

# **Voor- en Vroegschoolse Zorg en Educatie**

*de toekomst verkend*

**Sardes**  
Utrecht, augustus 2005

**Anke van Kampen, Jo Kloprogge**  
**Sjak Rutten, Berend Schonewille**

## **Inhoudsopgave**

Inleidende opmerkingen .....	3
1. Stand van zaken in de voor- en vroegschoolse educatie .....	5
1.1 Kinderopvang en peuterspeelzaalwerk .....	5
1.2 Geschiedenis van de voor- en vroegschoolse educatie .....	6
1.3 De implementatie van VVE-programma's.....	8
1.4 Balans van het VVE-beleid.....	9
2. Onderzoeksmatige fundering van voor- en vroegschoolse beleid.....	11
2.1 Effecten van VVE op de ontwikkeling van jonge kinderen.....	11
2.2 Economische aspecten van voor- en vroegschoolse stimulering .....	12
2.3 De kwaliteit van de implementatie.....	15
2.4 Financiering van voor- en vroegschoolse voorzieningen.....	16
2.5 Kostenbepalende factoren .....	17
2.6 Reflectie op het huidige Nederlandse stelsel .....	18
3. Bouwstenen voor VVZE-beleid apart bezien.....	21
3.1 De doelstelling van de voorschoolse voorzieningen.....	21
3.2 De doelgroepen van de VVE .....	21
3.3 Het aanbod .....	22
3.4 De kwaliteit.....	22
3.5 De kosten van de VVE en de verdeling hiervan .....	23
3.6 Verplicht of facultatief? .....	23
3.7 Verantwoordelijkheid voor de VVE .....	24
4. Scenario's .....	25
4.1 Inleiding .....	25
4.2 Scenario 1: Voorschool voor doelgroepkinderen.....	26
4.3 Scenario 2: Centrum voor zorg en educatie voor alle kinderen .....	28
4.4 Transitietraject: van open Voorschool tot Centrum voor zorg en educatie.....	31
Nabeschouwing .....	35
Bijlagen .....	37

## Inleidende opmerkingen

Eind mei 2005 heeft het ministerie van OCW aan Sardes de opdracht verstrekt om een aantal scenario's uit te werken voor de voor- en vroegschoolse educatie in Nederland. Het gaat hierbij om het uitlijnen van een infrastructuur die gedurende langere tijd – enkele decennia – een antwoord kan geven op de behoeften en vragen van jonge kinderen en hun ouders. Voor- en vroegschoolse educatie is hier op verzoek van vele gesprekspartners breed opgepakt, als een aanbod van opvang, zorg en educatie voor jonge kinderen en hun ouders. We gebruiken dan ook liever de term Voor- en Vroegschoolse Zorg en Educatie (VVZE) voor een meer integraal toekomstig stelsel.

Tijdens de ontwikkeling van de scenario's en het uitschrijven van de toelijdende hoofdstukken, waarin onder meer de huidige stand van zaken wordt beschreven en de resultaten van onderzoek worden weergegeven, is er verschillende keren overleg geweest met vertegenwoordigers van het ministerie, de G4 en de VNG. Tevens is een presentatie gegeven voor stafmedewerkers van de directie primair onderwijs van OCW. Op 28 juli 2005 is op initiatief van Sardes een expertmeeting gehouden, waaraan deelnamen prof. dr. W. Meijnen, prof. dr. L. Tavecchio, drs. P. van Hulst (VNG), drs. C. Gelauf (NIZW), drs. W. de Wit (Oberon), drs. J. Ortmans (schoolbestuur Innovo), en drs. H. Biemond (Expertisecentrum Nederlands). Intensief contact was er verder met John Bennett, de expert op het terrein van 'early childhood education and care' bij de OESO, en inspirerende gesprekken zijn gevoerd met onder andere Walter van Dongen, wetenschappelijk attaché bij het Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudie in Brussel, en mgr. Wiertz, bisschop van Roermond. Telefonisch overleg is gepleegd met prof. dr. J. Graafland die in 1999 voor het Centraal Planbureau berekeningen uitvoerde met het Mimic systeem, die uitwezen dat gerichte investeringen in de kinderopvang meer opleveren dan generieke economische maatregelen. De commentaren en suggesties die hieruit voortkwamen, zijn zo goed mogelijk in dit stuk verwerkt.

Daarnaast zijn er veel informele gesprekken gevoerd met deskundigen en geïnteresseerden uit de 'wereld van het jonge kind'. Het werd ons duidelijk dat de belangstelling voor het thema zeer groot is en dat er een breed draagvlak is om goede voorzieningen voor jonge kinderen te creëren in Nederland. Het meest ambitieuze scenario dat hier wordt gepresenteerd, werd veelal gezien als een markeringspunt in een ontwikkeling die is ingezet en onomkeerbaar leidt tot voorzieningen zoals in grote lijnen in dit scenario geschetst. Het uitzetten van een tracé naar dit markeringspunt is minder eenduidig, maar kent toch ook beperkte vrijheidsgraden.

Behalve de hier voorliggende studies zijn er enkele jaren geleden vergelijkbare exercities uitgevoerd door de Onderwijsraad, de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en Anke van Kampen, welke laatste ook aan deze studie heeft meegewerkt. Sinds die tijd is er toch weer vrij veel nieuwe wetenschappelijke kennis tot stand gekomen en is het beleid in Nederland vrij sterk gewijzigd. Ook de ontwikkelingen in het buitenland gaan snel en bieden soms mooie voorbeelden die inspirerend kunnen zijn voor het beleid in Nederland. Wij denken daarom dat deze studie toch nodig was om op basis van actuele informatie over nieuwe scenario's te kunnen besluiten. Van belang is ook het leggen van een relatie met een studie van de Inventgroep over vroegtijdige signalering en interventies bij opvoed- en opgroei problemen, die dit najaar zal verschijnen.

Met het oog op de betrokkenheid van velen bij het onderwerp, hebben we bewust geprobeerd de uitwerking van technische details binnen de perken te houden. Een aantal onderdelen van de studie is daarom ondergebracht in een bijlage. Onder meer een beschrijving van de ontwikkelingen van voor- en vroegschoolse voorzieningen in Nederland en enkele voorbeelden van andere Europese landen, waaronder het Schotse model, zijn daar kort beschreven.

Wie de studie in de normale volgorde van voor tot achter leest, kan zijn kennis over het onderwerp aardig opruimen en waar nodig aanvullen. Voor de lezer die vooral praktisch is georiënteerd, is het een interessante optie om meteen naar het onderdeel scenario's te gaan. Aanvankelijk was het de bedoeling meer varianten uit te werken, maar tijdens de vele gesprekken bleek dat er wezenlijk twee

opties liggen. De eerste is het in standhouden van de huidige basisstructuur, de tweede is het realiseren van een integrale structuur voor zorg en educatie. Als voor een van beide wordt gekozen, is het vervolgens de vraag hoe naar het gekozen stelsel toe te werken. Daar worden een aantal voorstellen voor gedaan.

Het belangrijkste is nu dat er een discussie tot stand komt over hoe de voor- en vroegschoolse infrastructuur in Nederland het beste kan worden ingericht. Op grond van onze ervaringen tijdens het werken aan deze notitie twijfelen wij er niet aan dat deze intensief zal zijn en door velen zal worden gedragen.

## 1. Stand van zaken in de voor- en vroegschoolse educatie

In dit hoofdstuk beschrijven we de stand van zaken in de voor- en vroegschoolse educatie in Nederland. De kenmerken van het stelsel van voor- en vroegschoolse educatie van dit moment zijn voor een groot deel te verklaren uit de ontstaansgeschiedenis van de voor- en vroegschoolse educatie. Nederland kent verschillende voorzieningen voor kinderen van 0 tot 4 jaar, de periode die vooraf gaat aan de basisschool. Een kenmerk van het Nederlandse systeem is de scheiding tussen opvang en educatie. Kinderopvang vindt plaats in kinderdagverblijven en heeft als belangrijkste doel om ouders in staat te stellen arbeid en zorg te combineren. Educatieve activiteiten voor jonge kinderen vinden vooral plaats in peuterspeelzalen. Ouders kunnen hun kinderen van 2,5 tot 4 jaar hier enkele dagdelen per week met andere kinderen laten spelen, waardoor de kinderen andere ervaringen opdoen dan alleen wat ze thuis meemaken.

Voorschoolse educatie heeft belangrijke raakvlakken met het beleid dat is gericht op het voorkomen en bestrijden van achterstanden in het onderwijs. Het stimuleren van de ontwikkeling van jonge kinderen uit gezinnen in een sociaal-economische achterstandssituatie is altijd een van de speerpunten geweest binnen het onderwijsvoorrangsbeleid en het onderwijsachterstandenbeleid. Aanvankelijk lag het accent hier op ontwikkelingsstimulering binnen de gezinnen door middel van gezinsgerichte programma's. Vanaf het jaar 2000 is het accent verlegd van gezinsgerichte naar centrumgerichte voorschoolse educatie. Omdat het huidige beleid een doorgaande lijn in de ontwikkeling van kinderen van 2,5 tot 6 jaar centraal stelt, zijn vanaf dat moment ook de kleutergroepen van het basisonderwijs bij het beleid betrokken en spreekt men van Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE).

In dit hoofdstuk presenteren we in paragraaf 1.1. enkele kerngegevens over de voorzieningen voor jonge kinderen, met name de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk. In paragraaf 1.2 gaan we in op de belangrijkste ontwikkelingen in de VVE vanaf zijn ontstaansgeschiedenis in de jaren zeventig van de vorige eeuw. We besluiten het hoofdstuk met een samenvattende beschrijving van de kenmerken van het systeem dat wij in Nederland op dit moment kennen. Voor een uitvoeriger beschrijving van de stand van zaken op dit moment verwijzen wij naar de bijlage.

### 1.1 Kinderopvang en peuterspeelzaalwerk

In Nederland worden jaarlijks ongeveer 200.000 kinderen geboren. Dat aantal is al jaren vrij constant, met betrekkelijk kleine afwijkingen naar boven of beneden. Vooruitberekeningen doen vermoeden dat het aantal geboorten in de komende jaren mogelijk met 10.000 tot 15.000 kinderen zal dalen als gevolg van teruglopende migratie en mogelijk de stagnerende economische ontwikkeling. Ongeveer een kwart van de kinderen in elk jaarcohort wordt gerekend tot de doelgroep van de VVE omdat hun ouders een lage opleiding hebben. Deze groep van 50.000 kinderen bestaat voor ongeveer de helft uit autochtone en voor ongeveer de helft uit allochtone kinderen.

#### *Kinderopvang*

In 2004 bezochten van de ongeveer 800.000 kinderen van 0 t/m 3 jaar 214.000 een kinderdagverblijf en 12.000 de gastouderopvang. Dat betekent dat ruim 28% van de kinderen gebruik maakt van enige vorm van georganiseerde kinderopvang.

Kinderopvang wordt aangeboden door ongeveer 1400 instellingen op 4200 locaties. In de kinderopvang zijn ongeveer 46.000 mensen werkzaam, die gezamenlijk ongeveer 27.000 full-time banen bezetten. Kinderopvang is daarmee in betrekkelijk korte tijd een belangrijke economische sector geworden. De meeste kinderopvanginstellingen bieden naast kinderopvang ook naschoolse opvang aan. Deze naschoolse opvang blijft in dit rapport verder buiten beschouwing.

Kinderopvang stelt ouders in staat om arbeid en zorg te combineren. Het verantwoordelijke departement is het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Op 1 januari 2005 is de Wet op de Kinderopvang in werking getreden. In deze wet staat de marktwerking centraal. Kinderopvang wordt aangeboden door (maatschappelijke) ondernemers en bekostigd door ouders, werkgevers en de

overheid. Er zijn geen pedagogische kwaliteitseisen in de Wet Kinderopvang opgenomen. De twee grote werkgeversorganisaties in de kinderopvang en de belangenvereniging van ouders (BOINK) hebben in een convenant afspraken over kwaliteit vastgelegd. Recent onderzoek (Wever et al, 2005) heeft aangetoond dat er in de kinderopvang nauwelijks sprake is van het aanbieden van VVE-programma's. Slechts 2% van de kinderopvanginstellingen biedt een VVE-programma aan, waarmee 0,8% van de kinderen in de kinderopvang bereikt wordt.

### *Peuterspeelzaalwerk*

Peuterspeelzaalwerk bestaat sinds de jaren zestig van de vorige eeuw. Het initiatief werd in eerste instantie vaak genomen door groepen ouders, die hun kinderen in de gelegenheid wilden stellen gedurende enige dagdelen met andere kinderen te spelen. Ook op dit moment vindt in het peuterspeelzaalwerk nog veel vrijwilligerswerk plaats, al heeft in de afgelopen jaren een grote professionaliseringsslag plaatsgevonden. Peuterspeelzaalwerk wordt aangeboden door zelfstandige stichtingen voor peuterspeelzaalwerk, welzijnsinstellingen en sommige kinderopvanginstellingen. Met name in de grote steden kennen we de voorschool: een aan de basisschool verbonden peuterspeelzaal. Sterk in opkomst is de brede school, waarin de basisschool wordt gecombineerd met andere voorzieningen, waaronder vaak kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en naschoolse opvang. De peuterspeelzaal wordt bekostigd uit ouderbijdragen, die meestal inkomensafhankelijk zijn en gemeentelijke subsidies. Landelijk is de verhouding tussen ouderbijdragen en subsidies ongeveer twee staat tot een. De gemeente is beleidsmatig verantwoordelijk voor het peuterspeelzaalwerk op basis van de Welzijnswet.

Van de 2- en 3-jarige kleuters bezoeken er ongeveer 251.000 een peuterspeelzaal. Dat is een deelnamepercentage van 62,5%. Wanneer de peuterspeelzalen en de kinderopvang bij elkaar worden opgeteld, bezoekt 90% van de 2- en 3-jarigen een voorschoolse voorziening. 50.000 2- en 3-jarigen bezoeken geen voorschoolse voorziening. Dit zijn hoofdzakelijk kinderen tussen 2 en 2,5 jaar, omdat de meeste peuterspeelzalen een toelatingsleeftijd van 2,5 jaar hanteren.

Over het aantal kinderen dat in een peuterspeelzaal bereikt wordt met een VVE-programma zijn geen cijfers bekend, bij gebrek aan landelijk onderzoek. Volgens een beredeneerde schatting van de Vliegende Brigade VVE op basis van lokale gegevens wordt 52% van de doelgroepkinderen in de peuterspeelzalen met een VVE-programma bereikt (zie bijlage E).

## **1.2 Geschiedenis van de voor- en vroegschoolse educatie**

Het huidige VVE-beleid heeft een voorgeschiedenis in de vorm van het onderwijsachterstandenbeleid. In diverse onderwijsvoorrangsgebieden worden al sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw programma's uitgevoerd om de ontwikkeling van jonge kinderen te stimuleren. Gezinsgerichte ontwikkelingsstimulering stond hierbij centraal. Vanaf de jaren negentig is gewerkt aan de ontwikkeling van centrumgerichte programma's die vanaf 2000 op beduidende schaal zijn geïmplementeerd.

### *Onderwijsvoorrangsbeleid*

De in de jaren zestig van de vorige eeuw opgekomen discussie over achterstanden van kinderen in het onderwijs leidde midden zeventiger jaren tot het onderwijsstimuleringsbeleid. Belangrijkste onderdeel daarvan was het beschikbaar stellen van extra personele faciliteiten aan scholen met kinderen met sociaal-economische achterstanden. Vanaf de jaren tachtig waren dit in toenemende mate kinderen van allochtone afkomst. De regeling voor extra personele faciliteiten werd, tegelijk met de invoering van de basisschool in 1985, omgezet in de zogenaamde gewichtenregeling. Daarbij kregen de Nederlandse kinderen met hoog opgeleide ouders een gewicht van 1.0. Nederlandse kinderen met laag opgeleide ouders kregen een hoger gewicht en telden daarom mee voor 1.25. Kinderen met allochtone ouders in combinatie met een laag opleidingsniveau telden voor de personele formatie mee voor 1.90. Op deze wijze kregen scholen met veel achterstandskinderen meer personele faciliteiten. In de jaren negentig werden de criteria voor het 1.25-gewicht aangescherpt, hetgeen leidde tot een reductie van het aantal

1.25-kinderen. Ook het stijgende opleidingsniveau van de bevolking heeft bijgedragen aan een sterke reductie van het aantal autochtone kinderen met een leerlinggewicht.

In 1994 werd het achterstandenbeleid in het onderwijs gedecentraliseerd naar de gemeenten. Het rijk stuurde het gemeentelijk beleid aan via het Landelijk Beleidskader Onderwijsachterstandenbeleid (LBK). VVE was een van de speerpunten waaraan de gemeenten in het lokaal achterstandenbeleid aandacht moesten besteden.

#### *Gezinsgerichte programma's*

Impulsen voor het voorschoolse deel van het onderwijsachterstandenbeleid kwamen in de jaren negentig vooral van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). In navolging van ontwikkelingen in het buitenland, met name de Verenigde Staten en Israël, stimuleerde VWS het uitvoeren van gezinsgerichte stimuleringsprogramma's voor ouders en kinderen.

De gedachte achter de gezinsgerichte aanpak van onderwijsachterstanden is dat allerlei omstandigheden in gezin en opvoeding de verschillen in ontwikkeling van kinderen verklaren en dat de aanpak van die omstandigheden de onderwijsachterstanden kunnen verminderen of zelfs laten verdwijnen. De aanpak is vooral gericht op de interactie tussen moeder en kind.

Het eerste programma dat in Nederland werd uitgevoerd is Opstap, een Nederlandse bewerking van het Israëlische programma HIPPY – het Home Intervention Program for Preschool Youngsters – dat in de jaren zestig en zeventig in Israël is ontwikkeld, uitgetest en met positieve effecten toegepast. Het programma is gericht op kinderen in de leeftijd van 4 tot 6 jaar en heeft als tweeledig doel om de ontwikkeling van de kleuter te stimuleren en tegelijkertijd de moeder een stimulerende en ondersteunende rol aan te leren. Verwacht wordt dat hierdoor de kwaliteit van de opvoeding toeneemt en dat dit doorwerkt in de ontwikkeling van het kind. Het programma wordt gekenmerkt door een strakke opbouw, de inschakeling van paraprofessionals (meestal uit de eigen cultuur van de doelgroep afkomstig), de combinatie van huisbezoeken en groepsbijeenkomsten. De deelname aan het programma duurt twee jaar, dertig weken per jaar. Van de moeder wordt verwacht dat zij dagelijks met het kind aandacht geeft aan de taken die zij vanuit het programma moeten uitvoeren. Die taken worden toegelicht en besproken in de groepsbijeenkomsten en tijdens de huisbezoeken. De taken bestaan uit het behandelen van werkbladen waarop de taken staan vermeld: ongeveer een kwartier tot twintig minuten per dag. De taken hebben betrekking op de taalontwikkeling, het onderscheidingsvermogen en het probleemoplossend vermogen. In de negentiger jaren is Opstap in Nederland in veel gemeenten met subsidie van VWS uitgevoerd. In veel gemeenten werd Opstap onderdeel van het GOA-beleid. Landelijke gegevens over de toepassing van het programma zijn schaars; volgens één der rapporten zou de deelname jaarlijks bijna 7000 voornamelijk allochtone moeders bedragen.

De doelgroep was, zoals hierboven vermeld, de ouders van kinderen van 4 tot 6 jaar. Deze kinderen gaan naar de basisschool. Opstap was als het ware een vanuit het welzijnswerk uitgevoerd parallelprogramma. De ontbrekende afstemming met de basisschool was een belangrijk kritiekpunt, wat later leidde tot een revisie van Opstap. Opstap Opnieuw was een programma dat vanuit de basisschool of in samenwerking met de basisschool werd uitgevoerd.

In het kielzog van Opstap werden andere programma's voor ouders met jonge kinderen ontwikkeld. Er ontstond een hele 'stappenreeks' (Instapje, Instap, Opstapje, Overstap, Stap Door!) en talloze andere, vaak lokale programma's (zoals Spel aan huis, Samenspel, Klimrek, Samba, et cetera). Een vrij veelgebruikt programma was en is het programma Boekenpret, dat gericht is op taalontwikkeling en leesbevordering. Bij Boekenpret zijn, naast peuterspeelzalen, vaak bibliotheken en consultatiebureaus betrokken.

