinK is voorstander van een verdergaande integratie op departementaal niveau. Omdat grenzen altijd zullen blijven bestaan opteren zij meer voor een departement voor jeugdzaken.
- Home-based programma's die vanuit de welzijnssector worden uitgevoerd dreigen in de verdrinking te raken door het beperkte beeld van ontwikkeling dat binnen VVE de boventoon voert.
- De toeleiding is een taak voor de consultatiebureaus. Zij moeten echter wel een grote inhaalslag maken wat betreft de pedagogische knowhow in het algemeen en over VVE in het bijzonder. Maar er moeten ook meer faciliteiten komen voor voorschoolse voorzieningen in het algemeen om invulling te geven aan de brede signaleringsfunctie; ook richting VVE.
- In de WBK wordt de kwaliteit en de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang verankerd. Ook daarin kunnen peuterspeelzalen meeliften. Bovendien biedt de particuliere sector de openheid en flexibiliteit die kwaliteitsverbetering zal stimuleren. Het is een goed idee om ouders zelf de budgetten voor kinderopvang in handen te geven, maar helaas is in de WBK gekozen voor een nogal omslachtige wijze van financiering. Beter zou het zijn om met het oog op de te verwachten sterke groei van het aantal kinderen dat gebruik gaat maken van kinderopvang door middel van fiscale faciliteiten een brede en toegankelijke basisvoorziening te scheppen. Waarschijnlijk is de WBK een tussenfase naar een brede geïntegreerde voorziening die borg staat voor kwaliteit voor zowel peuterspeelzalen als voor kinderopvang en die een tweedeling zoals heeft plaatsgevonden in het basisonderwijs zoveel mogelijk verhindert.

6. VOS/ABB – 22 maart 2002

Reactie van :

dhr. mr. N.Ph. Geelkerken, directeur
mw. drs. S.M.D.E. Peterink, beleidsadviseur lokaal beleid

Algemeen:

VOS/ABB is de belangenvereniging voor bestuur en management in het openbaar en algemeen toegankelijk onderwijs.

Standpunten:

- De dagelijkse praktijk op uitvoeringsniveau moet uitgangspunt zijn voor de noodzakelijke harmonisatie van regelgeving, aansturing en financiering. Scholen worden overspoeld met papieren beleid en structuurmaatregelen, zonder op uitvoeringsniveau de instrumenten in handen te krijgen waar echt behoefte aan is.
- De uitvoeringsregie moet gelinkt worden aan de school, met ruimte voor individuele samenwerkingsvormen tussen school en voorschool.
- Zonder extra formatie kunnen scholen de afstemmingstaken die gepaard gaan met het groeiend aantal bovenschoolse taken, niet realiseren.
- Consultatiebureaus kunnen niet te nadrukkelijk als toeleidende instantie worden gepositioneerd omdat zij in tegenstelling tot peuterspeelzalen en scholen die op kinderen zijn gericht, als dienstencentrum op ouders zijn gericht.
- Als de samenleving voorschoolse voorzieningen beschouwt als basisvoorziening, zouden die net als de schoolvoorzieningen kosteloos moeten worden aangeboden.
- Alle voorschoolse voorzieningen met een educatieve component die nu binnen het jeugdbeleid vallen, moeten onder dezelfde regie als de school gebracht worden; OC&W. Door eenheid in regelgeving, aansturing, inspectie, financiering en arbeidsvoorwaarden kan er meer en flexibel uitwisseling plaatsvinden tussen voorschools (peuterspeelzaalwerk) en de onderbouwleerkrachten van het basisonderwijs.
- Het exclusief aanbieden van extra voorzieningen aan doelgroepen leidt tot ongewenste segregatie. Voorschoolse voorzieningen zijn een brede maatschappelijke voorziening.
- Over de vraag of VVE in het GOA budget moet blijven zijn de meningen verdeeld. Omdat veel scholen in samenwerking met de gemeente ervaren dat zij de regie op uitvoeringsniveau kwijt zijn, zouden zij liever alles zelf in handen willen hebben. Scholen zijn erg teleurgesteld over de mate waarin gemeenten in staat zijn bovenschools integraal beleid te voeren. Het ontbreekt de gemeente vaak aan bestuurskracht en overzicht.
- Verlagen van de leerplichtleeftijd is niet nodig en zal vooralsnog weerstand oproepen.
- Een voorschoolse gewichtenregeling is een logische stap richting harmonisatie.
- Oplossingen voor maatschappelijke problemen zoals de commissie dagarrangementen die voorstelt, zijn te zeer een blauwdruk met onvoldoende ruimte voor lokale invulling.
- VOS/ABB heeft weinig vertrouwen in vraaggestuurde Kinderopvang. Zullen er op termijn ook openbare kinderopvangvoorzieningen voor minder draagkrachtigen ontstaan ?
- Wil harmonisatie een kans maken dan verdient het aanbeveling om eerst de onderdelen voor educatieve voorschoolse voorzieningen van de ministeries samen te voegen met de opdracht om binnen één kabinetsperiode de regelgeving, aansturing en financiering daadwerkelijk op één lijn te brengen.

7. VOO (Vereniging voor Openbaar Onderwijs) april 2002

Reactie van:

Dhr. drs. F. Naafs, beleidsadviseur

Algemeen

De VOO is van mening dat omwille van het bereiken van het doel: het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden, een integrale aanpak van voor- en vroegschoolse educatie noodzakelijk is. Een doorgaande lijn van voorschoolse naar vroegschoolse educatie (en verder) is essentieel voor het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden. De opties die worden beschreven geven vanuit verschillende invalshoeken een beeld voor een mogelijke verbetering van de voor- en vroegschoolse educatie (VVE).

Standpunten:

- De VOO kan zich niet vinden in een optie die zich richt op VVE als onderdeel van de basisschool door middel van voorschool waarbij deze voorschool slechts wordt gekoppeld aan scholen met meer dan 50% achterstandsleerlingen (optie 2a). Anderzijds kan zij zich ook niet vinden in een optie die zich richt op een integraal beleid voor 0-6-jarigen (optie 3). Optie 2a is wat betreft de VOO niet wenselijk gezien het feit dat er een directe koppeling wordt gemaakt tussen het aantal achterstandsleerlingen op school en de aanwezigheid van een voor-school. Een leerling die in aanmerking komt voor VVE zal naar een school met een groot aantal achterstandsleerlingen worden doorverwezen. Tevens levert de koppeling problemen op wanneer er in een wijk geen scholen aanwezig zijn waar meer dan 50% van de leerlingen een achterstand (leerlinggewicht) heeft en er dus geen VVE aangeboden wordt. De leerlingen die in aanmerking komen voor VVE moeten dan worden vervoerd naar verder weg liggende scholen. Optie 3 is een zeer grote institutionele ingreep die het primair onderwijs, zoals dat is beschreven in de Wet op Primair Onderwijs (WPO), onrecht doet. Het doel van VVE heeft niet alleen een relatie met onderwijs. Een landelijke concentratie in één departement is daarom geen voorwaarde. Een interdepartementale samenwerking is dat, ten behoeve van doorlopende arrangementen, wel. Verander niet het hele primair onderwijs en welzijn omwille van het bestrijden van onderwijs-achterstanden.
- De VOO kan zich vinden in de gedachte achter een optie die zich richt op een dekkend aanbod van VVE op basis van bestaande voorzieningen (optie 1) en in een optie die zich richt op VVE als onderdeel van de basisschool door middel van voorschool waarbij geen onderscheid is tussen scholen met meer of minder achterstandsleerlingen (optie 2b). Deze opties hebben als grootste onderscheid de verantwoordelijkheid voor het VVE-beleid. De pregnante vraag voor VVE is wanneer het aanbod als onderwijs wordt aangemerkt. Het blijkt moeilijk de grens tussen welzijn en onderwijs te trekken. Zeker gezien het doel van VVE, het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden.
- De VOO is er huiverig voor om op basis van de geschetste opties een keuze te maken voor optie 1 of 2b. Zonder zich uit te laten over de vraag of VVE valt onder welzijn of onderwijs gaat de voorkeur er naar uit om beide situaties in de praktijk uit te proberen. Zo kan de praktijk leren in welke situatie en onder welke verantwoordelijkheid VVE het meest effectief is. Er moet voor worden gewaakt om de keus te maken op basis van de beschreven opties zonder de praktijk daarbij te betrekken. Er zijn concrete meetpunten nodig om te bepalen welke optie de grootste toegevoegde waarde heeft voor de deelnemende leerlingen. De effectmeting moet zich dan niet richten op het aantal leerlingen dat deelneemt aan VVE (huidige effectmeting), maar moet zich richten op de leerresultaten van de deelnemende leerlingen op middellange en lange termijn. De VOO constateert dat in de meeste gevallen de toegevoegde waarde van VVE, zonder een doorlopende lijn naar het basisonderwijs, nihil is.
- Evaluatie zich richten op zowel kwantiteit als op kwaliteit. Enerzijds is er een kwantitatieve norm (aantal deelnemende leerlingen). Anderzijds is er een kwalitatieve norm. Ze moeten na afronding van de VVE de leerdoelen hebben bereikt, maar het is zeker zo belangrijk dat het effect op lange termijn zichtbaar is. Op basis van deze praktijksituaties kan worden bepaald welke van de beide opties het grootste, meetbare effect oplevert. Deze informatie is wat betreft

- de VOO doorslag-gevend voor de uiteindelijke keuze voor een van beide opties. Daarbij is het voorwaarde dat beide opties op dezelfde voorwaarden worden gefaciliteerd en begeleid.
- Met betrekking tot de kosten voor het deelnemen aan VVE is het voor de VOO buitengewoon belangrijk dat de kosten voor het bestrijden van onderwijsachterstanden niet voor rekening komen van de ouders. De VOO is van mening dat dit voor bepaalde ouders bezwaren oproept om hun kind te laten deelnemen aan de VVE. Het bestrijden en voorkomen van onderwijsachterstanden is een maatschappelijke kwestie die niet door de individuele gebruiker hoort te worden gefinancierd.

8. Besturenraad – april 2002

Reactie van:

dhr. drs. J. de Haan, beleidsmedewerker

Algemeen:

Slechts enkele leden van de Besturenraad hebben mogelijkheid gezien om inhoudelijk op de beleidsscenario's te reageren. Gezien de grote ervaring die de Stichting Christelijk Onderwijs Haaglanden met dit onderwerp heeft, is hun commentaar als de kern van de standpuntbepaling van de Besturenraad genomen.

Standpunten:

- De Stichting Christelijk Onderwijs Haaglanden opteert voor een scenario waarbij de basisschool en de bij de basisschool behorende peuterspeelzaal beiden vallen onder de onderwijswetgeving met de daarbij behorende bekostigingsstructuur. Zowel de basisschool als de peuterspeelzaal vormen dan samen een voorschool. Zodra de kinderen de voorschool peuterspeelzaal bezoeken, wordt bekeken of ze behoren tot een achterstandsgroep. Deze beslissing wordt door gekwalificeerde en ervaren leidsters genomen zonedig in samenspraak met de basisschool. Indien een kind behoort tot een achterstandsgroep kan het extra aandacht krijgen in de vorm van vier dagdelen individuele ondersteuning in plaats van 2 dagdelen voor de niet achterstandskinderen. In deze situatie gaan zowel achterstandskinderen als niet achterstandskinderen naar dezelfde peuterspeelzaal. Dit bevordert de maatschappelijk gewenste integratie van deze kinderen. Ouders die meer opvang willen dan twee of vier dagdelen zijn aangewezen op de kinderdagverblijven. Het ideaalbeeld zoals hierboven aangeven past beleids optie 2, scenario 2b. Gelet op de deskundigheid binnen de peuterspeelzaal en de basisschool op het gebied van taal- en ontwikkelingsachterstand van kinderen zijn de leidsters en/of leerkrachten bij uitstek geschikt om ouders hierover te adviseren en te begeleiden. De verantwoordelijkheid voor het toelatingsbeleid van de voorschool komt dan te liggen bij de voorschool zelf en niet bij een andere organisatie.
- Momenteel is de grootste bottleneck de financiering van de peuterspeelzalen. Peuterspeelzalen krijgen alleen subsidie van de gemeente (Den Haag) voor de extra salariskosten⁶³, die het gevolg zijn van het deelnemen aan de voorschool. De reguliere salariskosten en exploitatiekosten worden nu niet door gemeente vergoed. Het is daarom heel moeilijk om een voorschool te starten of om voorschool groepen uit te breiden. Dit geeft spanning binnen de voorschoolkoppels. De basisscholen die door de ruimere GOA-gelden vaak in staat zijn om wel uit te breiden zetten peuterspeelzalen onder druk om toch ook het aantal peutergroepen uit te breiden. Hier moet dan van worden afgezien tot grote frustratie van de betrokken basisschool. Het oormerken van verstrekte subsidiegelden door de gemeente maakt het voor een voorschoolkoppel van basisschool en peuterspeelzaal moeilijk om een flexibele organisatie op poten te zetten. Nadrukkelijk wordt gepleit voor vrije allocatie van middelen binnen een voorschoolkoppel dan wel binnen het bevoegd gezag. Twee verschillende besturen, één voor de peuterspeelzaal en één voor de basisschool en verschillende COA's is belemmerend voor de praktisch samenwerking.
- Scenario 1 zet de boel het minst op zijn kop.
- Optie 2 garandeert aansluiting op het schoolse programma mede doordat de school als 'gezaghebbend instituut' gemakkelijker toegang heeft tot de doelgroepen. Eén schoolbestuur is verantwoordelijk als bevoegd gezag voor de organisatie van de voorschool waarvan zowel de basisschool als de peuterspeelzaal deel uitmaken. Op de werkrelatie van het personeel is één CAO van toepassing, namelijk het RPBO. Voor de kinderen is er ook meer duidelijkheid omdat één organisatie verantwoordelijk is voor de ontwikkelings- en onderwijskundige begeleiding van de kinderen tussen 2½ en 6 jaar. Alleen als de ouders kiezen voor een intensieve opvang vanwege het werken van beide ouders, dan krijgt men nog te maken met kinderopvang, al dan niet opgetuigt met een VVE-programma.
- Scenario 2a leidt tot een onacceptabele tweedeling tussen kinderen.