#### *Naar centrumgerichte programma's*

Vanaf de jaren tachtig kreeg het basisonderwijs te maken met een sterke instroom van allochtone leerlingen, die flinke achterstanden bij taal en rekenen bleken te hebben. Aanvankelijk werd gedacht dat deze kinderen tijdelijk in Nederland zouden blijven en dan terug zouden keren naar hun land van herkomst. Gaandeweg bleek echter dat deze remigratie niet op gang kwam. De WRR adviseerde de regering in 1979 om de 'tijdelijkheidsgedachte' los te laten en uit te gaan van een permanent verblijf van culturele minderheden in Nederland. In het rapport 'Ceders in de tuin' vroeg de Commissie Van

Kemenade eind jaren tachtig voor het eerst aandacht voor het belang van de voorschoolse periode in het kader van het achterstandenbeleid. Er werd een nieuwe commissie ingesteld om voorstellen voor de voorschoolse educatie te doen, naar haar voorzitter meestal de Commissie Meijnen genoemd. Deze commissie rapporteerde in 1994 dat centrumgerichte programma's voor jonge kinderen met bepaalde kwaliteitskenmerken effectief kunnen zijn. Zij adviseerde de regering om een aantal programma's te laten ontwikkelen, in de praktijk te beproeven en te evalueren. Uit de ingediende projectvoorstellen werden er twee geselecteerd voor verdere ontwikkeling:

- het Van Kuyk-Slavin-model, later omgedoopt in Piramide,
- het High-Scope programma, thans Kaleidoscoop genoemd.

Beide programma's werden geselecteerd voor een wetenschappelijk begeleide proefinvoering van drie jaar in peuterspeelzalen en basisscholen. De programma's zouden moeten doorlopen van de peutergroepen tot in de groepen 1 en 2 van het basisonderwijs. De experimenten vonden plaats van 1995 tot 1999 in 18 peuterspeelzalen met 33 speelgroepen en 459 kinderen en in 21 basisscholen met 55 groepen 1 en 2 en 1276 kinderen. De conclusie van het evaluatieonderzoek was dat de programma's structuur bieden aan het werk van de leidsters en voor hen een steun in de rug vormen. Over de effecten werd het volgende geconstateerd:

- Er is sprake van effecten van beide programma's op de cognitieve en op de taalontwikkeling bij kinderen die aan die programma's deelnemen in vergelijking met kinderen uit een controlegroep die niet die programma's volgden. Effecten op de sociaal-emotionele ontwikkeling konden niet worden vastgesteld.
- De effecten zijn het duidelijkst bij de kinderen die de programma's vanaf het begin – in de peuterspeelzaal – volgen tot en met in groep 2.
- Over het geheel genomen zijn de effectgrootten overwegend zwak tot bescheiden met een enkele uitschieter naar boven – het effect van Piramide op de cognitieve ontwikkeling.
- Het onderzoek toont de relevantie van de ervaringen in het eerste jaar – de peuterperiode – aan voor de effectiviteit van de VVE-programma's.

De algehele conclusie die de EBC (Evaluatie Begeleidingscommissie projecten voor- en vroegschoolse educatie) in het samenvattend rapport trok (Schonewille et al, 2000) was dat de beide programma's Kaleidoscoop en Piramide omschreven konden worden als 'belovend'.

### **1.3 De implementatie van VVE-programma's**

Vanaf het jaar 2000 heeft het Ministerie van OCW substantiële budgetten beschikbaar gesteld voor VVE. De doelstelling van dit beleid was om uiteindelijk alle kinderen in een achterstandsituatie te bereiken en hen optimale ontwikkelingskansen te bieden, zodat taal- en ontwikkelingsachterstanden aanzienlijk worden verkleind.

De eerste VVE-regeling is van kracht geworden in april 2000. De 172 gemeenten met basisscholen, waar meer dan 70% van de kinderen een 'gewicht' heeft, kregen een uitkering voor het aanbieden van VVE-programma's. Aan de programma's werden de volgende eisen gesteld:

- Het programma is geschikt voor 2-jarigen en loopt door tot en met groep 2 van het basisonderwijs.
- Er is sprake van een gestructureerde didactische aanpak.
- Er wordt gezorgd voor een intensieve begeleiding van de kinderen.
- Het programma wordt verzorgd door daarvoor voldoende gekwalificeerd personeel van een instelling.
- Het programma wordt gegeven in een voorschoolse instelling of een basisschool.

De programma's Piramide en Kaleidoscoop worden in de regeling genoemd als programma's die aan deze eisen voldoen. Opvallend is het ontbreken van een oudercomponent bij de kwaliteitscriteria.

In 2001 werd de eerste Regeling VVE uitgebreid. Bij de tweede Regeling VVE werd de grens van het benodigde aantal gewichtenleerlingen verlaagd naar 50%. Daarmee werd het aantal gemeenten die voor de regeling in aanmerking kwamen uitgebreid tot 356. In 2001 werd aangekondigd dat vanaf 2002 VVE onderdeel zou worden van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA). Vanaf 2002 is VVE structureel ondergebracht in het GOA, niet alleen budgettair maar ook planmatig. In het



kader van de eerste en tweede Regeling VVE moesten gemeenten aparte VVE-plannen maken, maar vanaf 2002 werden de VVE-activiteiten structureel in de GOA-plannen opgenomen. In het Landelijk Beleidskader GOA werd als doelstelling voor VVE opgenomen dat de gemeenten 50% van de doelgroepkinderen moeten bereiken met een effectief VVE-programma.

#### *De uitvoeringspraktijk van de VVE*

Sinds de stimuleringsregelingen uit 2000 en 2001 voeren 350 gemeenten VVE-beleid uit. Er is door gemeenten veel geïnvesteerd in de professionaliteit van peuterspeelzalen. Leidsters die met VVE-programma's werken zijn geschoold en gecertificeerd. De hierboven genoemde kwaliteitscriteria uit de Regelingen VVE zijn niet meer expliciet in het LBK genoemd. Gemeenten streven naar het invoeren van erkend efficiënte programma's, maar dit lukt niet altijd door de hoge kosten, de grote spreiding van doelgroepkinderen en de voorkeuren van peuterspeelzalen en basisscholen voor andere programma's. Van de twee op advies van de Commissie Meijnen ontwikkelde programma's staat Piramide bovenaan de lijst van gebruikte VVE-programma's, maar Kaleidoscoop komt niet verder dan de zevende plaats. Daartussen staan op de plaatsen 3 t/m 6 programma's met een landelijke dekking als Startblokken, Boekenpret, Boekenbas en Ko Totaal. Uit onderzoek van Research voor Beleid (Linklaen Arriëns & Klein, 2005) blijkt dat er een groot aantal lokale programma's worden gebruikt, zoals De Rode Draad, Spelenderwijs, Kinderklanken, Taalrijk, Speeltaal, Speelplezier, Kijk, Horen Zien Zeggen en Jan Klaassen gaat op stap, om er slechts enkele te noemen. Als alle lokale programma's opgeteld worden komen zij qua gebruik op de tweede plaats. De meeste van deze programma's voldoen niet aan alle criteria voor effectieve VVE-programma's. Verder blijkt ook dat de uitvoering van programma's die op zichzelf wel effectief zijn, in de praktijk problemen oplevert. Met name het realiseren van de dubbele bezetting is een groot (financieel) probleem. Ook is de basisinfrastructuur van peuterspeelzalen vaak niet voldoende om VVE-programma's uit te voeren.

#### **1.4 Balans van het VVE-beleid**

Het VVE-beleid sinds 2000 heeft een aantal effecten opgeleverd.

- In de meeste gemeenten staat het VVE-beleid duidelijk op de politieke agenda.
- Gemeenten hebben geïnvesteerd in de professionaliteit van peuterspeelzalen. Dit is gepaard gegaan met bestuurlijke schaalvergroting. Desondanks is de infrastructuur in veel gemeenten nog onvoldoende om VVE-programma's goed uit te voeren.
- Peuterspeelzalen voelen voortdurend de druk van bezuinigingen op het welzijnswerk. Dat leidt tot veel onzekerheid.
- Iets meer dan de helft van de doelgroepkinderen wordt op dit moment via de peuterspeelzaal met een VVE-programma bereikt. In de kinderopvang is dat minder dan 1%.
- Gezinsgerichte programma's zijn geleidelijk verdrongen door centrumgerichte programma's. Terwijl onderzoek laat zien dat een combinatie van een centrumgerichte en een gezinsgerichte aanpak het meest effectief is, is er in Nederland eerder sprake van verdringing dan van aanvulling.

Het kabinet Balkenende heeft voorstellen ingediend om het onderwijsachterstandenbeleid vanaf 2006 te herzien. De verantwoordelijkheid voor het onderwijsachterstandenbeleid verschuift van de gemeenten naar de schoolbesturen. In de nieuwe visie op het onderwijsachterstandenbeleid heeft de gemeente niet meer de verantwoordelijkheid voor de aanpak van onderwijsachterstanden van het kind *vanaf 4 jaar*. Tegelijkertijd heeft de gemeente in dat nieuwe beleid *wel* de verantwoordelijkheid voor de aanpak van onderwijsachterstanden van het kind *tot 4 jaar*. Er wordt dus een knip aangebracht tussen de voorschoolse en de vroegschoolse educatie. Het kabinet wil dat gemeenten het bereik in de voorschoolse periode verhogen tot 70%. Dat zal een zeer lastige opgave worden omdat de geconcentreerd wonende doelgroepkinderen inmiddels voor het grootste deel reeds worden bereikt. De toename van het aantal doelgroepkinderen zal moeten komen uit gemengde wijken. Indien VVE-programma's worden uitgevoerd in gemengde groepen worden ze duurder, omdat ook kinderen die niet tot de doelgroep behoren worden meegenomen. Het vormen van homogene groepen van

doelgroepkinderen heeft echter als negatief effect dat de segregatie in de voorschoolse educatie wordt versterkt. Dit staat haaks op het integratiebeleid.

## 2. Onderzoeksmatige fundering van voor- en vroegschoolse beleid

### 2.1 Effecten van VVE op de ontwikkeling van jonge kinderen

Onderzoek naar de ontwikkeling van jonge kinderen en naar de effectiviteit van programma's die beogen deze ontwikkeling te stimuleren, heeft in de afgelopen decennia een enorme vlucht genomen. Wie zich wil verdiepen in deze vraagstukken, kan terugvallen op een grote hoeveelheid studies die zijn uitgevoerd in Nederland, in andere Europese landen en in de VS, en op internationaal vergelijkend onderzoek. Zoals meestal bij onderzoek het geval is, zijn de resultaten niet altijd gelijklopend. Wat betreft de voornaamste vraagstellingen ten aanzien van VVE wijst onderzoek echter convergent in dezelfde richting. De ontwikkeling in de eerste levensjaren van kinderen is cruciaal voor hun verdere cognitieve, talige en sociaal-emotionele ontwikkeling en het is mogelijk deze ontwikkeling positief te beïnvloeden door een kwalitatief goed educatief aanbod, hetzij vanuit centrumvoorzieningen zoals in Nederland de peuterspeelzalen en de kinderdagverblijven, hetzij vanuit gezinsgerichte stimulering, zoals in Nederland het Opstap Opnieuw programma. Over de effectiviteit van voor- en vroegschoolse interventies kunnen op basis van onderzoek de volgende conclusies worden getrokken.

1. De effecten van voor- en vroegschoolse programma's op de cognitieve- en taalontwikkeling van kinderen kunnen groot zijn, mits de uitvoeringscondities goed zijn. Veel – ook buitenlands onderzoek – laat zien dat de kwaliteit van het programma en de uitvoering van het programma daarbij de doorslag geeft. Naarmate de kwaliteit beter is, zijn de effecten groter. Omdat hogere kwaliteit meestal gepaard gaat met hogere kosten, moet worden afgewogen waar de gunstigste verhouding tussen de inzet van middelen en de te bereiken resultaten kan worden gevonden. Deze conclusie kan worden getrokken uit een groot aantal onderzoeken over de hele wereld. De korte termijn resultaten van de Nederlandse centrumprogramma's Kaleidoscoop en Piramide komen hiermee overeen (Leseman, 2002; Leseman & Blok, 2004).
2. Effecten van voor- en vroegschoolse programma's op de sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen zijn tot nu toe nauwelijks aangetoond. Dit kan te maken hebben met een gebrek aan eenduidigheid van het begrip sociaal-emotionele ontwikkeling, maar ook met de sterke gerichtheid van voor- en vroegschoolse programma's op cognitieve doelen. Van der Bolt (2005) noemt nog een derde complicatie, namelijk dat de sociaal-emotionele ontwikkeling moeilijk is los te koppelen van andere ontwikkelingsgebieden, zoals de taalontwikkeling, communicatie en sociale ontwikkeling. Zowel Leseman als Van der Bolt ondersteunen de opvatting van veel onderzoekers dat betere resultaten op het sociaal-emotionele domein haalbaar moeten zijn bij een betere aanpak. Leseman wijst er verder op dat onderzoek laat zien dat winst in sociaal-emotionele vaardigheden (zelfvertrouwen, hoge verwachtingen, prestatie-motivatie, betere sociale relaties) zich vaak pas na verloop van tijd aftekent.
3. De effecten van voor- en vroegschoolse programma's kunnen ook op langere termijn groot zijn. Volgens het UNICEF Innocenti Research Center (2002) komt dit voor bij kleinschalige, dure programma's van hoge kwaliteit. Leseman en Blok (2004) verwachten vooral langere termijn effecten van voor- en vroegschoolse programma's die zijn ingebed in brede ondersteunings- en schoolverbeteringsprojecten. Combinatieprogramma's vanuit een voorziening van hoge kwaliteit, met een relatief lange duur, intensieve deelname en interventies gericht op kinderen en ouders lijken de meeste kans te bieden op langere termijn effecten. De stelling dat de effecten van voor- en vroegschoolse programma's altijd snel uitdoven, vereist op grond van recente onderzoeken op zijn minst een stevige nuancering.
4. De effecten van voor- en vroegschoolse programma's worden zichtbaar bij alle deelnemende kinderen, ongeacht sociaal-economische of etnische achtergrond, geslacht, of andere achtergrondvariabelen. De mate waarin de effecten worden bereikt varieert wel. Vooral kinderen uit achterstandsgroepen lijken veel baat te hebben van kwalitatief hoogwaardige voor- en vroegschoolse interventies. De kosten-baten verhouding varieert volgens een onderzoek van de OESO (Cleveland & Krashinsky, 2003) van 1:2 richting 1:7, waarbij de grootste effecten haalbaar zijn bij kinderen uit achterstandsgroepen.

5. Recente internationale vergelijkingen bevestigen het belang van voor- en voerschoolse educatie. In het rapport van het UNICEF Innocenti Research Center (2002) wordt op basis van een samenvattende analyse van internationaal vergelijkend onderzoek gewezen op de 'dramatic gains' van VVE mits de kwaliteit van de educatie hoog is. Uit het laatste PISA onderzoek (Gille et al, 2004) blijkt dat voerschoolse educatie effect heeft op de onderwijsresultaten (wiskunde-prestaties in dit geval) op 15-jarige leeftijd. Meijnen concludeert dan ook dat de PISA resultaten in ieder geval oproepen om voerschoolse educatie te bevorderen (Sikkes, 2005). De Unesco heeft onderzoek naar voerschoolse educatie (Early Childhood Care and Education) samengevat in het EFA global monitoring report 2005. De conclusie is dat in sommige landen (India, Nepal) ook heel sobere en goedkope voerschoolse programma's al sterke resultaten opleveren. Goede programma's houden wel rekening met culturele, sociale en economische contexten.

De effecten van voor- en voerschoolse interventies krijgen des te meer reliëf als ze worden vergeleken met interventies op latere leeftijd. Steeds weer blijkt dat eenmaal opgelopen achterstanden niet gemakkelijk worden ingelopen. De ervaring met meer dan drie decennia onderwijsachterstandenbeleid in Nederland wijst ook uit dat het corrigeren van ontstane achterstanden een moeizame affaire is, met relatief weinig kans op succes. Volgens Bus en De Jong (2004) spreken de taalkundigen Hart en Risley dan ook van een 'early catastrophe'.

Recentelijk groeit steeds meer het inzicht dat er een grote mate van samenhang is tussen de te onderscheiden domeinen van de vroegkinderlijke ontwikkeling. In de reader 'Educatie in de voor- en voerschoolse periode' (Leseman & Van der Leij, 2004) worden de domeinen

- vroege motorische ontwikkeling
- vroege sociaal-emotionele ontwikkeling
- vroeg taalontwikkeling en tweetaligheid
- ontluikende geletterdheid
- ontluikende rekenvaardigheid

vanuit wetenschappelijk perspectief doorgelicht. Daarbij wordt duidelijk dat op elk domein het verloop van vroege ontwikkeling niet alleen cruciaal is voor een goede ontwikkeling op latere leeftijd, maar ook dat er meer samenhangen zichtbaar worden tussen de ontwikkelingen op de onderscheiden domeinen. Zo kunnen motorische beperkingen gepaard gaan met een verminderd functioneren op het gebied van intelligentie, schoolse vaardigheden, en sociale of emotionele vaardigheden (Jongmans, 2004), lopen kinderen die als baby en peuter in een taalarme omgeving vertoeven op 9 à 10-jarige leeftijd achter in leesbegrip (Bus & De Jong, 2004), gaan sociaal-emotionele problemen vaak gepaard met leerstoornissen (Koomen, 2004) en zijn rekenvaardigheden niet los te zien van taalvaardigheden (Van Luit, 2004).

Hermanns (2004) stelt dan ook dat interventies die zich richten op details van de ontwikkeling van kinderen of de opvoeding door ouders een beperkte toekomst hebben. Smalleband programma's zullen beperkt blijven tot doelgroepen met een beperkt en afgrensbaar probleem. Voor de meeste kinderen zijn multisystemische programma's nodig, die gericht zijn op het scheppen en versterken van gunstige ontwikkelingscondities. Een integrale, multisystemische aanpak van de verschillende situaties waarin kinderen opgroeien hoort een essentieel kenmerk van voor- en voerschoolse interventieprogramma's te zijn. Deze stellingname van Hermanns spoort met de aanbeveling van Leseman en Blok (2004) om educatieve voor- en voerschoolse programma's in te bedden in bredere gezinsondersteunings- en schoolverbeteringsprojecten.

## **2.2 Economische aspecten van voor- en voerschoolse stimulering**

Veel Westerse landen zijn, opgestuwd door bemoedigende onderzoekresultaten en positieve ervaringen, bezig om hun voorzieningen voor jonge kinderen te versterken. Dit vereist uiteraard investeringen en roept de vraag op waar een optimale verhouding tussen kosten en baten kan worden gevonden. Er worden inmiddels steeds meer economische studies op de voor- en voerschoolse voorzieningen en programma's gericht. In de VS hebben economen van Cornell University

instrumenten ontwikkeld om de relaties tussen voor- en vroegschoolse voorzieningen en de economie inzichtelijk te maken. Ribeiro en Warner (2004) gaan uit van drie vormen van economische opbrengsten.



De boslelie met 3 blaadjes zoals gebruikt door Cornell University om de rendementen van early childhood services inzichtelijk te maken

Het gaat dan om opbrengsten bij de kinderen, die vooral op langere termijn (op latere leeftijd) zichtbaar worden. Het gaat om korte termijn opbrengsten bij de ouders, door meer en stabielere werkgelegenheid. En het gaat om de economische betekenis van de voorzieningen zelf binnen de regio (child care industry).

Friedman (2004) vat in haar publicatie over 'the new economics of preschool' een aantal resultaten van de analyses in de VS samen, gebaseerd op de ervaringen met een aantal projecten en beschouwingen vanuit macro-economisch, micro-economisch en fiscaal perspectief. We geven haar bevindingen in grote lijnen weer, al kunnen deze niet zonder meer worden vertaald naar de Nederlandse situatie.

1. Kosten baten analyses van projecten als Perry Preschool, Abecedarian Intervention en Chicago Child-Parent Center laten positieve korte termijn, middellange termijn en lange termijn effecten zien. De korte termijn effecten hebben betrekking op betere leerprestaties, maar ook betere gezondheid en meer welbevinden en toename van non-cognitieve vaardigheden. Middellange termijn effecten betreffen een hogere efficiëncy van het onderwijssysteem, door onder andere minder speciaal onderwijs, minder zittenblijven, minder toevlucht tot gezondheidszorg. Lange termijn effecten betreffen hogere kwalificaties, hogere werkgelegenheid, minder teenager zwangerschappen en minder criminaliteit, hogere belastingopbrengsten, en minder sociale uitkeringen.
2. Macro-economische effecten op de lange termijn (Heckman, 2000) zijn dat meer mensen meer en hogere vaardigheden verwerven en dat de investeringen in jonge kinderen gedurende vele jaren vrucht afdragen.
3. Micro-economische effecten (Rolnick & Grunewald, 2003) betreffen voor de korte termijn besparingen op het onderwijssysteem en voor de lange termijn minder uitval, extra winst omdat ouders hun verdere kinderen beter gaan opvoeden<sup>1</sup>, doorgeefeffecten op de volgende generatie en hogere opbrengsten dan andere overheidsinvesteringen, zoals sportvelden en industrieterreinen.
4. Fiscale effecten worden door Gale en Kottlikoff (2004) berekend, waarbij wordt gesteld dat het van belang is dat toekomstige generaties worden toegerust met zoveel mogelijk human capital om de fiscale lasten die nu vaak naar toekomstige generaties worden doorgeschoven, te dragen.
5. De rendementen van preschool education worden door Amerikaanse onderzoekers graag per geïnvesteerde dollar in kaart gebracht. Het rendement zou dan variëren van 3.78 (op 21-jarige leeftijd, Abecedarian) tot 7 (op 27-jarige leeftijd, Perry Preschool) dollar. Rolnick en Grunewald

---

<sup>1</sup> Uit onderzoek van de Universiteit van Harvard (McCartney, Dearing & Taylor, 2003) blijkt dat goede voorschoolse stimulering leidt tot blijvende positieve veranderingen in het opvoedingsgedrag van de ouders. Deze veranderingen komen dan ook de jonge kinderen uit het gezin ten goede.

(2003) schatten het rendement op 12% per jaar waarbij 80% van de baten ten goede komt aan de samenleving als geheel en 20% aan het individuele kind.

Opvallend is dat de onderzoeksresultaten vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines zoals de ontwikkelingspsychologie, de pedagogiek, en diverse economische disciplines zo eensluidend positief zijn en elkaar haast proberen te overtreffen in het benoemen van zegeningen van VVE. In het verleden was er vaak sprake van juist tegengestelde uitspraken. Leseman en Van der Leij (2004) zijn van mening dat er nu veel meer inzicht is in de vroege determinanten van stagnaties en achterstanden. Hierdoor is een rationele toediening van interventies aan individuele variaties en betere aanpassing van interventies aan individuele variaties en omstandigheden mogelijk. Tevens is volgens hen door verantwoord evaluatie- en implementatie-onderzoek veel ervaring opgedaan die het mogelijk maakt VVE op een rationele manier te benaderen. Ook Friedman (2004) wijst op de betekenis van een aantal lange termijn onderzoeken, waarbij de levensloop van kinderen met en zonder 'preschool' deelname gedurende vele jaren in kaart is gebracht. Volgens haar worden de toch spectaculaire resultaten van 'preschool' plausibel gemaakt vanuit neurobiologisch onderzoek, dat laat zien hoe het brein werkt en welke input nodig is om de ontwikkeling ervan te optimaliseren.

Een zeer recente integrale publicatie over de opbrengsten van early childhood education is uitgebracht door Legal Momentum en het Massachusetts Institute for Technology onder de titel 'Early Childhood Education for All' (Calman & Tarr-Whelan, 2005). Het rapport vat voornamelijk de hierboven weergegeven onderzoeksresultaten samen en beveelt aan om zowel de financiële als de onderwijskundige kosten en baten van 'early care and education' nog eens verder te bekijken en nieuwe wegen te zoeken om tot verdere verbeteringen te komen.

#### *Evaluatie van VVE aanbod in Nederland*

In Nederland is in 1995 groen licht gegeven voor de ontwikkeling van enkele VVE-programma's. Hiermee werd voortgebouwd op onderzoeksresultaten uit de evaluatie van het onderwijsvoorrangsbeleid die lieten zien dat allochtone kinderen die naar een voorschoolse opvang waren geweest, in de basisschool betere taal- en rekenprestaties leverden (Mulder, 1994) dan de leerlingen die thuis waren gebleven. De nieuwe programma's waren Piramide dat werd ontwikkeld door het Cito, en Kaleidoscoop – de Nederlandse bewerking van het succesvolle Amerikaanse High Scope programma –, ontwikkeld door de Stichting Averroës. Beide projecten werden geëvalueerd door de EBC (Evaluatie Begeleidingscommissie projecten voor- en vroegschoolse educatie) onder voorzitterschap van prof. dr. A. van der Leij (zie Schonewille et al, 2000). In het onderzoek werd een onderscheid gemaakt tussen twee experimentele groepen (Piramide en Kaleidoscoop) op peuterspeelzalen en basisscholen. De resultaten werden vergeleken met die van kinderen uit een vergelijkbare controlegroep, eveneens op peuterspeelzalen en basisscholen. Daarbij werd een onderscheid gemaakt tussen kinderen die vanaf het begin het VVE-aanbod kregen (blijvers) en kinderen die pas later aan een van de programma's gingen deelnemen (instromers). De kinderen werden vergeleken op drie toetsen, te weten een taaltoets, een cognitieve toets en een sociaal-emotionele toets.

Voor de blijvers werden er positieve effecten vastgesteld voor zowel de cognitieve ontwikkeling als de taalontwikkeling. Ook wat de instromers betreft waren er gunstige effecten, met name op taalontwikkeling en ordenen. Op het terrein van sociaal-emotioneel werden er nauwelijks effecten gevonden. De effecten waren in het algemeen bescheiden en werden als 'belovend' beschouwd (veelbelovend werd als teveel eer beschouwd). Ze boden in ieder geval voldoende basis voor de regering om een aanzet te geven tot een landelijk VVE-beleid, gericht op de peuterspeelzalen en basisscholen. Hiervoor werden vanaf 2000 gelden ingezet waardoor programma's konden worden gefinancierd die doorlopen van 3 jaar tot en met groep 2 in de basisschool, een gestructureerde aanpak kennen, begeleiding van kinderen gedurende vier dagdelen, waarbij gewerkt wordt met gekwalificeerd personeel en waarbij het programma wordt verzorgd door een voorschoolse instelling of een basisschool.

Piramide en Kaleidoscoop voldeden aan deze door het Rijk gestelde criteria, maar ook andere programma's vonden hun weg naar de instellingen. Het gaat hierbij om programma's als Startblokken of het – later ontwikkelde – Ko Totaal, het Reggio Emilia programma, en een aantal meer lokale programma's. De meeste van deze programma's zijn tot nu toe niet geëvalueerd. Aanvullend op de centrumprogramma's is vanaf 2003 de Taallijn VVE geïntroduceerd, waarmee in samenhang met de meeste van de genoemde programma's de taalontwikkeling kan worden gestimuleerd. De eerste evaluatieresultaten (Fukkink et al, 2005; Oberon, 2005) zijn hier positief, maar betreffen nog geen harde metingen op leerlingniveau.

### 2.3 De kwaliteit van de implementatie

De effecten van VVE-programma's hangen deels af van de kwaliteit van de programma's of aangeboden varianten, deels natuurlijk ook van de implementatie. Een programma of aanbodvariant kan nog zo goed zijn, als de implementatie gebrekkig is zullen de resultaten tegenvallen. De teleurstellende effecten van Nederlandse activerings- en stimuleringsprogramma's in de jaren zeventig en tachtig worden op zijn minst gedeeltelijk toegeschreven aan de gebrekkige implementatie. Harskamp (2004) noemt drie voorwaarden voor het welslagen van nieuwe educatieve interventies, waartoe ook de voor- en vroegschoolse programma's moeten worden gerekend.

1. De interventie zelf, het ontwikkelde programma, moet effectief zijn gebleken in experimentele situaties.
2. Heel duidelijk moet zijn aan welke kenmerken uitvoering van de interventie moet voldoen en vervolgens moet aan deze kenmerken zo goed mogelijk worden voldaan.
3. Heel duidelijk moet zijn welke voorwaarden moeten worden gerealiseerd om de interventie in de praktijk daadwerkelijk naar behoren uit te voeren; ook aan deze randvoorwaarden moet zo goed mogelijk worden voldaan.

Meer specifiek laten internationale en Nederlandse studies volgens Harskamp zien dat de kwaliteit van voor- en vroegschoolse programma's wordt bepaald door:

#### *a Eisen betreffende de structurele kwaliteit van programma's*

- Ruime mogelijkheden voor frequente verbale interactie met kinderen, met een gunstige leidster-kindratio (1 op 8) in de peuterperiode en kleine klassen in de kleuterperiode, te realiseren via een dubbele personeelsbezetting.
- Er worden gekwalificeerde leidsters ingezet, bij voorkeur opgeleid op hbo niveau.
- De coördinatie- of implementatiebegeleiding is in handen van een ervaren en hoog gekwalificeerde programmabegeleider.
- Er zijn structurele verbanden tussen de peuterspeelzaal en de basisschool, met ruime mogelijkheden voor samenwerking en overleg met collega's en er is voorzien in gezamenlijke trainingen tijdens de implementatie.
- Er is intensieve opvang voor kinderen mogelijk, bijvoorbeeld minimaal vier dagdelen per week in de peuterperiode en vijf dagen per week in de kleuterperiode.
- Er is een bruikbaar aanbod van training en begeleiding voor de leidsters en leerkrachten, met ruime mogelijkheden voor zowel het verwerven van nieuwe achtergrondkennis als voor het verwerven van nieuwe handelingsvaardigheden.
- Er is een breed en stabiel draagvlak voor VVE in de plaatselijke politiek-bestuurlijke context.

#### *b Algemene kenmerken van effectieve voor- en vroegschoolse programma's*

- Er is een duidelijk uitgewerkte methodiek, zodat leidsters en leerkrachten weten hoe ze doelgerichte interacties met kinderen kunnen aangaan.
- Er zijn systematische activiteiten in het programma opgenomen die zijn gericht op taalverwerving van kinderen uit achterstandsituaties.

- Er zijn mogelijkheden om programma's op onderdelen aan te passen aan de situatie op de instelling en aan de kenmerken van de plaatselijke doelgroep, zonder dat het programma hierdoor aan effectiviteit inboet.
- Er zijn uitgewerkte activiteiten die zijn gericht op het versterken van de relaties met de ouders en het betrekken van ouders bij de ontwikkeling van hun kind.
- Er zijn uitgewerkte trainings- en begeleidingsmodellen, passend bij de opzet van het programma, om met het programma in de tijd te leren werken.

*c Randvoorwaarden bij leidsters en leerkrachten*

- Leidsters en leerkrachten accepteren de innovatie, zijn enthousiast over het gekozen programma en ondersteunen de doelen ervan. Betrokkenheid bij de keuze van een programma is een belangrijke voorwaarde voor acceptatie.
- Leidsters en leerkrachten moeten de uitvoerbaarheid van het programma in hun dagelijks werk positief inschatten. Dit betreft vooral de inrichting van de groepsruimten, de organisatie van de groepsprocessen, de te volgen dag- en jaarschema's en de te hanteren interactie- en instructiemethoden.

De onderzoeken die in Nederland zijn uitgevoerd naar voor- en vroegschoolse programma's (zie bijvoorbeeld Schonewille et al, 2000) laten zien hoe moeilijk het kan zijn om een aantal belangrijke voorwaarden te realiseren. Zo kan de dubbele bezetting door ziekte en uitval van leidsters, of moeilijkheden met de recruitering, langdurig problematisch zijn en is het verhogen van het opleidingsniveau, ook als dit financieel geregeld is, een zaak van lange adem.

## **2.4 Financiering van voor- en vroegschoolse voorzieningen**

Alle ontwikkelde landen beschikken tegenwoordig wel over een stelsel van voor- en vroegschoolse voorzieningen. De voorzieningen zijn zeer uiteenlopend ingericht. Een belangrijk onderscheid is dat tussen vraaggerichte financiering en aanbodgerichte financiering. Bij vraaggerichte financiering beslissen ouders wat voor soort voorziening het meest geschikt is voor hun kinderen. Subsiëring gebeurt vaak via fiscale maatregelen of vouchers. Bij aanbodgerichte financiering worden bepaalde typen voorzieningen van overheidswege bekostigd en leveren deze voorzieningen diensten aan ouders en kinderen. Het aanbod is dan beperkt en wie meer wil moet dit zonder subsidie regelen. Maar de kosten zijn lager dan de marktprijzen of men kan geheel gratis van de voorziening gebruik maken. Cleveland en Krashinsky (2003) wijzen erop dat hoe dan ook het grootste deel van de zorg voor jonge kinderen door de ouders wordt geleverd. Zelfs de meeste extensieve aanbodvarianten bereiken kinderen niet meer dan 40 tot 50 uur per week. De rest van de week (120 uur of meer) wordt ingevuld door de ouders.

De vraag of en in hoeverre overheidssubsidie is gewenst bij VVE wordt door economen die zich met dit vraagstuk bezighouden niet eenduidig beantwoord. Duidelijk is wel dat VVE baten oplevert voor de kinderen, voor de ouders, en algemeen maatschappelijke baten. Enkele van deze baten hebben we ondergebracht in onderstaand schema, gebaseerd op een analyse van Cleveland en Krashinsky:



Kinderen	Betere schoolloopbaan	Productiever op arbeidsmarkt	Betere gezondheid	Minder gebruik sociale voorzieningen	Indien migrant betere integratie
Ouders	Krijgen tijd om te werken	Krijgen inkomen en secundaire arbeidsvoorwaarden	Stijgen sneller in inkomen wanneer loopbaan niet wordt onderbroken	Minder kwetsbaar bij echtscheiding	Betere integratie
Algemeen maatschappelijk	Hogere productiviteit en groter innovatievermogen	Hogere belastingopbrengsten	Lagere kosten gezondheidsstelsel	Minder druk op sociale voorzieningen	Meer sociale cohesie

De algemeen maatschappelijke baten rechtvaardigen op zichzelf een financiële investering van de overheid. Diverse kosten-baten analyses laten zien dat deze investeringen zich meer dan terugbetalen. Verder blijkt dat naarmate voorschoolse voorzieningen meer via de vrije markt worden gefinancierd, de kwaliteit meer te wensen overlaat. Omdat de samenleving om haar kinderen geeft en belang heeft bij een goede ontwikkeling, is een significante bijdrage van de overheid aan de voorzieningen wenselijk. De vraag hoe groot de overheidsbijdrage moet zijn en of deze beter via de vraagkant of de aanbodkant kan worden verschaft, blijft open. Het vertrouwen in de markt, waarbij de overheid alleen ingrijpt als de markt wordt verstoord, dan wel meer vertrouwen in de openbare regulering van welzijnsvoorzieningen leiden hier tot verschillende oplossingen. Het werken met vouchers wordt soms als een tussenoplossing beschouwd, omdat het een vorm van overheidssubsidie in combinatie met keuzevrijheid van ouders voor het gebruik van voorzieningen inhoudt. Ook deze systematiek is niet probleemloos. Allereerst is het voor ouders niet altijd mogelijk om de kwaliteit van de voorziening te bepalen of met die van andere voorzieningen te vergelijken. Ten tweede kunnen de ouders geneigd zijn de vouchers op een andere wijze te gebruiken dan de overheid wenselijk acht. Ze kunnen deze bijvoorbeeld gebruiken om een voorziening in stand te houden die exclusief wordt opengesteld voor een selecte – dus gesegregeerde groep – kinderen. Dit werkt dan tegen de doelen van het overheidsbeleid.

In een aantal Westerse landen is afgewogen of ouderschapsverlof een goed alternatief kan zijn voor de dure voorschoolse voorzieningen. Waar het gaat om ouders met relatief hoge inkomens is ouderschapsverlof waarin het inkomensverlies wordt gecompenseerd niet betaalbaar. Het is alleen een optie voor ouders met lage inkomens die dan als het ware door de overheid worden betaald om hun kinderen op te voeden met een garantie van de werkgever dat de baan behouden blijft. Ook dit blijkt volgens berekeningen over de situatie in Canada een onrendabele investering. De kosten per gezin zouden ruim 15.000 dollar bedragen, waarin dan niet is meegenomen het verlies aan belastinginkomsten, het verlies aan economische productiviteit, en het lange termijn verlies ten gevolge van competentieverlies door het jarenlang missen van werkervaring.

In de voor de OESO uitgevoerde studie van Cleveland en Krashinsky (2003) wordt ook ingegaan op de rol van werkgevers bij het bekostigen van voorschoolse voorzieningen. Dit is voor zover bekend alleen in Nederland als optie beproefd. Een beleid gebaseerd op vrijwillige bijdrage van werknemers lijkt hierbij een onbetrouwbare pijler in zich te bergen. Een verplichte bijdrage van alle werkgevers lijkt dan beter, maar de lasten hiervan zullen uiteindelijk toch weer in de lonen en salarissen van de werknemers worden verdisconteerd. De conclusie is dus dat een dergelijk mechanisme hoogstens politieke voordelen kan bieden, maar geen economische.

## 2.5 Kostenbepalende factoren

Voorschoolse voorzieningen met een hoog bereik en een kwalitatief aanbod dat perspectief biedt op goede resultaten bij de kinderen en hun ouders zijn duur. Het is moeilijk de kosten precies in kaart te brengen, mede omdat de inrichting van de voorzieningen per land enorm verschilt. Het Nederlandse

systeem is daarbij zowel qua inrichting als financiering zeer afwijkend van de systemen in andere landen. We kunnen wel de belangrijkste factoren noemen, die van invloed zijn op het kostenniveau.

1. Leeftijd van het kind: de grootste kostenpost bij voorschoolse voorzieningen wordt gevormd door de arbeidskosten. Naarmate het aantal of het niveau van de leidsters toeneemt, worden de kosten hoger. Omdat het aantal kinderen per leidster meestal kleiner is, naarmate de leeftijd van het kind jonger is, nemen de kosten extra toe naarmate het voorschools aanbod betrekking heeft op jongere kinderen.
2. Kwalificaties van leidsters/leerkrachten: omdat hogere kwalificaties gepaard gaan met hogere salarissen, leiden hogere eisen aan de kwalificaties tot hogere kosten. Hogere kwalificaties leiden echter eveneens tot hogere kwaliteit van zorg en educatie en dus tot hogere opbrengsten.
3. Kwaliteit: los van de kwalificaties van de leidsters/leerkrachten kan volgens een aantal Amerikaanse studies de kwaliteit van de voorschoolse voorzieningen vaak tegen relatief lage kosten worden verhoogd. De kwaliteit van het management, de betrokkenheid van de leidsters, goede samenwerking zijn hier bepalende factoren.
4. Omvang van de voorziening: enkele onderzoeken geven indicaties dat te kleine voorzieningen (minder dan 40 volledige kindplaatsen) relatief duur zijn. Combinaties van hele jonge kinderen en peuters leidt tot enige kostenbesparing.

## 2.6 Reflectie op het huidige Nederlandse stelsel

De OESO spreekt in zijn internationaal vergelijkende studies over ECEC voorzieningen, gedefinieerd als alle arrangementen, die zorg en educatie leveren voor kinderen onder de leerplichtige leeftijd, ongeacht de setting, wijze van financiering, openingstijden of programma-inhoud. Het huidige Nederlandse stelsel past daarin maar heeft enkele bijzondere kenmerken. We hebben momenteel een aparte opvangvoorziening in de vorm van kinderdagverblijven en daarnaast een educatieve voorziening in ontwikkeling in de vorm van peuterspeelzalen waar kwaliteitsprogramma's worden ingevoerd. Het ziet er naar uit dat deze voorzieningen op sommige punten geleidelijk naar elkaar toe bewegen. Zo is er vanuit de kinderopvang een vraag naar educatieve kwaliteitsprogramma's, zoals de Taallijn VVE, al hebben in 2005 nog maar weinig kinderdagverblijven een echt VVE-aanbod (Wever et al, 2005). De kwaliteitsprogramma's in de peuterspeelzalen hebben geleid tot een aanbod dat zich vaak uitstrekt tot vier dagdelen. Daarmee is er een begin te zien van de functie van de peuterspeelzaal als voorziening die het ouders mogelijk maakt te werken. Verder zijn er echter – ook in aansturing en financiering – vooral grote verschillen tussen beide stelsels.

Welke opbrengsten leveren die voorzieningen op? In grote lijnen kunnen we hier een onderscheid maken in opbrengsten op het niveau van de kinderen, opbrengsten op het niveau van de moeders en gezinnen (arbeidsmarkt) en algemeen maatschappelijke opbrengsten. De opbrengsten bij de kinderen hebben vooral betrekking op de cognitieve, talige en sociale ontwikkeling, die bijdraagt aan een betere schoolloopbaan en op langere termijn leidt tot hogere competenties, hogere inkomens, productiviteit en economische groei, minder delinquentie, betere gezondheid, beter burgerschap en hogere belastingopbrengsten voor de staat. Op het niveau van de moeders en gezinnen liggen de opbrengsten in een hogere participatie op de arbeidsmarkt, betere carrières omdat de loopbaan minder wordt onderbroken, minder kosten voor sociale voorzieningen en hogere belastingopbrengsten voor de staat. Op het niveau van de samenleving is winst te verwachten door een sterkere sociale cohesie, betere integratie van minderheden, eerdere signalering van kinderen met leer- of gedragsproblemen, lagere kosten van criminaliteitsbestrijding en een betere grondslag voor integratie van kinderen met handicaps.