⁶³ de tutor en de extra inzet van twee naar vierdagdelen

- Beleidsoptie 3 is geen goede keuze. Alleen al het loskoppelen van de kleuterafdeling op de basisschool geeft al zeer veel organisatorische en personele problemen. De vele instanties die bij het opzetten van deze optie betrokken zijn, zullen zeer verdragend werken. Het is zeer de vraag of zulke samenwerkingsverbanden wel van de grond komen. Het onderwijs wordt in deze optie onderbelicht. De doorgaande lijn tussen de peuterspeelzaal en de basisschool, één van de peilers van het huidige VVE-beleid, wordt immers onderbroken. Deze optie lijkt ook mede gelet op de diversiteit aan activiteiten en programma's, een zeer kostbare variant.
- Er worden geen onoverkomelijk problemen verwacht bij integratie van de VVE-middelen binnen het GOA-budget. Zeker als dit wordt gezien als een lumpsum-budget
- Het huidige overleg op gemeentelijk niveau verhoogt de bureaucratie van het proces en belemmert veelal een flexibele aanpak van de problematiek rond de organisatie van de VVE. Overigens is dit niet te voorkomen omdat met zoveel partijen overleg moet worden gevoerd. In de toekomst zal ook de gemeente gebaat zijn met één gesprekspartner voor het totale VVE-beleid, namelijk de schoolbesturen.
- In alle genoemde beleidsopties wordt er niet van uitgegaan dat peuterspeelzalen en kinderopvang zijn verbonden aan een school van een bepaalde signatuur.
- Het is belangrijk dat de gemeente de regierol houdt.
- Rijksoverheid moet structureel faciliteiten bieden voor de doelgroep 2 tot 4 jarigen t.b.v. huisvesting, materiële middelen, opleiding gekwalificeerd personeel
- Coördinatie van beleid op rijksniveau is wenselijk.

Analyse van de drie beleidsopties op basis van een aantal criteria.

Criteria:	Optie 1	Optie 2	Optie 3
Doelgroepbereik	X	X	X
Sociale cohesie		X	X
Fysieke bereikbaarheid		X	
Combinatie arbeid en zorg		X	X
Eenduidige kwaliteitseisen		X	X
Adequate omstandigheden voor leerlingen en professionals		X	X
Doorgaande lijn	X	X	
Relatie met ouders	X	X	X
Bestuurlijke verhoudingen		X	X
Samenhang met aansluitende en ondersteunende voorzieningen		X	X

9. VBKO (Vereniging Besturenorganisaties Katholiek Onderwijs) – 11 april 2002

Reactie van:

dhr. drs. P. de Jong, voorzitter van de bond Katholiek Basisonderwijs en beurtelings voorzitter van het ambtelijk uitvoerende orgaan VBKO (Vereniging Besturenorganisaties Katholiek Onderwijs) waarin ook de bond Katholiek Voortgezet Onderwijs is opgenomen.

Algemeen:

De VBKO acht het denken in termen van structuren zonder dat eerst een aantal inhoudelijke vragen beantwoord zijn, niet zinvol. Eerst dienen een aantal fundamentele vragen beantwoord te worden, zoals over welk probleem het gaat en wat de omvang van het probleem is.

Standpunten:

- Beleidsoptie 1 is veel te strak voor de VBKO en optie 3 is te los maar biedt integrale mogelijkheden. Zeker waar het de scheidslijnen betreft tussen welzijn, onderwijs en sociale zaken.
- De VBKO geeft de voorkeur aan beleidsoptie 2b met ruimte voor individuele invulling van voorschoolse trajecten. Niet alle kinderen hebben een voorschool nodig. Optie 2a is stigmatiserend maar VVE moet niet in aparte groepen aangeboden worden. Kinderen die het nodig hebben moeten binnen de reguliere setting extra aandacht krijgen.
- Als het slechts gaat om 2% van de kinderen acht de VBKO het onwenselijk dat de leerplichtleeftijd naar 2 jaar verlaagd wordt.
- Omdat VVE uitgaat van een educatieve ondersteuning en in het peuterspeelzaalwerk de nadruk ligt op pedagogiek, is de gebrekkige kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk een probleem.
- Binnen VVE moet de nadruk liggen op de doorgaande leerlijn met het onderwijs. De basis van voorschoolse voorzieningen voldoen echter in het geheel nog niet.
- Voor de vroegschoolse voorzieningen schiet de bekostiging tekort en de scholen zijn veel te afhankelijk van gemeenten.
- VVE vraagt om een meerjaren investeringsplan waarin doorgerekend wordt wat daad-werkelijk nodig is in termen van personele capaciteit, kwaliteit, bestuur en inhoudelijke ontwikkelingen. De overheid legt weer geld neer bij de scholen die dat moeten wegzetten zonder dat in de randvoorwaarden voorzien is om dat te kunnen realiseren. De financiering van VVE moet in relatie tot alle aangrenzende voorzieningen kostendekkend gefaciliteerd worden.
- Investeringsen zijn ook nodig voor de brede ontwikkelingsbenadering van kinderen in termen van motivatie, emotie en vaardigheden. Sociaal-emotionele ontwikkeling kan, zeker bij jonge kinderen, niet los gezien worden van cognitieve ontwikkeling.
- VVE behoort vooralsnog niet in de bestuurlijke structuur van scholen te worden ondergebracht, maar daarvoor moet een aparte bestuurlijke voorziening getroffen worden. Zo kan voorkomen worden dat de consequenties van bijvoorbeeld een ondermaatse bekostiging ten laste komen van het primair onderwijs.
- Het op VVE gericht toezicht moet wettelijk geregeld worden en kan niet aan gemeenten worden overgelaten. Logischerwijze ligt hierin een taak voor de onderwijsinspectie.
- Het hele VVE beleid is erg doortrokken van gelijkheidsdenken.
- Een indicatiestelling voor achterstanden bevordert stigmatisering.
- Ouders moeten een veel nadrukkelijker rol krijgen binnen VVE (en primair onderwijs in het algemeen). Er zou in elke school overdag en 's avonds een ouderkamer of klas ingericht moeten worden waar ouders elkaar en de leerkrachten kunnen ontmoeten en van waaruit zij ondersteuning bij de opvoeding van hun kinderen kunnen krijgen.
- Huisvesting is in alle brede schoolontwikkelingen een knelpunt omdat gemeenten vaak geen extra investeringen over heeft voor de inhoudelijke wensen. Bovendien ontbreekt het meestal aan extra middelen voor coördinatie en afstemming van onderling verbonden voorzieningen. De VBKO juicht de ontwikkeling van de brede scholen met een groot aantal zorg- en opvangvoorzieningen toe.
- De consultatiebureaus zijn de aangewezen instantie om te signaleren. Er moet wel gewaakt worden voor stigmatisering.

- De gemeentelijke regie laat nog al eens te wensen over.
- De 50% norm werkt stigmatiserend. Op elke school met doelgroepkinderen moet VVE aangeboden kunnen worden.
- Wek niet te veel verwachtingen met VVE. Als het niet werkt is weer een grote groep leerkrachten en ouders gefrustreerd.

10. VBS (Verenigde Bijzondere Scholen) – 12 april 2002

Reactie van:

dhr. mr. S.J. Steen, algemeen directeur VBS

Algemeen

De vereniging voor Bijzondere Scholen is een landelijke vereniging voor bestuur en management van bijzondere scholen op algemene grondslag. Aangesloten zijn de traditionele vernieuwingscholen en klassieke schoolverenigingen. De organisatie behartigt de belangen van haar leden in het primair en voortgezet onderwijs. Gelijkwaardigheid van levensbeschouwing en pedagogisch ondernemerschap zijn belangrijke uitgangspunten voor

het lidmaatschap. De VBS verenigt kort samengevat de scholen met het andere onderwijs.

De doelgroep van VVE is niet sterk vertegenwoordigd op de bij VBS aangesloten scholen. In het algemeen ziet de VBS gevaren in het gesloten denkraam van VVE omdat VBS scholen meestal vanuit een welbegrepen eigenbelang goed in beeld hebben aan welke voorzieningen behoefte is en daar op een eigen manier op inspelen.