De samenleving heeft er dus vanuit verschillende gezichtspunten belang bij dat er goede opvang- en educatieve voorzieningen zijn voor jonge kinderen. Een adder onder het gras is dat de opbrengsten alleen worden behaald als de kwaliteit van de voorzieningen goed is, en ook hoger worden naarmate de kwaliteit van de voorzieningen hoger is. De schattingen over de kosten-baten verhoudingen bij voldoende kwaliteit variëren van 1:2 olopend tot 1:7. De hogere opbrengst wordt helaas alleen

gehaald bij vrij dure en langdurige interventies van hoge kwaliteit, en bij interventies die kinderen uit achterstandsgroepen betreffen. Uit veel onderzoeken blijkt dat bij deze groep de grootste winst te halen is. Echter ook goede voorzieningen voor alle kinderen, die dus erg veel investeringen vereisen, lijken volgens onderzoeken rendement te hebben. Cleveland en Krashinsky (2003) berekenden dat als je alle kinderen van 2-5 jaar in Canada ECEC op vrij hoog niveau zou aanbieden, uitgaande van een volledige dagvoorziening op basis van het kostenniveau van 1998, dit een budget zou vereisen van 1,5% van het bruto nationaal product van Canada. Zelfs bij een behoudende schatting zouden de meeropbrengsten uiteindelijk echter nog dubbel zo groot zijn als de meerkosten.

Wie zich afvraagt waarom dit soort kosten-baten analyses niet leiden tot spectaculaire investeringen in de OESO landen, vindt het antwoord in de termijn die verstrijkt tussen de kosten en de baten. De opbrengsten komen voor een belangrijk deel pas op de langere termijn, vanaf ongeveer 10 jaar na het investeren tot stand, de kosten zijn er hier en nu. En niet alleen in Nederland ziet men de kost het liefst zo kort mogelijk voor de baat uitgaan.

De koers die in de meeste landen wordt gekozen is er dan ook een van voorzichtig investeren in voorschoolse voorzieningen en het zoeken van een zo gunstig mogelijke balans tussen de kosten en de baten, ofwel met zo min mogelijk kosten toch ze hoog mogelijke baten behalen.

Het huidige Nederlands stelsel lijkt uit een oogpunt van rendement van de voorzieningen niet erg effectief. We noemen hier twee factoren:

#### *Hogere kosten, enkelvoudige opbrengsten*

De opbrengsten van ECEC zijn in belangrijke mate te vinden in de verbeterde school- en maatschappelijke loopbanen van de kinderen, de hogere participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt, en een betere cohesie en integratie in de samenleving als geheel. Volgens de OESO studie zijn de opbrengsten bij kinderen en voor werkgelegenheid ongeveer even groot, de samenlevingseffecten zijn niet becijferd. In Nederland zijn de functies educatie en opvang, ondergebracht in respectievelijk peuterspeelzalen en kinderdagverblijven. De peuterspeelzalen, waar nu kwalitatieve programma's zijn of worden ingevoerd, hebben rendement op het niveau van de kinderen. De paar dagdelen die kinderen daar doorbrengen dragen echter maar marginaal ertoe bij dat moeders gaan werken. Dat is wel een opbrengst van de kinderdagverblijven, die echter tot op heden weinig educatieve kwaliteit bieden. De Rapportage Jeugd 2002 van het SCP (Zeijl, 2003) spreekt hier zelfs van een negatief effect op de leerprestaties. Doordat we opvang voor de kinderen van werkende moeders en educatie voor de kinderen van vaak niet-werkende moeders organiseren, houden we bovendien de middenklasse peuters strikt gescheiden van de kinderen uit autochtone en allochtone achterstandsgroepen, zodat nog eens de opbrengsten in termen van sociale cohesie en integratie eerder worden tegengewerkt dan bevorderd. Als we uitgaan van de kosten van kinderdagverblijven van €4.648,- (Veen & Van der Ploeg, 2002) per kind per jaar (niveau 1999) en van €1.500,- per jaar voor een kind dat enkele dagdelen per week een goed VVE-programma volgt, dan lijkt het financieel heel aantrekkelijk om voor ongeveer € 6.500,- per kind een mooie basisvoorziening in te richten. Deze kan dan prima zorg leveren voor de kinderen van werkende ouders en kwalitatief goede programma's aanbieden aan kinderen van niet werkende ouders, of alle combinaties die daartussen wenselijk worden geacht. De opbrengsten van één geïntegreerde voorschoolse voorziening, met opbrengsten op het niveau van de kinderen, de arbeidsmarkt (en dus belastingen) en de samenleving als geheel zullen dan eerder bij de schattingen uit de buitenlandse onderzoeken aansluiten dan nu.

#### *Vrije keuze van programma's*

De programma's die gemeenten kunnen inzetten om kinderen te stimuleren, werden in de VVE-regelingen van 2000 en 2001 vrij strikt beperkt. Aan de criteria voldeden in eerste instantie alleen Piramide en Kaleidoscoop. Later werd ook het programma Startblokken toegelaten, al is over de werking van dit programma niet veel bekend. Veel kleine gemeenten, die de grote programma's niet konden betalen, gingen over tot het samenstellen van eigen cocktails van kleinere programma's op maat. De vrijheid om programma's te kiezen werd in 2002, toen de VVE-gelden in de GOA-budgetten van gemeenten werden opgenomen, nog groter. Vrijheid om te kiezen wordt in Nederland zeer

gewaardeerd door gemeenten, scholen en peuterspeelzalen maar het is een dure hobby. De uitwisselbaarheid van personeel wordt zeer beperkt en we blijven eindeloos bezig met het trainen van peuterleidsters en leerkrachten voor een specifiek programma. Als er één programma zou zijn geselecteerd of als het accent was gelegd op een algemene professionalisering van medewerkers van kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en basisscholen, was de uitwisselbaarheid veel groter geweest. Een vacature voor een leidster in Lelystad kan nu niet door een leidster uit Breda worden vervuld, tenzij ze naast haar dure al gevolgde Piramide opleiding nog eens een Kaleidoscoop training gaat volgen. De variëteit aan programma's leidt ook tot het weglekken van rendement bij de overgang naar groep 3 van de basisschool. De VVE-programma's worden weliswaar zoveel mogelijk ingevoerd in peuterspeelzalen die aan basisscholen zijn gekoppeld, maar het komt vaak voor dat kinderen naar een basisschool gaan die niet aansluit op het voorschools programma dat zij hebben gevolgd. Leseman (2002) stelt dat didactisch georiënteerde programma's doorgaans tot betere resultaten leiden op cognitieve tests en schoolprestatietoetsen, terwijl ontwikkelingsgerichte programma's betere resultaten halen op sociaal-emotionele en metacognitieve vaardigheden, zoals zelfvertrouwen, zelfstandigheid en zelfbeeld van de leerling. Het is aannemelijk dat veel van de effecten van een programma teniet worden gedaan, als een kind in de basisschool geen vervolg krijgt op de VVE-aanpak of daar zelfs op basis van een volstrekte andere aanpak onderwijs krijgt. De uitdoving van VVE-effecten is een bekend en zorgelijk fenomeen. Leseman verwijst hier naar een studie van Lee en Loeb (1995) naar de effecten van het Amerikaanse Head start programma, waar de uitdoving wordt toegeschreven aan de ongunstige schoolomstandigheden ná het voorschoolse programma. Het zou niet gaan om spontane uitdoving maar om een te niet doen van de effecten.

Er is al met al wel iets voor te zeggen om het aantal aanbodvarianten in Nederland te beperken, dan wel een algemene basis aan te brengen door een goede educatieve basisopleiding en aangepaste scholingsmogelijkheden voor peuterleidsters en leerkrachten, met daarenboven beperkte mogelijkheden tot variatie in de vorm van aanbodvarianten of programma's. De ontwikkeling van de Taallijn VVE kan worden gezien als een aanzet tot een dergelijke basisopleiding.

Wanneer we het rendement van het Nederlandse stelsel afmeten met internationale onderzoeksresultaten als criterium, lijkt er ruimte voor een aanzienlijke rendementsverhoging. Dit verklaart mogelijk mede waarom Nederlands onderzoek doorgaans iets minder rooskleurige beelden oplevert van de opbrengsten van VVE-programma's dan met name de Amerikaanse publicaties.

### *Slotopmerkingen*

1. Hoewel de zegeningen van kwalitatief goed voor- en voerschools aanbod volgens veel publicaties nauwelijks beperkingen lijken te kennen, en de onderzoeksliteratuur bijna unaniem wijst in de richting van een hoog rendement, is hier enige relativering op zijn plaats. Veel van de economische publicaties in de VS lijken te wedijveren in het bedenken van alsmear meer terreinen waarop 'preschool' programma's tot hogere financiële opbrengsten of kostenbesparingen voor ouders en overheid leiden, maar ze borduren toch vaak door op de resultaten van een beperkt aantal basisstudies, zoals het Weikart cohort. Dat VVE een goede zaak en een zinvolle investering is, zoals in Nederland ook wordt onderschreven door het Centraal Planbureau (2002), kan wel als vaststaand gelden. Maar dat VVE hét instrument is om vele kwalen van de huidige samenleving op te lossen, lijkt niet echt uit het onderzoek af te leiden.
2. Hoewel het Nederlandse stelsel een aantal bijzondere trekjes kent, die niet altijd rationeel verklaarbaar zijn, lijken de educatieve programma's en aanbodvarianten die hier tot stand zijn gebracht wel 'state of the art' te zijn. Het is jammer dat niet alle aanbodvarianten goed zijn geëvalueerd, maar er is een enorme winst geboekt in de laatste 10 jaar wat betreft het aanbod. Wat betreft de inhoudelijke vulling van voor- en voerschoolse voorzieningen is er een goede basis en voldoende deskundigheid in Nederland voorhanden.

### 3. Bouwstenen voor VVZE-beleid apart bezien

Dit rapport presenteert een aantal scenario's voor de toekomst van VVE. Ieder scenario bevat een mix van keuzes. Scenario's verschillen door de combinatie van bestanddelen en de weging die aan verschillende keuzes wordt toegekend. Keuzes gaan over vragen die in ieder scenario aan de orde moeten komen. Het betreft de kernvragen over:

- De *doelstelling* van VVE: opvang, educatie of een mix.
- De *doelgroep*: alle kinderen of kinderen uit sociaal economische achterstandsgroepen, kinderen van 0-4 jaar of alleen 2- en 3-jarigen?
- Het *aanbod*: centrumgerichte programma's, gezinsgerichte programma's of een mix.
- Het *kwaliteitsniveau*: groepsgrootte, opleiding van leidsters.
- De *kosten* van de VVE en de verdeling van de kosten tussen ouders, overheid en werkgevers.
- *Verplicht of facultatief*: moet er een leerplicht komen, een selectieve leerplicht, een leerrecht of moet op dit punt niets geregeld worden en moet het aanbod op zichzelf aantrekkelijk genoeg zijn?
- *Uitvoeringsaspecten*: wie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de VVE?

Op iedere vraag is een veelheid van antwoorden mogelijk. Door combinatie ontstaat dan in theorie een vrijwel oneindig aantal mogelijkheden. In de praktijk is het aantal mogelijkheden geringer, omdat bepaalde combinaties van keuzen minder voor de hand liggen. Uiteindelijk zullen door combinatie van een aantal met elkaar compatibele uitwerkingen van de deelvragen een paar scenario's op hoofdlijnen opleveren die de discussie structureren. In dit hoofdstuk worden de bestanddelen van scenario's afzonderlijk beschreven.

#### 3.1 De doelstelling van de voorschoolse voorzieningen

Bij voorschoolse voorzieningen gaat het altijd om twee doelstellingen: opvang en educatie. Opvangvoorzieningen hebben als belangrijkste doel om ouders de mogelijkheid te bieden te participeren op de arbeidsmarkt. Educatieve voorzieningen zijn gericht op kinderen. Zij bezoeken gedurende een aantal dagdelen een speelzaal, waarin zij met andere kinderen kunnen spelen en waarin hun motorische, sociale, cognitieve en taalontwikkeling meer of minder gestructureerd wordt gestimuleerd.

In Nederland zijn de opvangvoorzieningen en de educatieve voorzieningen strikt gescheiden. De kinderopvang valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het wordt aangeboden door op de markt opererende instellingen en bekostigd door ouders, werkgevers en de overheid. Kinderopvanginstellingen voeren naast kinderopvang meestal ook buitenschoolse opvang en vaak gastouderopvang uit. Peuterspeelzaalwerk is een welzijnsvoorziening die wordt bekostigd uit ouderbijdragen en door de gemeente. Binnen het peuterspeelzaalwerk worden VVE-programma's uitgevoerd, die worden bekostigd door de gemeente uit een doeluitkering van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. VVE-programma's worden uitgevoerd in peuterspeelzalen, in beperkte mate in de kinderopvang en in voorscholen die verbonden zijn aan basisscholen. Ondanks deze bestuurlijke, organisatorische en financiële scheidslijnen tussen peuterspeelzaalwerk en kinderopvang bestaan er in een aantal gemeenten in het land instellingen die zowel kinderopvang als peuterspeelwerk aanbieden, al of niet binnen het kader van een brede school. De verschillende functies hoeven dus niet onontkoombaar te leiden tot verschillende voorzieningen.

#### 3.2 De doelgroepen van de VVE

De belangrijkste keuze die hier ligt is de keuze tussen een voorschoolse voorziening voor alle kinderen (universal) of voor een beperkte groep kinderen, met name kinderen uit sociaal-economische achterstandsgroepen (targeted).

Bij de doelgroep kan ook een onderscheid naar leeftijd worden gemaakt. Streef je naar een voorziening voor kinderen van 0-4 jaar of naar een voorziening voor 2- en 3-jarigen, ter voorbereiding op de basisschool?

Bij een voorziening voor 0-4 jarigen ligt het niet voor de hand om een aparte voorziening voor kinderen uit achterstandsgroepen in te richten. Niet alleen werkt dit de maatschappelijke segregatie verder in de hand, maar een voorziening voor uitsluitend doelgroepkinderen voldoet niet aan de behoefte van alle ouders. Naast de voorziening voor de doelgroepkinderen zal dus altijd een voorziening voor niet-doelgroepkinderen nodig zijn om in de behoefte aan opvang van ouders te kunnen voldoen. Het ligt dan meer voor de hand om een geïntegreerde voorziening voor opvang en educatie voor alle kinderen van 0-4 jaar in het leven te roepen. Binnen deze voorziening worden educatieve programma's aangeboden vanaf 2 à 2,5 jaar t/m de overgang naar de basisschool. Deze educatieve programma's kunnen intensiever zijn, naarmate kinderen hier vanuit hun ontwikkeling en achtergrond meer behoefte aan hebben.

Wanneer gekozen wordt voor een educatieve voorziening vanaf 2 tot 2,5 jaar zou het in principe denkbaar zijn deze vooral voor doelgroepkinderen op te zetten. Daarnaast zijn zowel voorzieningen voor dagopvang nodig voor kinderen van 0-4 jaar, maar ook peuterspeelzalen voor niet-doelgroepkinderen. Dit systeem werkt segregatie binnen het peuterspeelzaalwerk in de hand. Er valt veel te zeggen voor het opheffen van het onderscheid tussen achterstandskinderen en niet-achterstandskinderen en in plaats daarvan achterstandskinderen intensievere aandacht te geven binnen een peuterspeelzaal voor alle kinderen. De stap naar één basisvoorziening voor alle kinderen, met daarbinnen verschillende opvangvormen is dan niet groot meer. Met een geïntegreerde voorziening ben je niet van het probleem van de segregatie af. Voorzieningen voor jonge kinderen zullen altijd de kleur aannemen van de wijk waarin ze staan. Wat wel verdwijnt is dat de bekostigingsregeling voor VVE verdere segregatie stimuleert.

### **3.3 Het aanbod**

Kinderopvang en peuterspeelzaalwerk voldoen aan verschillende behoeften van ouders. Zij bieden een verschillend aanbod qua inhoud en tijd dat er gebruik van wordt gemaakt. Wat ze gemeen hebben is dat het aanbod is gericht op groepsgewijze activiteiten van kinderen en in een centrum plaatsvinden. Naast de centrumgerichte activiteiten worden ook educatieve programma's die gericht zijn op ouders, tot de VVE gerekend. Voor ouders die hun kind niet naar een peuterspeelzaal sturen zijn er programma's uit de Stap-reeks, Samenspel of Spel aan huis. Ook centrumgerichte programma's kennen soms een oudercomponent, die deel uitmaakt van of gekoppeld is aan de activiteiten die in de peuterspeelzaal plaatsvinden. Onderzoek wijst uit dat een combinatie van een centrumgerichte en een gezinsgerichte aanpak het meeste resultaat oplevert. In de Nederlandse situatie was er in de jaren negentig van de vorige eeuw vooral sprake van gezinsgerichte programma's. Met de stimuleringsregeling VVE is een vrij abrupte omzwaai gemaakt naar centrumgerichte programma's, waarbij de gezinsgerichte programma's onder druk zijn komen te staan. De oudercomponent is in de meeste centrumgerichte programma's niet tot nauwelijks aanwezig. Omdat verwacht kan worden dat de effectiviteit van voorschoolse programma's omhoog gaat met een goed gestructureerde en uitgevoerde oudercomponent, zal in elk scenario de vraag zijn hoe een oudercomponent hierbinnen wordt geregeld. Daarbij speelt ook de afstemming met opvoedingsondersteuning een rol.

### **3.4 De kwaliteit**

De kwaliteit van de VVE wordt bepaald door de kwaliteit van het VVE-programma en de kwaliteit van de uitvoering. Onderzoek wijst uit dat VVE een groot effect heeft, mits de uitvoeringscondities goed zijn. Als de implementatie gebrekkig is vallen de uitkomsten tegen. De kwaliteit van de VVE-programma's wordt op dit moment vooral gewaarborgd via het kiezen van een erkend programma en professionalisering van leidsters, al dan niet leidend tot een certificaat. In de VVE zijn naast de erkende programma's als Piramide, Kaleidoscoop, Startblokken, Ko Totaal et

cetera, ook veel lokaal of regionaal ontwikkelde programma's in omloop, die in het algemeen niet aan de kwaliteitseisen van een VVE-programma voldoen.

Kwaliteit wordt bevorderd door training van leidsters in het toepassen van goede VVE-programma's. Op den duur lijkt deze programma-specifieke training niet de meest aangewezen weg in het kwaliteitsbeleid. Meer mag worden verwacht van bevorderen van kwaliteit door een hoogwaardige algemene opleiding aangevuld met verdere professionalisering op de werkvloer.

De verantwoordelijkheid voor kwaliteit berust bij de instelling of onderneming die de voorziening in stand houdt. In de kinderopvang zijn de wettelijke kwaliteitsvoorschriften met de introductie van de marktwerking in 2005 verdwenen. Voor de peuterspeelzalen is er toezicht op de kwaliteit door de GGD in verband met hygiëne en veiligheid. Toezicht op de pedagogische kwaliteit is er niet. Er lopen discussies over een rol van de onderwijsinspectie in deze. Bij een voorschool kijkt de inspectie wel naar het vroegschoolse deel van de VVE, maar niet naar het voorschoolse deel.

### **3.5 De kosten van de VVE en de verdeling hiervan**

De betaling voor voorzieningen in de voorschoolse periode is op dit moment heel divers. In de kinderopvang werken marktgerichte ondernemingen, met bijdragen van ouders, werkgevers en de overheid via belastingdienst. Peuterspeelzalen draaien voor ongeveer tweederde deel op ouderbijdragen en eenderde deel op gemeentelijke subsidie. Als voorscholen verbonden zijn aan scholen vallen ze in het algemeen onder het regime van het plaatselijke peuterspeelzaalwerk. Ouderbijdragen in peuterspeelzalen zijn vaak inkomensafhankelijk en mede daardoor in het algemeen goedkoper dan de kinderopvang. Kinderopvang is een dure voorziening. Door de marktwerking zijn de prijzen verder omhoog gegaan en is er sprake van vraaguitval. Dit leidt weer tot verminderde belastinginkomsten doordat ouders (moeders) de arbeidsmarkt geheel of gedeeltelijk (tijdelijk) vaarwel zeggen. Kosten lijken voor ouders een steeds grotere rol te spelen. Jonge ouders bezinnen zich op alternatieven voor georganiseerde opvang. Naast grootouders is er ook meer belangstelling voor au pairs, oppassers en kindermeisjes.

De kosten en de vraaguitval vormen mede de aanleiding voor herbezinning op de voorschoolse voorzieningen. Er is een steeds sterkere stroming in Nederland en het buitenland die van kinderopvang een basisvoorziening wil maken die uit de algemene middelen wordt betaald. Opvallend is dat in de VS werkgevers via de Commission for Educational Development (CED) sinds 2002 sterk lobbyen voor voorschoolse educatie voor alle 4- en 5-jarigen (pre-K) als gemeenschapsvoorziening. In Engeland is in 2004 een ambitieus programma, Sure Start, gestart dat tot doel heeft in tien jaar voorschoolse educatie in de vorm van een gemeenschapsvoorziening voor vrijwel alle kinderen te realiseren.

VVE voor 0- tot 4-jarigen kost veel geld. VVE voor alleen 2- en 3-jarigen uit doelgroepen aanzienlijk minder. Tegenover de kosten van VVE staan opbrengsten voor het kind, de ouders en de gemeenschap. Het probleem is dat de opbrengsten vaak moeilijk in beeld zijn te brengen, pas na langere tijd zichtbaar worden en niet altijd terecht komen bij degenen die de kosten dragen.

### **3.6 Verplicht of facultatief?**

Met de discussie over de basisvoorziening versus voorziening voor doelgroepen hangt samen de discussie over een algemene of gedifferentieerde leerplicht of de introductie van leerrecht. Het is de vraag of de verlaging van de leerplicht een goed instrument is om de deelname aan een basisvoorziening of een voorziening voor doelgroepen te verhogen. Je kunt ook kiezen voor een strategie waarbij het aanbod zo aantrekkelijk gemaakt wordt dat vrijwel alle ouders van het aanbod gebruik zullen maken. Om te bewerkstelligen dat er bij een grote vraag van ouders voldoende aanbod wordt gerealiseerd, kan een leerrecht worden geïntroduceerd. Leerrecht heeft twee kanten: het is niet alleen een recht voor ouders op voorschoolse educatie, maar legt tegelijk aan de overheid de verplichting op om te zorgen voor voldoende aanbod zodat ouders daadwerkelijk hun rechten kunnen

uitoefenen.

Als er wordt gekozen voor leerplicht of leerrecht dan is de vraag of die voor iedereen of alleen voor doelgroepen geldt. Dit kun je schematisch weergeven.

	Algemeen	Alleen voor doelgroepkinderen
Leerplicht		
Leerrecht		

De vervolgvragen dienen zich aan:

- Vanaf welke leeftijd. In de discussie gaat het meestal over de optie leerplichtverlaging tot 2,5 jaar. Dat wordt een moeilijk verhaal, zeker als een nog verdere verlaging tot uiteindelijk 0 jaar in discussie zou komen. Bij leerrecht zal de discussie over de leeftijdsgrens waarschijnlijk minder emoties met zich meebrengen, al blijft het raar om te spreken over leerrecht voor 0- tot 2-jarigen. Het gaat dan eigenlijk om opvangrecht.
- Als je alleen voor doelgroepkinderen kiest, hoe bepaal je dan of iemand tot de doelgroep behoort. Welke criteria hanteer je hiervoor? Feitelijk gemeten achterstand of risicofactoren? Bij feitelijke achterstand gaat het om de vraag hoe die te meten zijn en wie meet. Is bijvoorbeeld een risico-indicatie door het consultatiebureau een reden om een kind tot de doelgroep te rekenen? Of moeten er andere indicaties komen? Ook bij risicofactoren geldt de vraag welke en wie die bepaalt.

### 3.7 Verantwoordelijkheid voor de VVE

Op dit moment liggen de bestuurlijke verantwoordelijkheden voor voorschoolse voorzieningen heel verschillend. De peuterspeelzalen zijn een door de gemeente gesubsidieerde sector die door diverse instellingen worden uitgevoerd: zelfstandige stichtingen peuterspeelzaalwerk, welzijnsstichtingen die peuterspeelzaalwerk uitvoeren, geïntegreerde kinderopvang-/peuterspeelzaalwerkvoorzieningen en voorscholen. Kinderopvangvoorzieningen zijn sinds januari 2005 marktgericht en worden in stand gehouden door ondernemers.

VVE-programma's worden meer uitgevoerd door peuterspeelzalen dan door kinderopvangvoorzieningen. De reden is dat doelgroepkinderen minder in kinderopvangvoorzieningen worden aangetroffen. De betrokkenheid van de kinderopvang bij VVE neemt echter wel toe.

In de scenario's moet worden ingevuld wie voorschoolse voorzieningen kan exploiteren en hoe het aanbod tot stand komt. Gezien de verschillen in historie is het de vraag of een gelijke aanpak in het hele land nog mogelijk is, indien die gelijke aanpak zou worden gewenst. De ontwikkelingen zijn in de afgelopen jaren sterk uiteen gaan lopen. Welke vorm je ook kiest, het zal er altijd toe leiden dat er veel gemeenten zijn waar men een andere kant is opgegaan. Het lijkt gewenst om te kiezen voor een scenario waarbinnen voor het bonte aanbod van dit moment plaats is, mits het voldoet aan kwaliteitseisen. Een mogelijkheid is om kwaliteitseisen vast te stellen, waaraan voorzieningen moeten voldoen en op grond hiervan licenties te verlenen aan aanbieders die aan de kwaliteitseisen voldoen. De kwaliteitseisen kunnen landelijk worden vastgesteld, het aantal licenties per gemeente is afhankelijk van het aantal kinderen in de leeftijdsgroepen die voor voorzieningen in aanmerking komen en de daadwerkelijke beoordeling van aanvragen en toekenning van licenties kan door de lokale overheid geschieden. Van een licentiemodel kan verwacht worden dat er ruimte is voor verschillende typen aanbieders, zoals kinderopvanginstellingen, peuterspeelzalen, geïntegreerde voorzieningen voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, onderwijsinstellingen en brede scholen. Aanbieders met het beste aanbod, dat aansluit bij de wensen van ouders, zullen geleidelijk de aanbieder met een slechter aanbod of een ongunstiger prijs-kwaliteitsverhouding uit de markt drukken.



## 4. Scenario's

### 4.1 Inleiding

De twee scenario's die wij hier presenteren, kunnen dienen als richtsnoer bij het ontwikkelen van voor- en vroegschoolse beleid en voorzieningen voor de komende decennia. Ze gaan uit van verschillende ambitieniveaus en ook de kostenplaatjes variëren analoog aan de ambitieniveaus. De uitwerking van de scenario's is gebaseerd op recente onderzoeksgegevens en analyses. Er moet rekening mee worden gehouden dat in de nabije toekomst nieuwe impulsen voor de optimale inrichting van voor- en vroegschoolse voorzieningen zullen voortkomen uit:

- Nieuwe onderzoeksgegevens over de educatieve opbrengsten van VVE-programma's en over de economische aspecten van VVE-programma's.
- Veranderingen in de dagindeling van ouders en kinderen, bijvoorbeeld in de verhouding werk/andere activiteiten, waardoor de behoefte aan opvang in verschillende vormen en op uiteenlopende tijdstippen wordt beïnvloed.
- Beleidsontwikkelingen in het buitenland, die onvermijdelijk invloed hebben op het beleid in Nederland. In het Verenigd Koninkrijk wordt het VVE-beleid inmiddels drastisch herzien, in Vlaanderen is een spraakmakend voorstel voor toekomstige kinderopvang gedaan door het Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudie, en Nieuw Zeeland heeft ook verregaande voorstellen in beraad.

We gebruiken hier veelal de gebruikelijke termen voor de voorzieningen. Op te merken is dat al eerder is gesteld (Van IJendoorn et al, 2004), dat opvang in de term kinderopvang niet echt dekkend is. Evenzeer is het begrip VVE in enge zin soms erg gekoppeld aan het achterstandenbeleid volgens de OCW regelingen van 2000 en later. Bij de scenario's zullen we zo scherp mogelijk aangeven wat we met een bepaald begrip bedoelen en waar nodig nieuwe termen introduceren.

De scenario's sluiten aan bij de ontwikkelingen in Nederland, die even voor en rond het jaar 2000 in een stroomversnelling zijn gekomen. Er is in een korte periode veel tot stand gebracht vanuit verschillende departementen, waarbij ook de impulsen van het Centraal Planbureau en het Ministerie van Financiën genoemd mogen worden. Nederland haalde daarmee een deel van zijn achterstand op andere ontwikkelde landen in. In het buitenland is echter inmiddels ook weer nieuw beleid in ontwikkeling, gedreven door enerzijds de economische analyses die de hoge opbrengsten van VVE laten zien in relatie tot de kosten, en het besef dat de 'civil society' van de toekomst vereist dat volwassenen werken en hun kinderen tijdens de werktijd veilig en zinvol worden opgevoed.

#### *Knelpunten die opgelost moeten worden*

Voor een goed begrip van de keuzes die in de hierna volgende scenario's zijn gemaakt, is het goed de knelpunten in het huidige systeem nog eens aan te geven. De scenario's zijn erop gericht een situatie te creëren waarin deze bezwaren geheel of gedeeltelijk worden weggenomen.

Een belangrijk knelpunt is dat de huidige uitvoeringslocaties van de voor- en vroegschoolse activiteiten, de peuterspeelzaal, het kinderdagverblijf en de basisschool sterk van elkaar verschillen in financiering en aansturing. In veel gemeenten ligt de nadruk bij de uitvoering van VVE op peuterspeelzalen en basisscholen, bij voorkeur in een doorgaande lijn. Het volume van basisscholen is vanwege de financiering als basisvoorziening per definitie toereikend voor het aantal leerlingen dat zich aanmeldt, de omvang van de peuterspeelzaalvoorziening daarentegen is sterk afhankelijk van de lokale politieke en economische omstandigheden. Er is niet een vanzelfsprekende koppeling tussen het aantal doelgroepkinderen of het aantal kinderen dat van de voorziening gebruik wil maken en het aantal beschikbare plaatsen. Voor de kinderopvang geldt, sinds de invoering van Wet kinderopvang in nog sterkere mate, dat het aanbod sterk afhankelijk is van de vraag naar kinderopvang vanuit de arbeidsmarktbehoefte van ouders en dat overwegingen van noodzakelijke educatie voor doelgroepkinderen hierbij geen rol spelen. Het voorzieningenniveau van de kinderopvang is niet meer beïnvloedbaar door de lokale overheid, waardoor deze voorziening als instrument voor onderwijsachterstandenbeleid vrijwel geen rol kan spelen. Deze situatie leidt ertoe dat het voor ouders lastig is de behoefte aan opvang gedurende een groot deel van de week te combineren met deelname

van de kinderen aan VVE-activiteiten. Door een dergelijke scheiding, die zoals eerder aangegeven, buiten Nederland niet voorkomt, zal het doelgroepbereik van het VVE-beleid per definitie niet optimaal kunnen zijn. Bovendien kan hierdoor segregatie ontstaan: doelgroepkinderen bezoeken de peuterspeelzaal, vooral de peuterspeelzalen die gekoppeld zijn aan basisscholen met veel achterstandskinderen, kinderdagverblijven herbergen vooral niet-doelgroepkinderen. Andere knelpunten die eveneens afstemming en samenwerking bemoeilijken zijn de verschillen in openingstijden, in opleidingsniveaus en CAO's.

Een belangrijk aandachtspunt in de scenario's is de kwaliteit, die tot uitdrukking komt in het opleidingsniveau van medewerkers in de centra, de keuze van programma's en de materiële en fysieke omstandigheden in de centra. Kwaliteitseisen en de verantwoordelijkheid voor de bewaking hiervan moeten eenduidig en ondubbelzinnig geregeld zijn.

#### *Criteria waar de scenario's aan moeten voldoen*

Bij de formulering van de scenario's zijn het vooral bovenstaande knelpunten waarin tegemoet moet worden gekomen. De belangrijkste opgave is het creëren van een infrastructuur waarin:

- zorg, opvang en educatie naar behoefte van ouders en kinderen kunnen worden gecombineerd;
- segregatiebevorderende tendensen zoveel mogelijk worden geëlimineerd;
- de doorgaande lijn op een efficiënte manier kan worden gerealiseerd;
- het bereik onder kinderen voor wie vroegschoolse educatie achterstanden kan voorkomen, optimaal is;
- de kwaliteit van de voorziening en van de geboden programma's gegarandeerd is.

Hieronder worden twee scenario's beschreven. Het eerste scenario gaat uit van de bestaande situatie en probeert door het zoveel mogelijk wegnemen van belemmeringen en knelpunten binnen de huidige structuur en verantwoordelijkheidsverdeling de situatie zoveel mogelijk te verbeteren. Het tweede scenario beschrijft een optimale situatie los van de huidige situatie, waarin de knelpunten van het huidige systeem niet voorkomen. Dit scenario biedt enerzijds een aantrekkelijk toekomstbeeld, anderzijds is de realisatie door de breuk met de huidige situatie een ingewikkelde opgave. Daarom is na de beschrijving van de twee scenario's een aparte paragraaf gewijd aan de beschrijving van een traject dat aangeeft hoe de overgang van de huidige situatie naar het tweede scenario gerealiseerd zou kunnen worden.

## **4.2 Scenario 1: Voorschool voor doelgroepkinderen**

(huidige situatie met beperkte verbeteringen)

### *Visie*

- Voor kinderen zonder achterstanden houden we de kinderopvang in stand met vooral een arbeidsmarktfunctie. Educatieve activiteiten in deze sector zijn facultatief, financiering valt binnen de financieringsregels voor de kinderopvang.
- Kinderen met educatieve achterstanden kunnen gebruik maken van een aparte voorziening, de voorschool. Hier wordt aandacht besteed aan hun taalontwikkeling, bredere cognitieve ontwikkeling, en sociaal-emotionele ontwikkeling. De ambitie is om 100% van de doelgroep te bereiken.
- Het doel is de uitval in het onderwijs tegen te gaan, kinderen betere schoolloopbanen te bieden, en later problemen te voorkomen (taalachterstanden, criminaliteit, gezondheidsrisico's).
- De voorschool is er niet op gericht de ouders in staat te stellen aan de arbeidsmarkt deel te nemen. Ouders kunnen echter gebruik maken van de voorschool in combinatie met kinderopvang.
- Voorscholen worden zoveel mogelijk heterogeen ingericht, gebaseerd op het criterium achterstanden, maar met mix naar etniciteit, geslacht, religie.
- Kinderen worden toegelaten tot de voorschool op basis van individuele indicatie of op basis van een voorloop-leerlinggewicht. Het is de bedoeling het bereik van de voorscholen volledig dekkend te maken voor de doelgroep.

### *Organisatie*

- Kinderen met geïndiceerde onderwijsachterstanden kunnen gedurende vier dagdelen per week terecht in een voorschool dicht bij huis. De voorschool kan worden aangeboden door een peuterspeelzaal, een kinderdagverblijf of een basisschool.
- De voorschool wordt bezocht vanaf de leeftijd van 2,5 jaar.
- Voorzieningen waar minstens 40% van de leerlingen een leerlinggewicht hebben komen in aanmerking om een voorschool in te richten. Door dit percentage in een aantal stappen te verlagen, kan de situatie bereikt worden waarbij alle doelgroepkinderen vanaf 2,5 jaar een voorschool bezoeken.
- De gemeente bepaalt na overleg met de besturen van de aanbieders waar voorscholen worden ingericht, hoeveel, en onder welke voorwaarden.
- Het educatieve aanbod van de voorschool sluit aan bij dat van een basisschool waar de voorschool aan is gekoppeld zodat hier een doorgaande lijn mogelijk is. Ouders zijn echter niet verplicht hun kind op deze basisschool in te schrijven na de voorschool.

### *Aanbod en kwaliteit*

- Leidsters hebben mbo of hbo niveau en volgen regelmatig bijscholing.
- Het accent in het aanbod ligt op de talige, cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling.
- De voorscholen zijn het centrum voor gezinsgerichte activiteiten, die onder andere beogen het opvoedingsgedrag in het gezin blijvend te verbeteren.
- De kwaliteit van de voorschool wordt gecontroleerd door een apart in te richten onderdeel van de onderwijsinspectie.
- Het educatief aanbod wordt vastgelegd in een leer- en ontwikkelingsplan van de voorschool, dat wordt goedgekeurd door de inspectie.
- Het bestuur van de voorschool draagt in overleg met de basisschool zorg voor de doorgaande lijn en de aansluiting van de voorschool op de onderbouw van de basisschool. Er moet minimaal een doorlopende taallijn zijn vanaf de entree in de voorschool tot het eind van de basisschool.

### *Bestuurlijk instrumentarium*

- Het Rijk (Ministerie van OCW) zorgt voor de regelgeving, de aanwezigheid en toegankelijkheid van de voorscholen. De financiering loopt rechtstreeks naar de voorscholen die op basis van het overleg van de gemeente met de schoolbesturen en na positief advies door de inspectie een licentie hebben gekregen om een voorschool in te richten.
- Ouders waarvan de kinderen een voerschoolindicatie hebben gekregen, zijn verplicht hun kinderen aan de voorschool te laten deelnemen. Deelname is kosteloos.
- De gemeente zorgt dat er voldoende aanbod is voor alle doelgroepkinderen en dat de voorscholen zo heterogeen mogelijk worden samengesteld.
- De gemeente zorgt voor de aansluiting met aanpalende terreinen, zoals opvoedingsondersteuning, jeugdgezondheidszorg, jeugdzorg, volwasseneneducatie et cetera.
- Besturen krijgen een licentie om een voorschool in te richten mits aan een aantal eisen (school met achterstandsleerlingen, opleiding leidsters, doorgaande lijn, goed leer- en ontwikkelingsplan) wordt voldaan.

### *Financiering*

- Voorschoolbesturen ontvangen een bedrag per geïndiceerde leerling die deelneemt aan de voorschool.
- De gemeente kan eventueel aanvullend financieren, bijvoorbeeld om de gezinsgerichte component te versterken of om het aanbod voor bijzondere groepen of situaties te versterken.
- Er wordt een landelijk vast te stellen ouderbijdrage gevraagd.

### *Kosten*

- De kosten van een peuterspeelzaal met VVE-programma voor vier dagdelen bedragen momenteel ongeveer €2300,- per jaar. De bezettingsgraad per groep in de peuterspeelzaal was gemiddeld nog

16 in 2004. Uitgaande van ongeveer 100.000 (cohort 2/3/4-jarige doelgroepkinderen bedragen de kosten bij een bereik van 40% van de doelgroepkinderen 230 miljoen per jaar.

- Naarmate het percentage doelgroepkinderen dat moet worden bereikt stijgt naar 100%, wordt het noodzakelijk voorscholen met minder dan 40% doelgroepkinderen op te zetten. De kosten van het stelsel worden dan per groep kinderen steeds hoger omdat het aandeel niet-doelgroepkinderen in de voorscholen toeneemt.
- Om tegemoet te komen aan het probleem dat de infrastructuur van veel peuterspeelzalen ontoereikend is om kwalitatief goede VVE-programma's uit te voeren, is een verdere professionaliseringslag voor peuterspeelzalen gewenst. Het doel is om in alle peuterspeelzalen te gaan werken met uitsluitend professionele leidsters. De kosten van deze operatie zijn eerder in opdracht van de VNG berekend op €800.000.000 (PricewaterhouseCoopers, 2000).
- Er zullen extra inspanningen en financiën nodig zijn om zoveel mogelijk bereik onder de doelgroep te realiseren. De eerste 50% is makkelijker te bereiken dan de tweede en de laatste 20-30% zal moeilijk zijn. Gemeenten moeten extra maatregelen nemen om het bereik te verhogen. Wat bijvoorbeeld goed werkt is de inzet van sommige gezinsgerichte programma's (bijvoorbeeld Spel aan huis). Bij deze variant zou rond de 50 miljoen extra nodig zijn om vooral in de grote steden kinderen uit moeilijk bereikbare groepen op te sporen en naar de voorzieningen te geleiden.

#### *Plusen en minnen*

- Dit scenario kan een stevige bijdrage leveren aan het verminderen van onderwijsachterstanden tegen relatief lage kosten.
- De invoering kan vrij snel en zonder ingrijpende herstructureringen.
- Naast de voorscholen blijven voorzieningen voor kinderopvang noodzakelijk. De voorzieningen voor jonge kinderen blijven dus op twee sporen lopen, waardoor segregatie min of meer wordt geïnstitutionaliseerd. Terugkeer naar een eensporig kindercentrum wordt steeds moeilijker.
- De doorgaande lijn naar de basisschool wordt wel gerealiseerd voor voorschool-basisschool combinaties, maar blijft verder kwetsbaar.
- De indicatiestelling van de doelgroep is een lastig onderdeel.
- Doelgroepkinderen buiten concentraties, bijvoorbeeld op het platteland, krijgen moeilijk toegang tot de voorzieningen.
- Een selectieve leerplicht is geen prettig maatschappelijk verschijnsel.