Standpunten:

- Beleidsoptie 3 lijkt het meest ideale toekomstscenario omdat het van integraliteit uitgaat. Voor de VBS is het echter een schrikbeeld deze beleidsoptie 3. Harmonisatie heeft meer kans van slagen als dat uitgaat van de departementale top. Maar het geschetste scenario 3 lijkt een zeer bureaucratische oplossing die de huidige verbrokkeling waarschijnlijk niet oplost en vooral zal leiden tot over-organisatie. Er dreigt te weinig ruimte voor eigenheid over te blijven.
- Optie 2 spreekt vanuit het schoolperspectief erg aan omdat de VBS de VVE middelen echt als schoolmiddelen ziet. Toch acht zij het niet wenselijk om alle aansluitenden voorzieningen aan de school te hangen. Binnen optie 2 heeft de VBS het meeste sympathie voor optie 2b omdat daarin geen segregatie zal ontstaan. Zij is wel van mening dat partners niet verplicht mogen worden om samen te gaan en dat samengewerkt kan worden vanuit bestuurlijke, financiële en inhoudelijke gelijkwaardigheid. Scholen moeten fysiek en financieel in staat gesteld worden om zelf een voorschool aan te bieden, of om intensief en op basis van wederzijdse zelfstandigheid met een andere instelling een voorschoolse traject aan te bieden. Ook daarvoor moeten wettelijke en financiële obstakels weggeruimd worden. Het is een extra variant op optie 2.
- Als er een goede start gemaakt wordt met investeringen binnen optie 1 dan komen we al een heel eind. Vanuit een harmonisatie van regelgeving en financiering kan naar optie 2 gewerkt worden. Als direct op optie 2 ingezet wordt zal dat op weerstand stuiten. Scholen zijn daar zelf nog niet klaar voor en hebben nog niet de gezaghebbende positie om zo'n prominente rol in het veld te spelen. Scholen en zorg/opvanginstellingen moeten de tijd hebben om naar elkaar te groeien. Een geleidelijke overgang geeft bovendien ruimte voor het ontwikkelen van partnership, het professioneel naar elkaar groeien van de werksoorten en het op peil brengen van de voorzieningen. Pilots kunnen de nodige input voor good practice ervaringen bieden.
- VBS ziet veel voordelen aan het stimuleren van coöperaties tussen scholen en welzijnsinstellingen. Zo kunnen bestuurlijke krachten worden gebundeld zonder zelfstandigheid te verliezen. In een coöperatie kan de systeemscheiding tussen school en opvang grotendeels overbrugd worden en kan de kwaliteit van voorschoolse voorzieningen worden gestimuleerd zonder de eigenheid daarvan te bedreigen. Coöperaties gaan uit van samenwerking op basis van een wederzijds belang. Het is een gezamenlijke juridische entiteit die leidt tot vernieuwing en concrete samenwerking. Gemeenten moet daarvoor meer ruimte bieden en regisseren op basis van publiek private samenwerking.
- De kaders van GOA bieden alleen houvast voor grote gemeenten. Kleinere gemeenten kunnen de regierol onvoldoende invullen en staan initiatiefrijke scholen bovendien vaak in de weg. De gemeente moet lokaal de positie hebben om partijen bij elkaar aan tafel te krijgen, maar het kan niet de bedoeling zijn dat gemeenten grote zeggenschap krijgen over de inrichting van het lokale schoolbeleid.

11. AVS (Algemene Vereniging Schoolleiders)– 2 april 2002

Reactie van:

dhr. R. Willemstein, algemeen directeur

mw. drs. J. A. Hoitink, beleidsadviseur arbeidsvoorwaarden, onderwijs en zorg

Algemeen

De Algemene vereniging van schoolleiders is van een vakbondsorganisatie verbreed naar een beroepsorganisatie die de leden vooral ondersteuning biedt. De AVS kent de volgende ‘domeinen’: Arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid, Bestuur en management, Onderwijs en zorg beleid, Huisvesting en financiën. Onder invloed van de deregulering en decentralisatietendens is de behoefte aan bestuurlijke ondersteuning erg toegenomen. Schoolbesturen en schoolmanagers hebben veel last van de kluwen aan regels en financieringsstromen. Er wordt te vaak óver in plaats van met de schoolleiders over veranderingen in het onderwijs gepraat.

VVE is nog nauwelijks met de leden (schoolleiders) besproken.

Standpunten:

- De school als instituut heeft niet voldoende mogelijkheden om het grote aantal samenwerkingsverbanden in en om het instituut school goed te coördineren.
- De onduidelijke en onderling verschillende verhouding tussen schoolleiding en schoolbestuur maakt samenwerking en afstemming met gemeenten en ondersteunende instellingen lastig. De dubbelrol van gemeentelijke vertegenwoordigers als werkgever, administrateur, beleidsadviseur, regisseur en onderwijsbegeleider belemmert de ontwikkeling naar vraag gestuurd aanbod van het lokale onderwijs(achterstanden)beleid. Bestuurlijke verzelfstandiging van openbaar onderwijs is een voorwaarde.
- Scholen hebben grote behoefte aan helderheid over wat nieuwe beleidsinstrumenten moeten opleveren voor de school en voor de doelgroepen, wat de doelgroep precies is en aan welke organisatievoorwaarden voldaan moet worden om (nieuw) beleid daadwerkelijk te kunnen implementeren (op uitvoeringsniveau).
- Voor de informatie over VVE zijn scholen te afhankelijk van de inzet van individuele gemeenten. Binnen de huidige VVE regeling is informatiestroom vanuit de ministeries te eenzijdig op de gemeenten gericht. Het is voor scholen die zelfstandig iets met VVE willen (omdat zij de instroom van kleuters met een achterstandenproblematiek direct ervaren) vaak onduidelijk hoe zij aanspraak op middelen kunnen maken, aan welke voorwaarden zij moeten voldoen en vooral welke gemeentelijke contactambtenaren zij moeten benaderen. Het bestuurlijke contact in het op overeenstemming gerichte onderwijs overleg voorziet onvoldoende in direct contact tussen scholen en gemeenten op uitvoeringsniveau. Bovendien is de hoge mobiliteit van gemeenteambtenaren een bedreiging voor de continuïteit van het gemeentelijke onderwijs(achterstanden)beleid. Er had bij de invoering van VVE in een veel vroeger stadium op gemeentelijk niveau afstemming moeten plaatsvinden tussen schoolleiders, welzijnsinstellingen en gemeente(ambtenaren).
- Op dit moment is de capaciteit van zowel scholen als het peuterspeelzaalwerk meestal niet toereikend om de gehele regio op zich te kunnen nemen van educatieve, opvang- en zorgvoorzieningen. Scholen van enige omvang en de brede scholen vormen hierop een positieve uitzondering. De gemeente blijft de aangewezen instantie om dwarsverbanden te leggen en de samenhang in beleid te waarborgen. Ze moet zich daarbij beperken tot verbindende en faciliterende activiteiten in plaats van zich te bemoeien met de onderwijskundige inhoud.
- Scholen zijn een belangrijke vindplaats van maatschappelijke problemen. Voorzieningen voor de schoolgaande leeftijdsgroepen zouden daarom meer om en vanuit de school opgezet moeten worden.
- De expertise over het leergedrag van kleuters met leer- en ontwikkelingsproblemen is grotendeels gesneuveld bij de integratie van kleuterklassen in het basisonderwijs. De opheffing van het iobk (in ontwikkeling bedreigde kleuters) als aparte voorziening heeft er toe geleid dat speciale

expertise in het algemeen en bijzonder basisonderwijs opnieuw moet worden opgebouwd. Uit die ervaring moet lering worden getrokken.