#### *Invoeringsstrategie*

Er kan worden aangesloten bij het huidige GOA-beleid, dat voor jonge kinderen zowel wordt geëxtensiverd als geïntensiverd. De bestuurlijke verhoudingen tussen rijk, gemeente, en schoolbesturen moeten hier zorgvuldig worden uitgelijnd. Een optie is om de educatieve aanpak ook in de kinderdagverblijven te stimuleren. De kosten van de operatie zijn beperkt, expertise en educatief aanbod zijn voorhanden en kunnen relatief snel worden ingezet.

### **4.3 Scenario 2: Centrum voor zorg en educatie voor alle kinderen**

(integraal systeem met hoge kwaliteitsnormen)

#### *Visie*

- Goede educatie en zorg op jonge leeftijd heeft positieve effecten op de brede ontwikkeling van alle kinderen, met extra veel opbrengst voor kinderen uit achterstandsituaties. Er is dus geen reden om de kinderen zonder achterstanden deze voorziening te onthouden.
- Ouders worden geacht minstens een deel van de week te werken, ongeacht de gezinssituatie (één ouder/twee ouders). Dit vereist een betaalbare en toegankelijke voorziening voor alle ouders/opvoeders, die kan worden aangevuld met andere voorzieningen (gastouders/thuiswerken/grootouders et cetera). Is tevens een remedie tegen kinderarmoede en deprivatie in éénouder gezinnen.

- Eén algemene voorziening voor alle kinderen voorkomt segregatie en leert kinderen al op jonge leeftijd met leeftijdgenootjes van verschillende achtergronden om te gaan. Aan de specifieke behoeften van de kinderen aan zorg en educatie kan tegemoet worden gekomen in het aanbod.
- Het is goed voor kinderen als ze een deel van de tijd buitenshuis worden opgevoed, in aanvulling op de opvoeding in de gezinssituatie. N.B.: dit wordt in veel landen erkend, maar in Nederland is dit nog wel omstreden.

#### *Organisatie*

- Er is een fijnmazig netwerk van Centra voor Zorg en Educatie (CZE) voor jonge kinderen, zodat toegang voor alle kinderen is gegarandeerd. Gemeenten maken jaarlijks analyses van de bevolkingsontwikkeling om dit waar te kunnen maken.
- In elk CZE is er een gegarandeerd kwaliteitsniveau: ouders hebben het recht om hun kinderen hier gratis of tegen bescheiden vergoeding vijf dagdelen per week onder te brengen.
- Extra gebruik van CZE wordt in beginsel door de ouders bekostigd, bijvoorbeeld extra dagdelen, avonden, weekends, vakantie. Voor bijzondere beroepsgroepen (nachtdienst et cetera) worden in overleg met de werkgevers door of via de overheid aparte regelingen getroffen.

#### *Aanbod en kwaliteit*

- Leidsters hebben hbo of mbo niveau en volgen regelmatig scholing.
- De geboden zorg en educatie betreft lichamelijke en geestelijke gezondheid, motoriek/beweging, taalontwikkeling, beginnende gecijferdheid, sociaal-emotionele ontwikkeling, aangepast aan de leeftijd van het kind.
- Kinderen met speciale behoeften, bijvoorbeeld achterstandsgroepen kunnen deelnemen aan speciale programma's (bijvoorbeeld gericht op taalontwikkeling, betere motoriek et cetera). CZE's in bijvoorbeeld achterstandswijken in de grote steden krijgen extra financiën en vrijheid om het aanbod toe te snijden op hun specifieke situatie, telkens voor een vast te stellen periode.
- De CZE's onderhouden veel contact met de ouders: huidige ouderprojecten worden uitgebouwd tot structurele oudercomponent bij de voorziening.
- Jeugdgezondheidszorg, opvoedingsondersteuning en andere voorzieningen voor jonge kinderen of hun ouders werken nauw samen met de CZE.
- Het leerplan van het CZE is afgestemd op dat van de basisscholen, zodat de doorgaande lijn kan worden uitgevoerd.
- De afstemming met de basisschool en andere voorzieningen gebeurt onder meer met behulp van portfolio's van kind en gezin.

#### *Bestuurlijk instrumentarium*

- De Rijksoverheid zorgt voor de centrale aansturing: de aanwezigheid en toegankelijkheid van CZE's is wettelijk verankerd, basisfinanciering loopt van rijk naar instelling, voor het speciale aanbod of speciale wijkvoorzieningen via de gemeente. De ministeries van OCW en SZW richten een projectdirectie in die dit traject gaat aansturen. Alternatief is de inrichting van een ministerie voor jeugdbeleid, zoals in Engeland.
- In eerste instantie wordt niet uitgegaan van leerplicht maar van leerrecht plus. Dit betekent dat ouders nadrukkelijk worden geïnformeerd over hun recht op educatie en zorg voor hun kinderen.
- De gemeente is verantwoordelijk voor het mogelijk maken van huisvesting en adequate spreiding van de voorzieningen. De gemeenteraad stelt een plan vast voor de inschrijvingsprocedure van kinderen bij de CZE, waarbij zij er zorg voor draagt dat het ontstaan van gesegregeerde voorzieningen wordt voorkomen. Tevens maakt de gemeente prognoses voor de vraag naar deelname aan CZE's.
- De gemeente regelt het toezicht op de CZE's.
- Bestuur van het CZE: instellingen zoals de huidige kinderopvangorganisaties, peuterspeelzaalorganisaties of schoolbesturen kunnen een licentie vragen om een of meer CZE's in te richten. De gemeente verstrekt een licentie als voldaan is aan praktische condities (vierkante meter per kind, veiligheid, hygiëne et cetera), educatieve randvoorwaarden (training leidsters,

beschikbaarheid materialen voor zorg en educatie) voor CZE's voor zover nodig op basis van de demografische analyse en passend binnen het sociaal (integratie) beleid van de gemeente.

#### *Financiering*

De Rijksoverheid financiert de basisvoorziening rechtstreeks. De gemeenten financieren de aanvullende programma's voor specifieke groepen kinderen of buurten/wijken in specifieke omstandigheden. De centra worden betaald op basis van het aantal ingeschreven en deelnemende kinderen en kunnen vrij op de markt opereren mits ze een licentie hebben. Ouders betalen eventueel een bijdrage aan de basisvoorziening. Werkgevers betalen niet voor de basisvoorziening. In het overleg tussen werkgevers en werknemers kunnen afspraken gemaakt worden voor de bekostiging van alles wat de vijf dagdelen overstijgt. Ook aan werkgeversorganisaties wordt wel gevraagd om bij te dragen aan een fonds dat innovatieve ideeën voor kwaliteitsverbetering in de opvang ondersteunt.

#### *Bereik*

De voorziening wordt ingericht voor kinderen vanaf 6 maanden. Er wordt een aangepaste vorm van ouderschapsverlof opgezet, waardoor voor ouders een goede aansluiting tussen opvoeding thuis en gebruik van de CZE mogelijk wordt gemaakt.

#### *Globale kosten*

Ongeveer 200.000 kinderen per jaargroep: kosten voor vijf dagdelen €600,- (gemiddeld niveau 2005) per kind per maand. Kosten per kind per jaar €7.200,-. Totale kosten 1.440.000.000 (1 miljard 440 miljoen). De kosten van het extra aanbod voor kinderen of wijken met specifieke behoeften schatten we op 10% van de basiskosten, dus ongeveer 150 miljoen. Dit ligt in de lijn van de huidige kosten voor VVE.

Voor jonge kinderen zal de voorziening duurder zijn omdat het aantal kinderen per leidster minder is. Als de voorziening een bereik heeft van 0,5 jaar tot 4 jaar (dan gaan de meeste kinderen naar de basisschool), en alle in aanmerking komende kinderen nemen er aan deel bedragen de bruto kosten op basis van vijf dagdelen ongeveer 5 miljard op jaarbasis. Hierin is niet verdisconteerd een bijdrage van de ouders of werkgevers. Ook is er geen rekening gehouden met inverdieneffecten omdat de voorzieningen normaal gesproken verzekerd zijn van een goede bezettingsgraad.

Als we de huidige overheidsbijdragen aan de kinderopvang en peuterspeelzalen optellen (1,5 miljard) en rekening houden met 1 miljard aan extra belastinginkomsten en bespaarde uitkeringen door een hogere arbeidsparticipatie, dan is 2,5 miljard gedekt (wanneer ouders met een uitkering de arbeidsmarkt betreden snijdt het mes van twee kanten: er worden niet alleen extra belastinginkomsten gegenereerd, maar er wordt ook bespaard op uitkeringen).

Rekening houdend met de huidige uitgaven voor voorschoolse voorzieningen en extra inkomsten voor de overheid, resteert een ongedekte kostenpost van ongeveer 2,5 miljard per jaar.

Voor de bekostiging hiervan zijn verschillende mogelijkheden. Een ouderbijdrage voor de basisvoorziening kan zorgen voor een aanzienlijke reductie van de kosten voor de overheid, maar ligt desondanks niet voor de hand, omdat ouders (en werkgevers) al worden aangeslagen voor elk aanbod dat de vijf dagdelen overstijgt. Wel zou een deel van de kinderbijslag kunnen worden omgezet in een aanbod in natura: vouchers voor de CZE. Er kan gedacht worden aan een geleidelijk traject naar een basisvoorziening van vijf dagdelen. Wanneer gestart wordt met een basisvoorziening van vier in plaats van vijf dagdelen bedragen de kosten ruwweg 80% van 5 miljard.

Voor zover er dan nog een ongedekt gat is, kan verwezen worden naar de lange-termijnopbrengsten van voorschoolse educatie. Eerder in dit rapport zijn deze becijferd op 2 tot 7 maal de investeringen.

De CZE's dragen zelf de kosten voor de gebouwen maar ontvangen per kind een vergoeding van het rijk. De CZE's lopen daarmee bij goed functioneren niet het risico geen inschrijvingen te krijgen. Hun basiskosten zijn gedekt. Aanvullend aanbod kan dus relatief goedkoop worden gerealiseerd.

#### *Flankerend beleid*

- De huidige VVE-programma's smelten samen in een landelijk kindontwikkelingsprogramma met basismaterialen en een basisopleiding. CZE's mogen variëren op dit landelijk programma maar er

wordt streng de hand gehouden aan kwaliteitsnormen. Er is ruimte voor innovatieve programma's maar die worden eerst op beperkte schaal uitgetoetst en geëvalueerd.

- De lacune ten aanzien van de sociaal-emotionele ontwikkeling wordt opgevuld door – analoog aan Ko Totaal of de Taallijn VVE – een aanpak voor dit domein te ontwikkelen.
- De onderzoeksmatige onderbouwing en actualisering van het werk in de CZE's wordt gecoördineerd door het Expertise Centrum Jonge Kind of een variant daarop.

#### *Plussen en minnen*

- Dit scenario past goed bij de ontwikkeling die we internationaal zien en maximaliseert het rendement van voorschoolse zorg en educatie. Het biedt waarschijnlijk ook de beste oplossing met het oog op de toekomstige samenleving als een 'civil society'. Het is goed voor de kinderen en stelt de ouders in staat een baan te combineren met andere vormen van tijdsbesteding.
- De marktwerking in de sector blijft gedeeltelijk behouden. Er komt geen alomvattend planningssysteem. Het afgeven van licenties maakt het mogelijk om het aanbod snel aan te passen aan veranderingen in de vraag.
- De doorgaande lijn van voorschools naar schools kan goed tot haar recht komen.
- De integratie van de samenleving komt goed tot haar recht in dit scenario.
- Dit scenario past uitstekend bij de brede school ontwikkeling.
- Zowel de kosten als de baten zijn hoog. Wat betreft de financiering is te denken aan verschillende geldstromen (rijk, ouders, gemeenten) of aan verlegging van bestaande geldstromen (bijvoorbeeld kinderbijslag).
- Het zal niet gemakkelijk zijn om de overgang te maken van de huidige structuur naar de nieuwe.
- Het scenario gaat ervan uit dat gedeeltelijke opvoeding buitenshuis goed is voor de ontwikkeling van het kind.

#### *Invoeringsstrategie*

Er moet gerekend worden met een overgangperiode van 10 tot 15 jaar om de nieuwe structuur te realiseren. In die periode zal aan de opleiding en training van leidsters veel moeten worden gedaan en zal ook in de sfeer van bouwkundige voorzieningen het nodige moeten gebeuren. Van belang is dat er een principebesluit wordt genomen waaruit blijkt dat de voorschoolse voorzieningen langs deze lijn worden geregeld. Dit zal alle betrokkenen, met name ook gemeenten, organisatie van kinderdagverblijven en peuterspeelzalen, en schoolbesturen in staat stellen bij allerlei beslissingen in de geschetste richting te werken.

### **4.4 Transitietraject: van open Voorschool tot Centrum voor zorg en educatie**

Beleidsmakers staan voor de keus om door bijsturen van het huidige systeem een weliswaar verbeterde maar nog steeds suboptimale situatie te creëren of een radicale keus te maken voor een optimaal systeem. Aangezien dat laatste in de huidige bestuurlijke omgeving lastig te realiseren valt wordt hier ook aandacht besteed aan de vraag op welke wijze vanuit de huidige situatie de situatie van scenario 2 tot stand kan worden gebracht. Onderstaand wordt geschetst hoe deze transitie vorm kan krijgen.

#### *Visie*

- Het huidige systeem van voor- en voorschoolse voorzieningen in Nederland ontbeert een interne logica en wijkt af van de systemen in andere ontwikkelde Europese landen. De waterscheiding tussen peuterspeelzalen en kinderdagverblijven is wel historisch verklaarbaar, maar niet functioneel.
- De maatschappelijke ontwikkelingen in de komende jaren zullen de realisering van kindercentra met een integraal aanbod van zorg en educatie afdwingen. Een scenario zoals uitgewerkt onder 2 is niet zozeer een alternatief, dat naast andere kan worden afgewogen, maar meer een schets van de toekomstige structuur.
- Realisering van scenario 2 is geen zaak voor de hele korte termijn. Het is verstandig daar geleidelijk naar toe te werken door de randvoorwaarden (fysieke voorzieningen, opleidingen staf,

uitwerking educatieve trajecten, financiële middelen uit diverse bronnen) steeds meer in overeenstemming te brengen met de eisen van scenario 2.

- De beste strategie voor de komende jaren is om de huidige structuur geleidelijk om te buigen in de richting van scenario 2, door de al bestaande tendensen om peuterspeelzalen en kinderdagverblijven te integreren te versterken en te stimuleren. Onder meer de provincie Zuid-Holland (kader Operatie Jong) en de gemeente Groningen (Vensterscholen) werken al in deze richting.

#### *Organisatie*

- Voorlopig blijven kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en voorscholen naast elkaar bestaan.
- Via de voorscholen proberen we enerzijds 100% van de VVE-doelgroep te bereiken, maar we streven daarnaast naar deelname van 40-50% niet-doelgroepkinderen per voorschool.
- De openingstijden van de peuterspeelzalen en voorscholen worden verruimd, analoog aan die van de kinderdagverblijven (bijvoorbeeld 8.00 tot 18.00 uur), zodat werkende ouders er gebruik van kunnen maken en de peuterspeelzaal/voorschool tevens opbrengsten realiseert richting arbeidsmarkt.
- Uit het bestaande aanbod van zorg en educatie wordt een selectie gemaakt die wordt bewerkt voor toepassing in de kinderdagverblijven.
- Leidsters van kinderdagverblijven worden opgeleid en getraind op basis van het zorg/educatie programma.

#### *Aanbod en kwaliteit*

- Leidsters hebben mbo of hbo niveau en volgen regelmatig bijscholing.
- De geboden zorg en educatie betreft lichamelijke en geestelijke gezondheid, motoriek/beweging, taalontwikkeling, beginnende gecijferdheid, sociaal-emotionele ontwikkeling, aangepast aan de leeftijd van het kind.
- Peuterspeelzalen, voorscholen en kinderdagverblijven zijn centra voor gezinsgerichte activiteiten, die onder andere beogen het opvoedingsgedrag in het gezin blijvend te verbeteren.
- De kwaliteit van kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en voorscholen wordt gecontroleerd vanuit het Integraal Toezicht Jeugdzaken.
- Het educatief aanbod wordt vastgelegd in een leer- en ontwikkelingsplan van de voorschool, dat wordt goedgekeurd door het Integraal Toezicht Jeugdzaken. Een kwaliteitsdialoog tussen gemeente, peuterspeelzalen, voorscholen, kinderdagverblijven en schoolbesturen wordt ingericht om de doorgaande lijn en de aansluiting van de voorschoolse voorzieningen op de basisschool te regelen. Er moet minimaal een doorlopende *taallijn* zijn van voorschools tot eind van de basisschool.

#### *Bestuurlijk instrumentarium*

- In een eerste periode van 2006 en 2007 blijft de verantwoordelijkheid voor de kinderopvang berusten bij het ministerie van SZW, voor de voorscholen (VVE) bij het ministerie van OCW.
- Op termijn wordt de verantwoordelijkheid voor de voorschoolse voorzieningen belegd bij één bestaand ministerie of bij een nieuw in te richten ministerie van Jeugdzaken. De keuze hiervoor wordt gemaakt bij een der eerstvolgende kabinetsformaties.
- Vanaf 2006 wordt er een stimuleringsmaatregel ingericht om te komen tot integratie van kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en voorscholen. Vanuit deze stimuleringsmaatregel kan de invoering van programma's voor zorg en educatie in de kinderdagverblijven, voor de uitbreiding van de voorscholen tot 100% van de doelgroep en een gemengde samenstelling, en de wijziging van de openingsuren worden betaald.
- Voorwaarde voor bekostiging uit de stimuleringsmaatregel is een intentieverklaring en tijdschema van peuterspeelzalen, voorscholen en kinderdagverblijven om te integreren.
- De gemeente is uitvoeringsverantwoordelijk voor de stimuleringsmaatregel. Zij ontvangt een budget om kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en voorscholen te integreren tot kindercentra. Organisaties van kinderdagverblijven, peuterspeelzalen of schoolbesturen kunnen een licentie krijgen om de centra te besturen.



### *Financiering*

- Bij dit transitietraject past een geleidelijk oplopende financiering, gericht op het uiteindelijk realiseren van het Integraal Systeem met Hoge Kwaliteitsnormen. Er kan bijvoorbeeld worden uitgegaan van een verhoging van het jaarlijks budget met 200 miljoen euro.
- De inzet van de middelen moet volgens een coherent plan verlopen, omdat de diverse elementen van het beleid evenwichtig moeten worden opgebouwd. Het gaat dan onder andere om de accommodaties, de recrutering, opleiding en nascholing van leidsters, de actualisering van het aanbod van zorg en educatie.
- De mate waarin bijdragen in de financiering vanuit diverse bronnen worden geleverd, moet volgens een verdedigbare verdeelsleutel worden vastgesteld. Hierbij kan voor een belangrijk deel het profijtbeginsel worden gehanteerd. In dat geval worden bijdragen gevraagd van de landelijke overheid, de lokale overheid, de ouders en het bedrijfsleven. Wat betreft het bedrijfsleven is dan niet zozeer de individuele onderneming aanspreekbaar maar meer het bedrijfsleven als totaal. Eventuele bijdragen vanuit het bedrijfsleven worden dan geleverd via een in te richten fonds vanuit het bedrijfsleven zelf of via een belastingmaatregel.
- Het is niet per definitie onredelijk om de financiering deels te regelen via verlegging van bestaande geldstromen, zoals bijvoorbeeld de kinderbijslag. Omdat goede voorschoolse voorzieningen ook blijken te leiden tot bijvoorbeeld minder kosten voor gezondheidszorg, minder criminaliteit en minder sociale uitkeringen, zouden ook hier bijdragen kunnen worden gezocht.

### *Kosten*

De kosten lopen uiteindelijk op naar het niveau van het tweede scenario, dat maximaal is geschat op 5 miljard per jaar, dus ongeveer het dubbele van het huidige kostenniveau. Dit bedrag hoeft niet af te schrikken. Onder andere Nobelprijs winnaar James Heckman heeft geconcludeerd dat ‘viewed purely as an economic development strategy, the return on investment to the public of early childhood educational programs far exceeds the return on most projects that are currently funded as economic development’ ([www.legalmomentum.org/fi/pdf.ExpertQuotes.pdf](http://www.legalmomentum.org/fi/pdf.ExpertQuotes.pdf)).