- Doorlopende leerlijnen worden bijna onmogelijk gemaakt vanwege het gebrek aan inhoudelijke aansluiting tussen programma's omdat er te veel vanuit de financiële, bestuurlijke inbedding van regelingen en vanuit programma's wordt gedacht en te weinig vanuit de leeftijdsspecifieke ontwikkeling van kinderen.
- Er is dringend behoefte aan open en brede toetsingscriteria die los staan van gekozen VVE programma's. Alleen zo kan per wijk een aanbod op maat gerealiseerd worden.
- Home-based programma's dreigen verloren te gaan bij de nieuwe focus op centre-based programma's.
- Bij een gedwongen integratie van voorschoolse voorzieningen en het basisonderwijs delft één het onderspit. Een alternatief binnen de tweede beleidsoptie is een diversiteit aan samenwerkingsverbanden tussen het peuterspeelzaalwerk en basisscholen.
- De scheiding tussen Peuterspeelzalen en de Kinderopvang is onlogisch; er is behoefte aan visieontwikkeling vanuit de kinderen en het aanbod aan de ouders. Op basis daarvan moet afgeleid worden wat leid(st)ers nodig hebben onder welke instellingen het werk gerealiseerd moet worden.
- Het is zeer wenselijk als binnen de uitwerking van het VVE beleid dwarsverbanden gelegd worden met de adviezen van de commissie dagarrangementen. Een lokaal integraal voorzieningenpakket voor in ieder geval de 0-6 jarige moet uitgangspunt zijn. Te vaak stranden integrale initiatieven tussen voorzieningen die "iets met het kind" en "iets met de leerling" van doen hebben.
- De AVS heeft een uitgesproken voorkeur voor beleidsoptie 3 maar ziet dat daartoe nog een groot aantal hindernissen genomen moeten worden. Zo is de Nederlandse beleidscultuur volgens hen te veel op efficiency gericht. Toch denkt zij dat met de nadruk op de sterke kanten van beide beleidssectoren integratie een kans maakt. Uitvoerders op gemeentelijk niveau kunnen alleen integraal werken als de beleidsmakers in de top van de beleidskolom een eenduidige beleidsvisie uitzenden. Het is tijd dat de afzonderlijke beleidsinitiatieven van de afgelopen jaren op het gebied van onderwijsachterstandenbeleid, met elkaar verbonden worden.

12. NKO (Nederlandse Katholieke Ouders) – 12 april 2002

Reactie van:

mw. drs. I.C.J.M. van Kesteren, directeur

Algemeen:

De NKO is de Nederlandse Katholieke Oudervereniging voor katholiek en interconfessioneel (rooms-katholiek en protestants-christelijk) onderwijs. De NKO is een vereniging van ouderraden en ouderverenigingen. Recent heeft een accentverschuiving plaatsgevonden naar mede een oriëntatie op individuele ouders. De NKO richt zich vooral op het primair en voortgezet onderwijs en nog nauwelijks op voor (en naschoolse) voorzieningen. De aandacht daarvoor groeit wel. De filosofie van partnerschap tussen ouders en peutersvoorziening sluit wel naadloos aan bij de actief door de NKO uitgedragen filosofie van het partnerschap tussen ouders en school.

Standpunten:

- De NKO geeft expliciet de voorkeur aan beleids optie 2. Het garandeert schoolkeuzevrijheid van ouders, het behoud van verantwoordelijkheid van schoolbesturen en een doorgaande leerlijn. Daarnaast garandeert beleids optie 2 de medezeggenschap van ouders in de VVE.
- Binnen optie 2 gaat de voorkeur uit naar optie 2b omdat daarin geen onderscheid gemaakt wordt tussen scholen met en zonder (overwegend) achterstandskinderen. Met optie 2b vermindert de kans op het bestaan van twee typen scholen: scholen met overwegend achterstandsleerlingen en overige scholen. Het kan niet de bedoeling zijn om een segregatie in de structuur in te bouwen. Ook mogen, dienen zelfs, inhoudelijk differentiaties plaats te vinden. Het gaat immers om de aansluiting bij de ontwikkeling van het individuele kind. Het opheffen van achterstanden dient langs die lijn te worden benaderd en niet door het maken van onderscheid tussen groepen.
- Angst voor verschooling mag niet doorslaggevend zijn in de beantwoording van de vraag of de voorschoolse educatie bij de scholen gevoegd dient te worden. De angst voor verschooling van het kleuteronderwijs is niet onterecht geweest, maar er is binnen de scholen over het algemeen toch een goed nieuw evenwicht gevonden.
- De NKO is niet voor verlaging van de leerplicht leeftijd.
- Beleids optie 1 is te vrijblijvend en binnen het VVE kader kunnen voorschoolse voorzieningen niet los gezien worden van het onderwijs. Bovendien is bij deze beleids optie de keuzevrijheid van een basisschoolleerling in het geding. Er is immers een vaste programmatische relatie tussen de voorschoolse voorziening en één of meer basisscholen.
- Optie 3 beperkt de mogelijkheden van identiteitsgebonden organisaties; er schuilt een groot risico in van de ontwikkeling naar een soort nationaal onderwijs. De verantwoordelijkheden van schoolbesturen zullen daarin bovendien minder helder zijn. Er is echter vanuit het veld wel grote behoefte aan meer integratie van beleid op het terrein van Jeugd en Gezin. Mogelijkerwijs binnen één ministerie. Een scheiding van 0-6 jaar is daarvoor te kunstmatig.
- Optie 3 brengt opnieuw een scheiding teweeg in het basisonderwijs tussen onderbouw (groep 1 en 2) en midden/ bovenbouw. Daardoor ontstaat een nieuwe overgangs-problematiek zoals die indertijd aan de orde was bij de scheiding tussen kleuterschool en lagere school.
- Dat de gemeente een regierol behoudt is logisch, maar meer verantwoordelijkheden dan in de huidige situatie moeten gemeenten er niet bij krijgen. De kleinere gemeenten hebben nu al veel moeite met de decentrale onderwijsverantwoordelijkheden. Primair moeten de inhoudelijke en afstemmingsverantwoordelijkheden bij de scholen en schoolbesturen liggen.
- Ouders hebben in toenemende mate aandacht voor de leerontwikkelingen van hun kinderen. Mede daarom moet er in de verdere ontwikkeling van voorschoolse educatie vanuit een breed ontwikkelingsperspectief naar de ontwikkeling en leerprogramma's gekeken worden.
- VVE kan niet zonder structurele inbedding van oudercontacten. Opvoedkundig partnerschap is zeer belangrijk. Er moet veelvuldig afstemming plaatsvinden tussen de opvoeding thuis en op school en ouders moeten de vrijheid houden om het gewenste (voorschoolse) onderwijs voor hun kinderen te kiezen.

- Voorkomen moet worden dat de keuzemogelijkheden van ouders die geen gebruik wensen te maken van de VVE worden verminderd. De vrije schoolkeuze moet gegarandeerd zijn. Scholen mogen kinderen op andere dan aan de identiteit van de school gerelateerde criteria niet weigeren. De mogelijkheid van scholen om ouders te weren, die de identiteit van de school niet onderschrijven, kan wat de NKO betreft, blijven bestaan.
- De NKO is voorstander van de ontwikkeling van dagarrangementen mits dat uitgaat van inhoudelijke verbindingen. In bestuurlijke samenvoegingen ziet de NKO geen meerwaarde.

13. AOb (Algemene Onderwijsbond) – 5 april 2002

Reactie van:

dhr. W.T.G. Dresscher, voorzitter

mw. E.M. Verheggen, plv Algemeen secretaris, portefeuille Onderwijskundig beleid

Algemeen:

De Algemene Onderwijsbond heeft nog geen uitgewerkt en uitgekristalliseerd standpunt over VVE. Zij pleit er als bond al jaren voor iets voor de Voorschoolse groep aan te bieden en dat op een manier te doen die bij de leeftijd aansluit. Uitgangspunt daarbij is dat jonge kinderen in symbiotische samenhang met hun moeder (of eerste opvoeder) leren. Programma's in de voor- en voerschoolse periode hebben geen kans van slagen zonder de eerste opvoeders daar intensief bij te betrekken.

Standpunten:

- De bond ervaart de scheiding van departementen voor jeugdgezondheidszorg/ welzijn en onderwijs als onhandig en inefficiënt. Met name Brede schoolinitiatieven hebben daar last van. Het leidt ook tot strijd binnen scholen. Echter, het vormen van 1 departement biedt waarschijnlijk geen oplossing omdat dan nieuwe scheidingslijnen zullen ontstaan
- Integratie van voorzieningen voor zorg, educatie en opvang⁶⁴ biedt scholen meer kansen om zich weer tot hun kerntaken van onderwijs en ontwikkeling te richten. Het zou logisch zijn om de regie van een geheel van integrale voorzieningen bij de school te leggen, zonder dat daarmee tevens ook de uitvoeringsverantwoordelijkheid voor de betrokken voorzieningen bij de school ligt. De uitvoering kan een verantwoordelijkheid blijven van de betrokken deskundige instellingen. Scholen kunnen budgetten krijgen om de voorzieningen in te kopen. Een andere variant is dat de school ook de uitvoeringsverantwoordelijkheid neemt.
- De gemeente kan zich dan beperken tot de afstemming met de niet direct aan de school verbonden voorzieningen en de democratische legitimering waarborgen. Binnen de Brede schoolverbanden vervaagt nu het zicht op de daadwerkelijke afstemming. Als gevolg van gebrekkige sturing en onduidelijke positionering zijn de gemeentelijke samenwerkings-verbanden nu veel te vrijblijvend.
- In de praktijk is alle wijkgerichte samenwerking al rondom scholen geconcentreerd. De meeste scholen hebben voldoende professionele schoolbesturen cq. schoolmanagement om leiding te kunnen geven aan een integraal wijkaanbod. Bundeling van bestuurskracht is niettemin wenselijk, maar met behoud van kleinschalige uitvoeringseenheden.
- Bij een smalle beeldvorming van wat onderwijs is zal het vervroegd aanbieden van educatieve programma's negatieve reacties oproepen. Er is sterke behoefte aan investering in de beeldvorming van het huidige in de breedte georiënteerde onderwijs.
- Omdat er binnen het onderwijs al in de breedte van ontwikkeling wordt gewerkt, is het logisch om voor bestrijding van achterstanden gebruik te maken van de onderwijs- infrastructuur en methodieken. Uitgangspunt daarbij moet zijn dat er wordt uitgegaan van de grote diversiteit van specifieke doelgroepen en vormen van achterstand.
- De huidige leidsters in het peuterspeelzaalwerk en de kinderopvang zijn niet toegerust aan de eisen die de VVE regeling stelt. Dat is op dit moment de grote bottle neck voor invoering van VVE.
- Consultatiebureaus kunnen kinderen met risicofactoren doorverwijzen, maar deelname aan programma's blijft vrijwillig. Daarom moet het aanbod heel gericht ontwikkeld en aan-geboden worden, waarbij nadrukkelijk ook aandacht is voor de verantwoordelijkheid van de eerste opvoeder hierin.
- Verlaging van de leerplichtige leeftijd gaat voor de onderwijsbond veel te ver.
- Er is grote behoefte aan permanent beschikbare begeleiding van ouders en hun kinderen. Onder andere consultatiebureaus kunnen daarin een sleutelrol vervullen.
- Het hanteren van norm van 50% gewichtenleerlingen bevordert tweedeling tussen scholen met veel (>50%) en minder (<50%) gewichtenleerlingen. De AOb is van mening dat scholen in staat

⁶⁴ Brede school met VVE en (voor-, tussen en na)schoolse opvang.

moeten worden gesteld om alle kinderen die extra ondersteuning nodig hebben een VVE programma te bieden.

- Voorscholen kunnen in diverse vormen van samenwerking aan scholen worden gekoppeld. Uitgangspunt daarbij moet zijn dat scholen geen ontsnappingsmogelijkheden hebben om zich te onttrekken van samenwerking met of het zelf aanbieden van een voorschoolse educatie.
- De opleiding voor het basisonderwijs en de voorschoolse educatie hoeft niet gelijk te zijn maar er is wel behoefte aan eenzelfde juridisch kader voor beide beroepsgroepen. De AOb is van mening dat goede arbeidsvoorwaarden voor betrokken beroepsgroepen essentieel zijn, met behoud van de variëteiten per werksoort. Dit geldt nadrukkelijk ook voor alle vormen van begeleiders en tutoren in het voor- en vroegschoolse onderwijs.

14. VNG (Vereniging Nederlandse gemeenten) – 22 maart 2002

Reactie van:

dhr. drs J. van Leijenhorst, Hoofd taakveld Onderwijs en Cultuur

dhr. drs H. Baaijens, Hoofd taakveld Zorg, Welzijn en Sport

dhr. drs L. van de Kerkhof, Sectorhoofd sector SEZ

Algemeen:

De VNG ervaart verschillende knelpunten t.a.v. de implementatie van het VVE-beleid. Er zijn knelpunten van financiële aard, en knelpunten in de wet- en regelgeving t.a.v. de VVE-leeftijdsgroep. De VNG kiest er op dit moment voor de voorschoolse periode onder de welzijnswet te houden; dit sluit aan bij de huidige praktijk. Dit punt is wel nadrukkelijk in discussie met het oog op meningsvorming naar de toekomst.

In algemene zin valt op dat er in de in Grenzeloos Leren geschetste beleidsopties erg gefocust wordt op VVE en er weinig aandacht is voor een brede basisvoorziening voor alle peuters. De VNG bepleit een sterkere focus op ontwikkelingskansen en stimulering daarvan en minder op achterstanden.

Standpunten

- Er is nog geen 'VNG opvatting' over de verlaging van de leerplichtige leeftijd.
- Optie 3 heeft de voorkeur; het vormt een zeer wenselijk toekomstscenario dat logischerwijze via een omweg langs optie 1 op de korte termijn gerealiseerd zou moeten worden. Belangrijke vraag is daarom welke stappen op korte termijn moeten worden gezet om optie 3 op de langere termijn te verwezenlijken. Het is wenselijk en handig om daar in de uitwerking van optie 3 aandacht aan te besteden. Nadeel van optie 3 is de knip bij 6 jaar. Wellicht is het dus nog beter om voorzieningen voor kinderen van 0 tot 12 aan elkaar te koppelen, à la dagarrangementen.
- De aansluiting met de kinderopvang blijft in opties 1 en 2 sterk onderbelicht. De VNG heeft een sterke voorkeur voor versterking van de professionaliteit in de voorschoolse basisvoorzieningen. Daarmee kan al een groot deel van de grote diversiteit en soms gebrekkige kwaliteit worden ingelopen.
- Door het groot aantal deelverantwoordelijkheden van betrokken instellingen heerst onnodig veel onduidelijkheid over bestuurlijke verantwoordelijkheden en afstemmingsrelaties.
- De VNG heeft grote behoefte aan een verdere uitwerking van de financiële consequenties van de geschetste scenario's.
- Beleids optie 1 spreekt alleen over risico-kinderen. Onduidelijk is welke voorziening er voor andere kinderen beschikbaar moet zijn. In deze optie komt in algemene zin alleen het 'smallere' VVE-beleid en niet het 'bredere' peuterspeelzaalbeleid aan de orde. Misschien een gemiste kans...
- In optie 1 kan ook meer aandacht worden besteed aan aanvullende voorzieningen zoals taal-cursussen voor ouders en opvoedingsondersteuning. De in optie 2 en 3 geschetste voorzieningen zouden ook binnen optie 1 uitgewerkt kunnen worden. Ook kan de in optie 2a genoemde tweedeling binnen het scenario van optie 1 opduiken.
- De meningen zijn verdeeld over de wenselijkheid van optie 2; waar één afdeling optie 2a op de korte termijn als minst slechte uitkomst ziet, verwachten anderen een ongewenste institutionalisering van tweedeling.
- In scenario 2b wordt geen aansluiting gemaakt tussen de voorschool en kinderopvang. Kinderen in de kinderopvang die VVE-programma's nodig hebben dreigen tussen wal en schip te vallen. Als kinderen vier dagdelen in een voorschool een VVE programma volgen en voor de overige dagdelen opvang nodig hebben, worden de ouders geconfronteerd met een groot praktisch probleem wat betreft het vervoer van hun kind(eren).
- Over de mate waarin gemeenten invulling kunnen geven aan de regierol die binnen VVE nodig is om betrokken voorzieningen op elkaar te laten aansluiten heeft de VNG (nog) geen standpunt. Bij een sterke verdeling deelverantwoordelijkheden over diverse besturen en type instellingen wordt de regierol complex.
- De VNG doet geen uitspraak over de mogelijkheden voor integratie tussen peuterspeelzaalwerk en