Volgens Barnett (The economic impacts of child care and early education, december 2004, zie [www.legalmomentum.org/fi/pdf.ExpertQuotes.pdf](http://www.legalmomentum.org/fi/pdf.ExpertQuotes.pdf)) zou in de VS goede voor- en vroegschoolse educatie voor 3- en 4-jarigen 50 miljard dollar per jaar kosten, maar een netto winst opleveren van 163 miljard in de loop van 40 jaar.

### *Plussen en minnen;*

- Dit transitietraject leidt er toe dat Nederland niet te ver achterblijft bij het buitenland, en dus ook in economische zin het buitenland ongeveer kan bijbenen.
- De fasegewijze invoering maakt het mogelijk tussentijds bijstellingen te plegen, waar dit nodig, nuttig of onontkoombaar is.
- Dit traject past bij de waarneembare tendens om tot integratie van kinderdagverblijven en peuterspeelzalen te komen.
- Ouders kunnen/moeten lang kiezen tussen opvang of educatie, tot de integratie een feit is.
- De kans dat de fasegewijze invoering vastloopt door bijvoorbeeld onoplosbare tegengestelde belangen is groot. Tijdens het proces zullen er naar verwachting bij tijd en wijle Gordiaanse knopen moeten worden doorgehakt.
- Voor dit traject is een zorgvuldige planning en uitgekende invoeringsstrategie vereist, waarbij veel wordt gevraagd van de coördinerende rol van de gemeenten.
- Innovatie en creativiteit lijkt in dit scenario niet volledig tot zijn recht te komen, tenzij hier in de invoeringsstrategie ruimte voor wordt geschapen, bijvoorbeeld door interventies analoog aan het beleid dagarrangementen en combinatiefuncties (ESF 3).

### *Opmerkingen bij de twee scenario's*

- Bij beide scenario's ligt het voor de hand een verbinding te maken met de brede school ontwikkeling. Bij de brede scholen worden gebouwen en netwerken gerealiseerd, die een belangrijk fundament vormen voor de voor- en vroegschoolse voorzieningen.

- Er kan ongetwijfeld nog veel winst worden geboekt door ruimte te scheppen voor creatieve arrangementen en het wegnemen van belemmeringen voor dergelijke arrangementen. Een aansluiting van de ontwikkeling van voor- en vroegschoolse voorzieningen met de activiteiten van Operatie Jong kan daar aan bijdragen.
- De kosten van de scenario's worden vooral bepaald door de aantallen kinderen en de kind-leidster verhouding. De kosten om de educatie van jonge kinderen *kwitatief* op een goed niveau in te vullen, zijn eigenlijk vrij marginaal. Het is daarom aan te bevelen om hoge prioriteit te geven aan het realiseren van goede educatieve kwaliteit in alle bestaande voor- en vroegschoolse voorzieningen (via opleiding, beloning en beschikbaarstelling van een instrumentarium aan de leidsters) ongeacht de structuur en het bereik van het systeem.
- De aansturing van de educatieve voorzieningen voor jonge kinderen is een taak die op gemeentelijk niveau moet worden belegd. Organisaties als schoolbesturen en kinderdagverblijven, maar eventueel ook jeugdgezondheidsorganisaties kunnen bij de uitvoering een belangrijke rol vervullen, maar gegeven de veelheid van betrokken organisaties en ontwikkelingsaspecten is de lokale overheid hier de enige instantie die voldoende overzicht kan hebben om het geheel aan te sturen.

In het kader van dit project zijn er indicatieve berekeningen gemaakt van de kosten en baten van uiteenlopende scenario's. Het is van belang verschillende scenario's meer in detail en zeer gedegen door te berekenen om de kosten en opbrengsten zo precies mogelijk in kaart te brengen.

## Nabeschuwing

Deze studie beoogt een aantal lijnen te trekken, op grond waarvan het stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen in Nederland voor een langere periode kan worden ingericht. De twee scenario's en de daarbij genoemde aandachtspunten geven aan waaruit kan worden gekozen. Bij het afwegen van de scenario's en het bepalen van de weg om een bepaald scenario te realiseren, zijn de volgende punten van belang:

- Zeer fundamenteel is de beslissing om het huidige tweesporenstelsel (peuterspeelzalen en kinderdagverblijven) in stand te houden of toe te werken naar een integrale voorziening in de zin van centra voor zorg en educatie. Het kiezen voor het tweesporenstelsel of het niet expliciet kiezen voor een integraal stelsel betekent impliciet dat het huidige stelsel voor lange tijd in stand wordt gehouden. Er zijn wel 'natuurlijke' tendensen van toenadering van beide soorten voorzieningen in de richting van integratie maar die kunnen zonder beleidsmatige steun nooit krachtig genoeg worden om tot een integraal stelsel te komen.
- Het tweesporenstelsel zal voor langere tijd segregatie in stand houden, omdat kinderen uit achterstandsgroepen vooral aan het VVE-circuit zullen deelnemen en andere kinderen van de opvangvoorzieningen gebruik zullen maken. De extra steun voor kinderen uit achterstandsgroepen is natuurlijk ook een vorm van positieve discriminatie, die de kansen van de kinderen op een goede schoolloopbaan en dus op een passende maatschappelijke positie vergroot en daarmee wel weer bijdraagt aan integratie op termijn. In eerste instantie betekent het echter dat kinderen uit allochtone en autochtone achterstandsgroepen apart worden gehouden van andere kinderen.
- De professionalisering van het werk in kinderdagverblijven als peuterspeelzalen zal veel aandacht moeten krijgen in de toekomst, ongeacht welk scenario wordt gekozen. In andere Europese landen worden de kwalificaties nu snel omhoog geschroefd. In het Verenigd Koninkrijk geldt vanaf 2015 de eis van een universitaire opleiding voor alle stafleden die in direct contact met jonge kinderen werken. Drie tot vier jaar tertiair onderwijs wordt de norm in bijna alle Europese landen met uitzondering van Duitsland, Oostenrijk en Nederland (bron: OESO). Ter vergelijking kan dienen dat in Nederland nog vaak vrijwilligers werken in de peuterspeelzalen.
- Ook het niveau van investeringen per kind zal fors omhoog moeten, wil Nederland in de vaart der volkeren enigszins blijven. De investeringen in de Scandinavische landen waren al ruim €5.000 per kind per jaar hoger dan in Nederland, maar ook andere landen zoals het Verenigd Koninkrijk, Nieuw Zeeland en de VS zijn nu bezig in fases de investeringen fors boven de €10.000 te brengen. Dit gebeurt enerzijds omdat het belang van voor- en voorschoolse zorg en educatie voor de kinderen enorm groot blijkt te zijn, maar ook omdat de sociale en economische baten de kosten verre overtreffen. De vele publicaties van vooraanstaande economen laten hier nauwelijks ruimte voor twijfel.
- In de scenario's is het aspect van opvoed- en opgroei problemen niet uitgewerkt. We willen hier refereren aan de lopende studie van de Inventgroep die dit najaar zal worden afgerond. Het is uiteraard erg belangrijk dat een toekomstig stelsel voorziet in de signalering en interventie van ernstige problemen bij jonge kinderen en hun ouders.
- Per scenario en ook in het geschetste overgangstraject kunnen uiteraard tal van varianten worden aangebracht. We hebben hier een aantal keuzen gemaakt rekening houdende met werkbaarheid en haalbaarheid en de huidige bestuurlijke verhoudingen in Nederland. Het instandhouden van een stuk marktwerking is een voorbeeld hiervan. Het eerste belang dat met de scenario's moet worden gediend is echter dat van de kinderen en hun ouders. Waar marktwerking die belangen zou kunnen schaden, wordt ze in dit kader dysfunctioneel.

Het was niet onze opdracht om een advies uit te brengen over de toekomst van de voor- en voorschoolse zorg en educatie in Nederland, maar om een aantal opties te laten zien. We geven hier dan ook geen advies, maar hopen voldoende ingrediënten aan te bieden voor discussie en besluitvorming. Wel willen we opmerken dat we ons door het werk aan deze notitie zeer bewust zijn geworden van het belang dat is gemoeid met het beleid ten aanzien van voorzieningen voor jonge kinderen. Voor de economische en sociale toekomst van Nederland is de besluitvorming op dit punt

zeer cruciaal. Steeds meer ontwikkelde Westerse landen kiezen er voor hoge beleidsprioriteit aan VVE te geven en hier fors in te investeren. Als Nederland, waar de voorzieningen pas de laatste jaren zijn versterkt maar nog steeds niet op het niveau van de buurlanden, besluit om de VVZE sector niet ingrijpend op te waarderen, zal het hiermee een uitzondering vormen in vergelijking met andere Europese landen en bijvoorbeeld de VS. Dit kan natuurlijk heel slim beleid zijn – dat zal de toekomst uitwijzen – maar er moet in ieder geval goed over worden nagedacht.

## **Bijlagen**

### **Voor- en Vroegschoolse Zorg en Educatie** *de toekomst verkend*

Sardes

Utrecht, augustus 2005

- A. Feiten en cijfers rond peuterspeelzalen en kinderopvang
- B. Ontwikkelingen in het onderwijsachterstandenbeleid
- C. Het VVE-beleid tot nu toe
- D. Educatie en zorg voor jongen kinderen in drie Europese landen
- E. Beredeneerde schatting bereik doelgroepkinderen in de voor- en vroegschoolse educatie
- F. Literatuur

## **A. Feiten en cijfers rond peuterspeelzalen en kinderopvang**

### **Inleiding**

De ontwikkeling van jonge kinderen staat de laatste jaren volop in de belangstelling. De kindontwikkeling is voor een deel een autonoom proces, voor een ander deel kan er op die ontwikkeling invloed uitgeoefend worden.

Als kinderen opgroeien komen ze in steeds meer verschillende situaties: het gezin, familie, vriendjes, crèche, peuterspeelzaal of kinderdagverblijf en (later) de basisschool. In elk van die situaties ondergaan kinderen invloeden die van belang zijn voor hun ontwikkeling. Kinderen ontwikkelen zich verschillend en in verschillend tempo. Wanneer die ontwikkeling van kinderen maatschappelijk gestuurd en nagestreefd wordt spreken we van educatie.

Op het gebied van de ontwikkeling van jonge kinderen is er sinds ongeveer tien jaar sprake van voor- en vroegschoolse educatie (VVE).

Voorschoolse educatie kan plaatsvinden binnen het gezin en binnen instellingen. Van gezinsgerichte voorschoolse educatie van het jonge kind is sprake als de educatie van het jonge kind wordt gestimuleerd via het gezin. We spreken van centrumgerichte voorschoolse educatie als de voorschoolse educatie plaatsvindt in een instelling voor kinderen.

De aanleiding voor de verhoogde belangstelling voor de ontwikkeling van het jonge kind is gelegen in het feit dat de verschillen in ontwikkeling tussen kinderen groot zijn en dat die al heel vroeg tot stand komen. Bovendien hangen die verschillen samen met de ervaringen die kinderen op jonge leeftijd meemaken als ze opgroeien in hun gezin. Dat leidt er toe dat grote groepen kinderen reeds op het moment dat zij naar groep 1 van het basisonderwijs gaan een achterstand hebben opgelopen.

Wanneer hier wordt gesproken van VVE dan wordt bedoeld op al die activiteiten die er op gericht zijn om de ontwikkeling van jonge kinderen een extra stimulans te geven met als doel het voorkomen en bestrijden van achterstanden in het onderwijs.

De ontwikkelingen rond VVE kunnen worden onderverdeeld in drie globale fasen: een voorbereidingsfase van eind jaren '80 tot 1994 waarin de voorstellen werden gedaan om met voor- en vroegschoolse activiteiten te beginnen en daarvoor een VVE-beleid op te zetten; een experimentele periode van 1995 tot 2000, waarin met een tweetal programma's is geëxperimenteerd; en een invoeringsperiode vanaf 2000 waarin VVE-programma's op grotere schaal in Nederland zijn toegepast en in gemeenten zijn ingevoerd bij (vooral) peuterspeelzalen en basisscholen. Ondanks de sterke gerichtheid op peuterspeelzalen wordt ook voor de kinderopvang VVE steeds actueler.

Voor het schetsen van toekomstige scenario's voor VVE is het van belang om vast te stellen hoe thans de stand van zaken is van VVE.

### **Het jonge kind in Nederland**

#### *Feitelijke ontwikkelingen*

In Nederland is het inwonertal van 1999 tot 2004 gestegen van ruim 15 miljoen tot ruim 16 miljoen. Van hen is er 2,4 miljoen jonger dan 12 jaar. Dit aantal is tot 2003 iets gegroeid maar in 2004 weer gedaald. In Tabel 1 staat weergegeven hoe het aantal 0-12-jarigen is onderverdeeld in de volgende leeftijdscategorieën:

- 0- en 1-jarigen, de baby's/dreumesen
- 2- en 3-jarige peuters
- 2,5- en 3- jarige peuters
- 4- en 5-jarigen, de kleuters

De categorie van 2,5- en 3-jarigen is toegevoegd omdat het thans veel voorkomt dat peuterspeelzalen kinderen vanaf 2,5 jaar toelaten.

<b>Tabel 1 Aantal 0-12 jarigen en aantal kinderen in de voor VVE relevante leeftijdsgroepen in de periode 1999 – 2004 ( x 1000 )</b>						
	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Baby's/dreumesen	394	403	410	413	408	404
peuters: 2- en 3-jarigen	385	387	397	406	413	414
peuters: 2,5- en 3-jarigen	289	291	298	305	310	310
totaal voorschools	778	790	807	819	820	818
kleuters	395	392	388	390	398	406
peuters en kleuters	780	779	785	796	811	819
totaal 4-12 jaar	1.578	1.583	1.589	1.593	1.593	1.591
totaal 0-12 jaar	2.356	2.373	2.396	2.412	2.413	2.409
voorschools/schools	0,49	0,50	0,51	0,51	0,51	0,51

Bij de tabel kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt:

1. *Baby's/dreumesen*: het aantal baby's/dreumesen is tot 2002 blijven stijgen tot 413.000, maar daarna weer gedaald tot 404.000. Het is onduidelijk of deze daling zich zal doorzetten.
2. *Peuters*: het aantal peuters is in de gehele periode blijven stijgen. De terugval van het aantal baby's/dreumesen zal vanaf 2005 doorwerken in het aantal peuters.
3. *Totaal voorschools*: het aantal baby's en peuters samengenomen is gestegen van 778.000 in 1999 tot 820.000 in 2003 en neemt sindsdien weer af.
4. *Kleuters*: het aantal kleuters zat van 1999 tot 2001 in een afnemende beweging van 395.000 naar 388.000. Deze beweging is omgezet in een toename tot 406.000 in 2004.
5. *Totaal VVE (beperkt)*: beperken we de voorschoolse groep tot de 2- en 3-jarige peuters dan is de VVE-populatie inclusief de kleuters tot 2004 gestegen tot 819.000 kinderen.
6. *Voorschools/schools*: de verhouding van het aantal kinderen in de voorschoolse fase van 0 tot 4 jaar tot het aantal leerlingen in de basisschoolpopulatie van 4 tot 12 jaar ligt rond de 1:2.
7. *Basisschoolbevolking*: de basisschoolbevolking heeft zich ontwikkeld van 1,58 miljoen leerlingen in 1999 tot 1,59 miljoen leerlingen in 2004.

Volgens een interne notitie van het Ministerie van OCW (2004) over de onderwijsdeelname in de periode 1990-2020 groeit door de toename van het aantal geboorten in de periode 1985-2002 het aantal leerlingen in het basisonderwijs tot aan 2010. Voor de eerstkomende jaren wordt volgens deze nota een aanzienlijke daling van het aantal geboorten voorspeld, hetgeen tot gevolg heeft dat vanaf 2010 de leerlingaantallen in het basisonderwijs zullen afnemen.

#### *Prognoses*

Op basis van de CBS-prognoses van het aantal levendgeborenen van 2005 t/m 2024 kan een prognose worden vastgesteld van de omvang van de groep baby's/dreumesen (0-1 jarigen), van de peuters (2-3 jarigen) en de kleuters (4-5 jarigen). In Tabel 2 zijn enkele geprognosticeerde aantallen weergegeven voor de periode tot 2020.

<b>Tabel 2 Prognoses van de aantallen baby's/dreumesen, peuters en kleuters in de periode 2005-2020 ( x 1000 )</b>				
	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>	<b>2020</b>
Baby's/dreumesen	385	359	356	366
peuters	406	366	355	362
totaal voorschools	791	726	711	728
kleuters	409	378	357	358
totaal peuters en kleuters	815	744	712	719

Opmerkingen bij de tabel:

1. Het aantal baby's/dreumesen loopt in de periode van 2005–2020 terug van 385.000 tot 356.000 in 2015 maar stijgt daarna weer enigszins tot 366.000. Vergelijk de opmerking in de interne notitie van het Ministerie van OCW (2004) over de onderwijsdeelname 1990-2020; beelden anno 2004' over de voorspelde terugloop van het aantal geboorten.
2. Het aantal peuters loopt van 2005 tot 2015 terug van 406.000 naar 355.000 maar stijgt dan enigszins tot 362.000. De terugloop van het aantal geboorten werkt met vertraging door in de aantallen peuters.
3. De totale omvang van de voorschoolse groep kinderen van 0 t/m 3 jaar loopt in de komende tijd drastisch terug van 791.000 in 2005 naar 711.000 in 2015 en stijgt daarna weer enigszins naar 728.000 kinderen in 2020.
4. Beperken we de voorschoolse groep tot de 2- en 3-jarige peuters dan ontwikkelt de VVE-populatie inclusief de kleuters zich van 815.000 kinderen in 2005 naar 720.000 in 2020, een sterke teruggang.

### **Kinderopvang en peuterspeelzaalwerk**

In Nederland is het lang gebruikelijk geweest dat kinderen het belangrijkste deel van hun opvoeding voorafgaande aan het lager- of basisonderwijs in de gezinssituatie doorbrachten. In de zestiger jaren van de vorige eeuw kwamen in wijk- en buurtcentra zogenaamde ingebouwde peuterspeelzalen tot stand omdat moeders die aan activiteiten in die centra deelnamen opvang moesten hebben voor hun kinderen. Later kwamen ook zelfstandige peuterspeelzalen tot ontwikkeling, opgezet door ouders die hun kinderen enkele dagdelen per week met andere kinderen wilden laten spelen en die hen andere ervaringen dan alleen in de thuissituatie wilden laten meemaken. De kinderopvang kwam in Nederland in vergelijking met de ons omringende landen veel later in ontwikkeling.

In Tabel 3 zijn de belangrijkste feiten voor peuterspeelzaalwerk en kinderopvang op een rijtje gezet: deelnamecijfers en enkele globale kenmerken van deze beide typen van voorzieningen voor kinderen in de leeftijd van 0 t/m 3 jaar.



**Tabel 3 Enkele centrale gegevens over kinderopvang en peuterspeelzaalwerk: deelname van de kinderen (x 1000), aantallen locaties en werkzaam personeel, kosten en opbrengsten**

	2001	2002	2003	2004
Aantal kinderen 0 t/m 3 jaar in Nederland	807	819	820	818
Totaal baby's en dreumesen (0 t/m 1 jaar)	410	413	408	401
in de dagopvang	89	90	96	107
in de gastouderopvang	8	7	7	6
geen opvang	313	317	305	288
Totaal peuters (2 t/m 3 jaar)	397	406	413	414
in de kinderopvang	89	90	96	107
in de gastouderopvang	8	7	7	6
in het peuterspeelzaalwerk	213	221	236	251
geen opvang	87	89	74	50
Aantal locaties kinderopvang	4.590	5.738	5.886	-
waarvan hele dag opvang	2.660	2.603	2.979	-
Aantallen opvangplaatsen in de kinderopvang (x1000)	137	162	176	
waarvan hele dag opvang	91	103	111	
Personeel in de kinderopvang				
aantal fte in kinderopvang	28.494	29.457	26.942	-
aantal werkzame betaalde personen	46.328	49.072	45.628	-
aantal vrijwilligers	26.798	21.728	13.737	-
Aantal locaties peuterspeelzaalwerk <sup>1</sup>	1.815	1.616	2.016	
aantal fte in peuterspeelzaalwerk	8.667	7.816	10.907	
vrijwilligers				
Kosten en opbrengsten kinderopvang				
opbrengsten – totaal (x 1.000 €)	979.707	1.151.736	1.141.587	
kosten – totaal (x 1.000 €)	961.709	1.115.166	1.074.171	
Kosten en opbrengsten psz-werk				
opbrengsten – totaal (x 1000 €)	309.064	311.526	470.044	
kosten – totaal (x 1.000 €)	303.202	302.267	445.315	

Bij de tabel dient het volgende te worden opgemerkt als toelichting:

1. De kinderopvang wordt onderverdeeld in hele dagopvang (voor 0- t/m 3-jarigen), buitenschoolse opvang (voor 4- t/m 12-jarigen) en gastouderopvang (voor 0- t/m 3-jarigen en voor 4- t/m 12-jarigen). De groep van 4- t/m 12-jarigen blijft hier buiten beschouwing, omdat het om de buiten- en/of naschoolse opvang gaat.