kinderopvang (op korte termijn). De voorkeur voor optie 3 op termijn geeft impliciet aan dat een integrale voorziening voor de leeftijdsgroep wel de voorkeur heeft.

15. Werkgroep 0-6-jarigen van de G4 – 16 april 2002

Reactie van:

Leden van de werkgroep: beleidsambtenaren vanuit de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

Algemeen:

De werkgroep 0-6-jarigen van de G4 is een ambtelijke adviserende werkgroep. Deze reactie heeft daarom geen formele status.

Standpunten:

- Alle betrokken gemeenten hebben de ambitie de doelstellingen van het huidige VVE-beleid te verwezenlijken. Daarbij stuiten ze op een aantal belemmeringen die eerst opgelost moeten worden. Het voorzieningenniveau moet fors worden uitgebreid, waarbij knelpunten optreden bij de uitbreiding van het personeel en van de huisvesting en sprake is van onvoldoende capaciteit van de ondersteunende instellingen en bij de opleidingen. Aangezien niet alleen de kwantiteit maar ook de kwaliteit bepalend is voor het behalen van de doelstellingen, is een langere invoeringstijd wenselijk.
- De beoordeling van de scenario's vindt plaats vanuit het belang van ouders en jonge kinderen, geredeneerd vanuit het belang van een dekkend aanbod met een groot bereik: voor elk kind moet een plek beschikbaar zijn met een voor dat kind adequaat aanbod. Ook de doorgaande leerlijn moet gegarandeerd zijn.
- Het is niet altijd eenvoudig om regie te voeren over een veelheid van instellingen met ieder een eigen doelstelling en belang. Op de langere termijn is meer eenheid in beleid wenselijk, maar het gevaar bestaat dat een grote structuuringreep de voortgang van het huidige beleid belemmert.
- Er zijn mogelijkheden om op natuurlijke wijze te groeien van scenario 1 naar scenario 3: er moet eerst (ook vanuit het landelijk beleid) geïnvesteerd worden in de voorschoolse voorzieningen, waarbij gemeenten meer beleidsvrijheid krijgen om de middelen in te zetten, bijvoorbeeld ook voor ouderbetrokkenheid. Daarna kan geleidelijk toegewerkt worden naar een meer integrale voorziening op de manier van optie 3.

16. FORUM instituut voor multiculturele ontwikkeling – 12 april 2002

Reactie van:

dhr. Z. Arslan, onderwijscoördinator

Algemeen

FORUM instituut voor multiculturele ontwikkeling heeft kennis, ontwikkelt expertise en geeft adviezen die de ontwikkeling van multiculturaliteit en diversiteit bevorderen. Sinds 6 jaar levert FORUM een substantiële bijdrage aan de discussie over taalachterstanden bij jonge kinderen. Daarin is onder andere benadrukt dat de leeftijdsperiode van 0 tot 4 jaar veel meer benut kan worden en is de discussie gestimuleerd om de leerplichtige leeftijd te verlagen. Dwang en dranginstrumenten kunnen niet langer uitblijven omdat het bereik van de doelgroep niet gerealiseerd zal worden met vrijblijvende peuterspeelzalen.

Standpunten:

- De 50% norm voor financiering van het voorkomen van (leer)achterstanden binnen VVE, doet geen recht aan de doelstellingen om gelijke kansen op zo jong mogelijke leeftijd te bevorderen.
- Voor de korte termijn moet uitbreiding van de voorschoolse voorzieningen voor doelgroepen prioriteit hebben. Op de langere termijn moet gestreefd worden naar algemeen toegankelijke voorschoolse voorzieningen. Er is grote behoefte aan politieke en bestuurlijke prioriteitsstelling hierover omdat voor het realiseren van algemeen toegankelijke voorklassen op de lange termijn, op de korte termijn grote personele en fysieke investering noodzakelijk zijn.
- Het algemene leerrecht moet wettelijk uitgebreid worden tot en met de voorschoolse periode. Algemene verlaging van de leerplichtleeftijd is erg kostbaar maar wel nodig. Een lagere leerplichtleeftijd kan op basis van een gemoderniseerde gewichtenregeling gedifferentieerd toegepast worden.
- Gewichten moeten op 2,5 jarige leeftijd toegekend worden op basis van één helder criterium; het opleidingsniveau van de moeder (of eerste opvoeder), ongeacht afkomst of etniciteit. Dit is eenvoudig en helder te registreren en stelt in combinatie met een bij de wet geregelde voorziening van voorschoolse educatie, gemeenten beter in staat om een gericht aanbod te realiseren.
- Ook de voorschoolse infrastructuur is erg aan modernisering toe; Er moet een gedifferentieerd aanbod naar leeftijd, sociaal-emotionele ontwikkeling en culturele diversiteit en mate van integratie (verschil oud- en nieuwkomers) ontwikkeld worden. Als dat niet op korte termijn gebeurt zal dat ten koste gaan van alle huidige inspanningen en motivatie van zowel betrokken kinderen, bestuurders en bovenal leerkrachten. Door nu te beginnen met brede voorklassen kan de nodige expertise opgebouwd worden.
- FORUM geeft de voorkeur aan VVE onder de paraplu van de sector onderwijs. Dat sluit aan bij de trend dat de maatschappelijke rol van de school in hoog tempo verbreedt en dat de school met name voor de doelgroep een vertrouwd instituut is. Integraliteit en aansluiting van voorzieningen voor jonge kinderen maakt het mogelijk om meer functiedifferentiatie aan te brengen, waardoor de algehele druk op professionals in de onderwijssector verlaagd kan worden. Dat verbetert bovendien het arbeidsmarktperspectief.
- Instellingen stemmen hun activiteiten nu te veel af op de sociale afkomst van hun publiek. In de plaats daarvan moeten instellingen gestimuleerd worden om vanuit een eigen visie over wat nodig is een gedifferentieerd, breed en integraal aanbod te doen. De scheiding tussen achterstands (zwarte) scholen en witte scholen wordt in stand gehouden doordat scholen met achterstandsl leerlingen extra middelen per kind krijgen en niet gestimuleerd worden om ook kinderen met minder 'budget' binnen te halen. Als we willen dat scholen de scheidslijnen doorbreken moeten we een premie geven aan gemengde scholen; bijvoorbeeld door tijdelijk een premie toe te kennen voor leerlingen zonder gewicht, uit gemeentelijk GOA budget.
- Er is nog onvoldoende bekend over de verschillen in effectiviteit van VVE binnen het peuterspeelzaalwerk en de kinderopvang, en de aansluiting en effectiviteit van de gebruikte programma's naar het basisonderwijs. Alle experimenten worden geëvalueerd, maar het ontbreekt

nog aan een brede visie op kwaliteit en effectiviteit van educatie en van pedagogiek voor jonge kinderen.

- De particulier kinderopvang heeft een enorme educatieve en pedagogische inhaalslag gemaakt omdat ouders steeds meer vragen van de instellingen.
- De bestuurlijke en financiële systeemscheiding tussen voorschoolse educatie en opvang is erg rommelig. Opvang moet een buurtgebonden basisvoorziening zijn.
- FORUM heeft een sterke voorkeur voor buurtgebonden kindercentra voor educatie, opvang en zorg. Maar wel met duidelijke verantwoordelijkheden en kwaliteitseisen. Te vaak maken peuterspeelzalen gebruik van ruimtes die in andere dagdelen door jongeren en ouderen gebruikt worden zonder dat bijvoorbeeld eisen van hygiëne en inrichting in acht worden genomen.
- Of er één integraal Ministerie voor jeugd en onderwijs moet komen is niet duidelijk. Wel is duidelijk dat de inzet en betrokkenheid van het ministerie van onderwijs als het gaat om voorschoolse educatie veel beter en intensiever kan zijn. Ouders hebben per kind te maken met een 18 jarig traject van onderwijs – dat vraagt om een goed, eenduidig en in samenhang georganiseerd aanbod van voorzieningen met één regime voor onderwijs en opvang.
- Gemeenten zijn volgens FORUM onvoldoende geëquipeerd om daadkrachtig de regierol op te pakken van een omvangrijke operatie als VVE. Het ontbreekt de meeste gemeenten aan kennis om de inhoudelijke en fysieke afstemming te realiseren. Het zou verstandig zijn om in een overgangsfase een krachtige centrale regie te voeren en de regie bij voldoende opgebouwde expertise (weer) aan de gemeenten over te dragen.

BIJLAGE 5 – Geraadpleegde literatuur

- Algemene Onderwijsbond – *Samen leven is elkaar verstaan en begrijpen* (26 maart 2002)
- Averroès – *Zijn ouders uitgespeeld. Over de rol van ouders in de voor- en vroegschoolse educatie*. Averroès symposium Ouders en VVE: verslag J. Mars (red.), (Averroès stichting, 2001)
- AmvB – *Besluit van houdende vaststelling van het LBK inzake het GOA* (2001) (Nota van toelichting)
- Commissie Dagarrangementen (SoZaWe) – *Advies van de Commissie Dagarrangementen* (januari 2002)
- Commissie Dagarrangementen (SoZaWe) – *Leidraad voor Multifunctionele accommodaties* (januari 2002)
- CPB, *De Pijlers onder de kenniseconomie: opties voor institutionele vernieuwing* (2002)
- FORUM instituut voor multiculturele ontwikkeling – *Gewicht op maat. De gewichtenregeling moderniseren ter wille van meer gelijke onderwijskansen: hoe dan wel?* (september 2001)
- Makelaar VVE - Keuzegids voor VVE-programma's (december 2000)
- Management Landelijke Activiteiten Onderwijskansen / PMPO – *Onderwijskansen Op Tafel* (mei 2001) (Het bestrijden en voorkomen van onderwijsachterstand; Wat zeggen onderzoekers?)
- OC&W - *Brief aan de Voorzitter Tweede Kamer; hoofdlijnen van de voorgenomen GOA-bekostiging 2002 – 2006* (maart 2001)
- OC&W – *Verkenning onderwijs en onderzoek “Grenzeloos Leren”* (aug 2001)
- O&CW / VWS – *Early Childhood Education & Care Policy in the Netherlands* (sept 2000), (Achtergrond OECD)
- OC&W/ VWS – *Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer; inzet VVE-middelen* (november 2000)
- Onderwijsraad – *De rugzak gewogen. Over de bekostiging van WSNS, LGF en de gewichtenregeling basisonderwijs* (november 2001)
- Onderwijsraad – *Wat het zwaarst weegt. Een nieuwe aanpak voor het onderwijs-achterstandenbeleid* (november 2001)
- PMPO / NIZW – *Nieuwsbrief VVE #1 oktober 200* (oktober 2000)
- PriceWaterhouseCoopers – *Gericht kiezen voorlokaal integraal jeugdbeleid. Het aanscherpen van de rol van de gemeente in de aanpak jeugdbeleid 0- tot 6-jarigen* (juni 2000)
- Proces Management Primair Onderwijs – *Deze Vuist Op Deze Vuist* (Juni 1999) (Een stappenplan voor samenwerking tussen peuterspeelzalen en de onderbouw van de basisschool)
- Projectbureau Dagindeling – *Internationale good practices in Europa en de VS. Onderwijs, opvang en vrije tijd. Nederland is toe aan nieuwe afspraken.* (maart 2001)

- Projectbureau Dagindeling – *Persoonlijke dienstverlening. Onze samenleving is toe aan nieuwe afspraken.* (maart 2001)
- Sardes – *Programmasturing Voor- en Vroegschoolse Educatie* (december 2000) (Stand van zaken / Overzicht ontwikkelingen op terrein VVE)
- SCP – *Knelpunten in het Stedelijk Jeugdbeleid* (december 2000)
- Stuurgroep Dagindeling (SoZaWe) – *Nota Dagindeling Halverwege. Nederland is toe aan nieuwe afspraken* (januari 2002)
- Stuurgroep Dagindeling (SoZaWe) – *Dagindeling Halverwege, tussenstand experimenten* (januari 2002)
- Stuurgroep Dagindeling (SoZaWe) – *Combineren van onderwijs, opvang en vrije tijd, advies van de stuurgroep dagindeling n.a.v. de discussies over de vierdaagse schoolweek in het basisonderwijs. Onze samenleving is toe aan nieuwe afspraken.* (december 1999)
- Tweede Kamer, IV. – *Extra impuls vroegsignalering 0-6 jaar* (vergaderjaar 2000-2001, 27 004, nr 4)
- Uitleg Gele Katern # 11/12 - *Primair Onderwijs: Regeling VVE.* (april 2000)
- Uitleg Gele Katern # 14 - *Opleiding Coordinator onderbouw* (juni 2000)
- Uitleg Gele Katern # 24 - *Primair Onderwijs: Regeling VVE.* (oktober 2000)
- USA Today – *Pablum Preschools cheat young learners* (oktober 2000) (First-ever federal studyshow benefits of early academics, Pre-school makes a difference)
- VNG project Lokaal Jeugdbeleid – diverse artikelen tbv themamiddag sluitende aanpak voor 0 – 6-jarigen (1998, 1999, 2000)
- VNG – *Jeugdbeleid in Ba(la)ns. Afspraken Rijk, provincie en gemeenten over een gezamenlijk jeugdbeleid*, Rijk, IPO en VNG (juni 2000)
- VNG-Magazine, L. Mudde – *Witte plekken in de markt van kinderopvang* (omslagverhaal) (december 2000)
- VNG – *brief aan de leden*; tijdelijke regeling vroegsignalering (maart 2001)
- VNG – *Brief aan de leden*, knelpunten in VVE-regeling (mei 2001)
- VNG – *Jeugdbeleid in Ba(la)ns: sluitende aanpak 0 tot 6. Een indicatie van benodigde middelen* (juni 2000)