<sup>1</sup> Het gaat hier volgens het brancherapport van VWS om instellingen met als hoofdtak kinderopvang of peuterspeelzaalwerk met tenminste één werknemer. Let wel: alle peuterspeelzalen, die alleen met vrijwilligers werken lijken in dit getal niet opgenomen te zijn.

2. Het peuterspeelzaalwerk vindt plaats binnen zelfstandige peuterspeelzalen of in ingebouwde peuterspeelzalen. In dat laatste geval maken peuterspeelzalen onderdeel uit van:
  - a combinaties van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk <sup>2</sup>
  - b instellingen van sociaal-cultureel werk
  - c brede welzijnsinstellingen <sup>3</sup>
3. Voor gedetailleerde informatie is gebruik gemaakt van de brancherapporten van VWS (zie [www.brancherapporten.minvws.nl](http://www.brancherapporten.minvws.nl)) over kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Deze zijn echter voor een groot deel afhankelijk van gegevens van CBS-Statline (zie [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)).
4. De gegevens over aantallen kinderen in de verschillende leeftijdsgroepen (0-1 jarigen, 0-3 jarigen en cetera) zijn afkomstig uit Tabel 1.
5. De gegevens voor de groep van 0- t/m 3-jarigen uit de brancherapporten van VWS zijn niet onderverdeeld voor de 0-1 en voor de 2-3 jarigen. In de tabel is aangenomen dat deze beide groepen even groot zijn.
6. De gegevens van de kinderopvang van 2004 zijn afkomstig uit het rapport van Research voor Beleid (Kemp & Kloosterman, 2005).
7. De verdeling van de kinderen in de gastouderopvang over de groepen 0- t/m 3-jarigen en 4- t/m 12-jarigen voor de jaren 2001 tot en met 2003 is gebaseerd op de verdeling voor 2004 zoals aangegeven in het rapport van Research voor Beleid.
8. Het brancherapport van VWS vermeldt voor de kinderopvang een groot aantal vrijwilligers, dat afneemt van 27.000 in 2001 tot 14.000 in 2003, een bijna halvering. Voor het peuterspeelzaalwerk worden daarentegen geen cijfers over vrijwilligers vermeld, terwijl het een bekend gegeven is dat sinds jaar en dag juist in het peuterspeelzaalwerk veel met vrijwilligers wordt gewerkt en de kinderopvang juist als een geprofessionaliseerde sector bekend staat. Het is de vraag in welke mate dit gegeven betrouwbaar is.

#### *Deelname aan kinderopvang en peuterspeelzaalwerk*

De tabel maakt de volgende conclusies mogelijk over de deelname aan de kinderopvang:

1. Bij de opvang van baby's en dreumesen van 0-1 jaar zien we een stijging van de hele dag opvang van rond 89.000 in 2001 tot ruim 107.000 in 2004 en dat ondanks de afname van het aantal kinderen in deze leeftijdsgroep vanaf 2002.
2. De gastouderopvang van 0-1 jarigen neemt geleidelijk af.
3. De kinderopvang neemt ook bij de peuters van 2-3 jaar toe, maar detailgegevens ontbreken hier.

Echter, volgens het brancherapport is er tussen november 2004 en januari 2005 sprake van een teruggang in het gebruik van de kinderopvang als gevolg van de invoering per 1 januari 2005 van de Wet basisvoorziening kinderopvang. Bij de opvang van 0-3 jarigen is er een daling van 5%, bij de gastouderopvang een daling van 16%. Het brancherapport noemt als positief effect van de wet dat de kinderopvang financieel aantrekkelijker wordt voor de lage- en middeninkomens. Het blijkt dat vooral de groep van hoge inkomens minder gebruik is gaan maken van de kinderopvang vanwege de voor hen sterk gestegen kosten. De effecten van de wet worden minder ingrijpend genoemd dan werd voorspeld (15% uitval).

In de Figuren 1 en 2 worden de verschillende vormen van opvang voor de beide leeftijdsgroepen (0-1 en 2-3 jaar) afgebeeld. Van het totale aantal baby's en dreumesen van 0-1 jaar neemt ongeveer een vijfde tot een kwart deel aan de hele dag opvang (grotendeels) of aan de gastouderopvang (een heel klein deel). Heel anders is dat bij de groep van 2-3 jarigen:

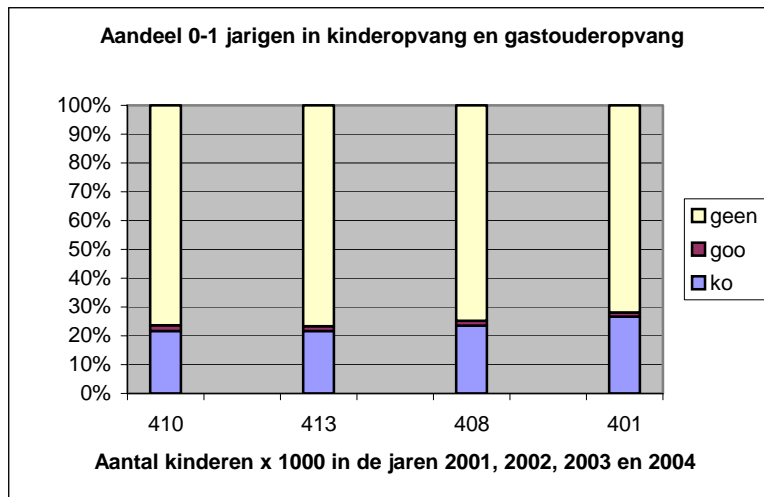
1. Het aandeel van de gastouderopvang is zeer gering en neemt – juist zichtbaar – af.
2. De groep van 2-3 jarigen die deelneemt aan een centrumgerichte voorschoolse voorziening (peuterspeelzaal of hele dag opvang) stijgt in de periode van bijna 80% tot bijna 90%.

<sup>2</sup> Dit zijn instellingen met als hoofdactiviteit kinderopvang of peuterspeelzaalwerken met tenminste één werknemer

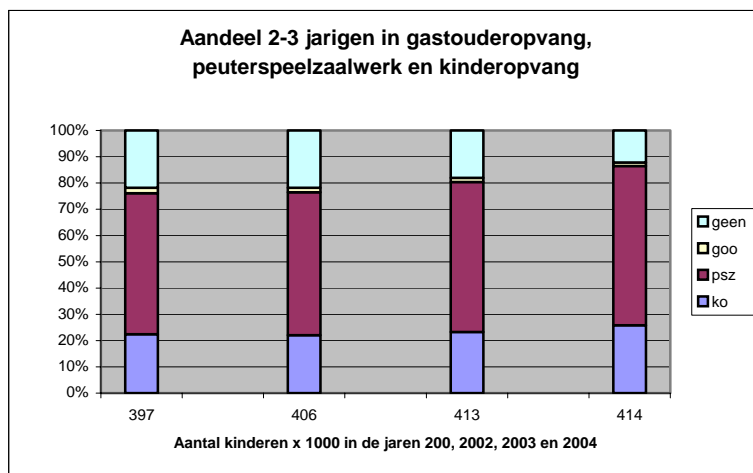
<sup>3</sup> Het gaat hier om instellingen met tenminste één werknemer en twee van de volgende werksoorten: kinderopvang, peuterspeelzaalwerk, sociaal cultureel werk, algemeen maatschappelijk werk

3. De meeste kinderen die de basisschool binnenkomen hebben derhalve van een vorm van voorschoolse voorziening gebruik gemaakt, hetzij kinderopvang hetzij peuterspeelzaalwerk.

*Figuur 1 Aantal kinderen van 0-1 jaar in de periode 2001-2004 en de aandelen er van in de kinderopvang, de gastouderopvang en zonder opvang*



*Figuur 2 Aantal kinderen van 2-3 jaar in de periode 2001-2004 en de aandelen er van in de kinderopvang, de gastouderopvang, het peuterspeelzaalwerk en zonder opvang*



In de beschouwingen over de deelname aan kinderopvang en peuterspeelzaalwerk wordt er vrijwel zonder uitzondering op gewezen dat er onder subgroepen van de kinderen in de leeftijd van 0-3 jaar verschillen optreden in deelname aan deze voorschoolse voorzieningen. Het gaat dan met name om de deelname van allochtone kinderen met laag opgeleide ouders. Het zijn deze groepen kinderen die de aanleiding zijn geweest in de loop van de jaren tachtig voor de aandacht voor de relevantie van voorschoolse ervaringen voor de ontwikkeling van kinderen.

Overigens dient er wel bij bedacht te worden dat de deelname aan het peuterspeelzaalwerk zich meestal beperkt tot twee dagdelen per week. Sinds de VVE-regelingen wordt deze deelname-intensiteit als te beperkt beschouwd om effectief aan taalstimulering te kunnen werken. Landelijke gegevens over deelname en intensiteit zijn niet beschikbaar.

### *Capaciteit in de kinderopvang en in het peuterspeelzaalwerk: locaties*

Volgens het rapport van Research voor Beleid (Kemp & Kloosterman, 2005) heeft de hele dag opvang een capaciteitstoename doorgemaakt van ruim 93.000 kindplaatsen in 2001 naar meer dan 124.000 kindplaatsen in 2004 met een gemiddelde bezetting van 1,6 kinderen per kindplaats. Het aantal locaties voor hele dag opvang steeg volgens het brancherapport in deze periode van meer dan 2600 naar bijna 3000.

Het aantal locaties in het peuterspeelzaalwerk heeft zich volgens de brancherapporten ontwikkeld van 1815 in 2001 naar 2016 in 2002. Ook bij het peuterspeelzaalwerk een toename van de capaciteit. Let wel: volgens de brancherapporten gaat het bij een locatie voor peuterspeelzaalwerk om een instelling met minstens één werknemer. Dat zou kunnen betekenen dat peuterspeelzalen die uitsluitend met vrijwilligers werken in deze aantallen niet opgenomen zijn. Dat maakt het hanteren van deze gegevens een stuk problematischer.

### *Capaciteit in de kinderopvang en in het peuterspeelzaalwerk: personeel*

Het aantal fte's in de kinderopvang is gedaald van bijna 28.500 in 2001 naar bijna 27.000 in 2003. Het aantal werkzame en betaalde personen was in 2001 ruim 46.300 maar dat nam over de periode tot 2003 met ongeveer 700 personen af tot ruim 45.600.

Volgens het brancherapport waren er in de kinderopvang in 2002 ruim 26.000 vrijwilligers werkzaam en is dat aantal ongeveer gehalveerd in 2003. Maar hier zijn vraagtekens bij te plaatsen: zijn er wel vrijwilligers in de kinderopvang?

### *Kosten kinderopvang en peuterspeelzaalwerk (personeel, voorzieningen et cetera)*

De kosten van de kinderopvang worden in de brancherapporten voor 2001 gesteld op ongeveer 962 miljoen euro. Dat is in 2003 opgelopen tot 1,074 miljard euro. De kosten in het peuterspeelzaalwerk liggen bijna een factor 3 lager: voor 2001 geven de brancherapporten de kosten weer rond 303 miljoen euro en in 2003 wordt dat op 445 miljoen euro gesteld.

De gezamenlijke kosten voor beide vormen van opvang bedragen derhalve 1,2 miljard in 2001. Dat is in 2003 opgelopen tot 1,5 miljard, een fikse stijging van ongeveer 25% in deze periode.

De kosten worden beïnvloed door de ontwikkeling van de personele lasten (CAO's) en door allerlei kwaliteitseisen. Scholings- en kwalificatie-eisen en leidster-kind-ratio's zijn daarbij belangrijke factoren. Door de recente VVE-ontwikkelingen worden bepaalde condities gangbaar die sterk van invloed zijn op de kosten: de intensivering van het peuterspeelzaalwerk in termen van het aantal dagdelen dat kinderen deelnemen en de dubbele bezetting met gekwalificeerde leidsters. Bij de kinderopvang gelden overigens andere leidster-kind-ratio's dan bij het peuterspeelzaalwerk in samenhang met de grotere leeftijdsrange bij de kinderopvang, vooropgesteld dat er met verticale groepen (van 0 t/m 3 jaar) wordt gewerkt. Bij horizontale groepering (bijvoorbeeld groepen bestaande uit 2-3 jarigen) kunnen de leidster-kind-ratio's van het peuterspeelzaalwerk worden benaderd.

### *Opbrengsten kinderopvang en peuterspeelzaalwerk*

Tegenover de kosten van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk staan de opbrengsten. Deze worden voor een deel opgebracht door de ouders, maar voor een ander deel ook door de overheid (gemeente, provincie, rijksoverheid) en door de bedrijven.

De opbrengsten bestonden in 2001 voor 35% uit subsidies en inkomensoverdrachten; het gaat om ruim 345 miljoen. Deze 'opbrengsten' zijn in 2003 gedaald tot 244 miljoen euro, zijnde 22% van de opbrengsten. Het aandeel van de subsidies en inkomensoverdrachten is derhalve flink gedaald. Het aandeel van de ouders is van 184 miljoen naar 220 miljoen gegaan, maar het aandeel in het totaal bleef vrijwel gelijk (19%).

De bijdrage van de bedrijven is daarentegen gestegen van 429 miljoen (44%) naar 652 miljoen (57%). De kosten voor de overheid in termen van subsidies zijn flink gedaald terwijl de kosten voor de bedrijven juist enorm zijn toegenomen.

De veranderingen ten gevolge van de nieuwe wet op de kinderopvang zijn hierin nog niet verdisconteerd.

Bij het peuterspeelzaalwerk zijn de opbrengsten navenant lager. Ze zijn bovendien niet onderscheiden in de herkomst van de opbrengsten (subsidie gemeenten en ouderbijdrage).

De opbrengsten bij de peuterspeelzalen lopen op van 309 miljoen euro in 2001 tot 470 miljoen euro in 2003.

De gezamenlijke opbrengsten van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk zijn gestegen van 1,3 in 2002 naar 1,6 miljard euro in 2003.

## B. Ontwikkelingen in het onderwijsachterstandenbeleid

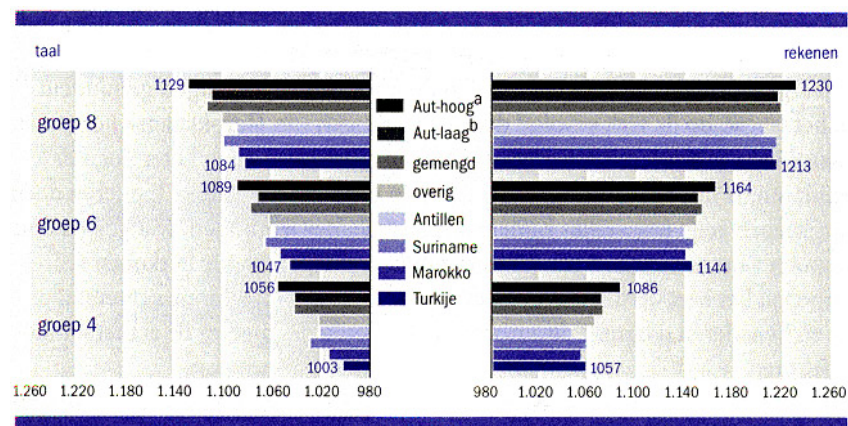
Sinds de jaren zestig van de vorige eeuw is er aandacht voor het feit dat er tussen jonge kinderen in het basisonderwijs grote verschillen in ontwikkeling zijn. Naast verschillen in aanleg spelen ook sociaal-economische verschillen in de achtergrond van de kinderen mee. Dat werd erkend met het opzetten van het onderwijsstimuleringsbeleid in de jaren zeventig. Door de instroom in het basisonderwijs in de jaren tachtig van allochtone kinderen werd de factor van etniciteit bij de onderwijsachterstanden belangrijk. Het vele onderzoek naar de onderwijsachterstanden leidde tot de conclusie dat er al bij de start van het basisonderwijs grote verschillen bestaan tussen groepen van kinderen in samenhang met hun sociaal-economische en etnische achtergrond.

Die achterstanden worden goed in beeld gebracht met de gegevens uit de PRIMA-cohort onderzoeken van het ITS en SCO-Kohnstamm Instituut. De meest recente overzichten daarvan zijn weergegeven in de SCP Rapportage minderheden 2003 (Dagevos et al, 2003).

### Ontwikkelingsverschillen in 2003

In Figuur 3 staan voor het jaar 2000 de resultaten voor taal en rekenen vermeld voor de kinderen door de basisschool heen: groep 4, groep 6 en groep 8. Aparte gemiddelden zijn berekend voor de subcategorieën van autochtone kinderen met hoog opgeleide en met laag opgeleide ouders; aparte gemiddelden ook voor de groepen van kinderen met Antilliaanse, Surinaamse, Marokkaanse en Turkse achtergrond.

Figuur 3 Taal- en rekenprestaties in groep 4, 6 en 8 naar etnische groep, 2000 (gemiddelde vaardigheidsscores)



<sup>a</sup> Een van beide ouders heeft tenminste een mavo opleiding voltooid (de 1.0 leerlingen).

<sup>b</sup> Beide ouders hebben ten hoogste een lbo opleiding voltooid (de 1.25 leerlingen).

Bron: SCP Rapportage minderheden 2003 (oorspronkelijke bron ITS / SCO / NWO (PRIMA'00)).

Het blijkt dat voor het jaar 2000 geconstateerd kan worden dat de taal- en rekenprestaties in alle onderscheiden categorieën lager zijn dan die van de referentiecategorie, de autochtone kinderen met hoog opgeleide ouders. Dit geldt voor de kinderen in de groepen 4, 6 en 8 van het basisonderwijs. De verschillen tussen de categorieën kinderen zijn aanzienlijk. Bij taal wordt dit zichtbaar bij de overgangen van groep 4 naar groep 6 en van groep 6 naar groep 8: in beide gevallen is de score van de Turkse kinderen in groep 6 respectievelijk groep 8 lager dan de scores van de autochtone kinderen met hoog opgeleide ouders in groep 4 respectievelijk groep 6. Dat betekent dat de allochtone kinderen een bepaald niveau twee leerjaren later bereiken dan de autochtone kinderen met hoog opgeleide ouders. Dit doet zich bij rekenen niet voor.

### Ontwikkelingen in de onderwijsachterstanden in de periode 1988-2000

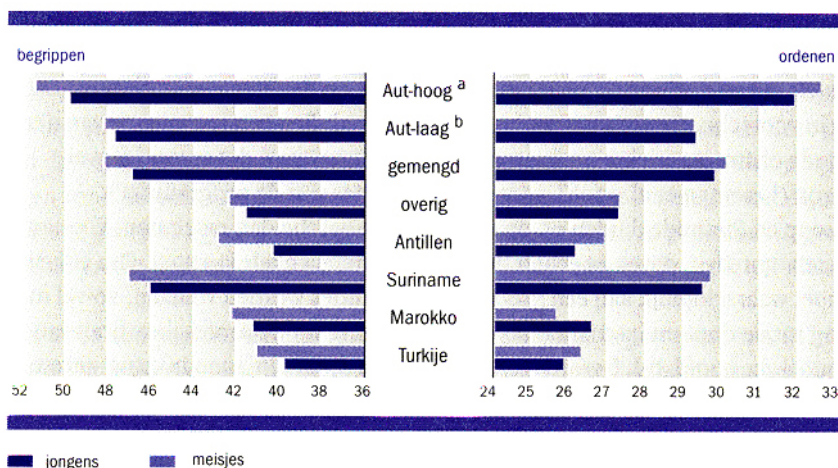
Er zijn analyses uitgevoerd van de opeenvolgende PRIMA-cohort-gegevens uit de jaren 1988, 1994, 1996, 1998 en 2000. Zie voor uitgebreide beschouwingen de SCP Rapportage minderheden 2003. Deze analyses laten de volgende conclusies toe.

1. In de taal- en rekenprestaties in groep 4 van de leerlingen uit de minderheden zit weinig vooruitgang in de genoemde periode. Alleen Turkse kinderen en kinderen van gemengde herkomst zijn er op rekenen in de periode 1988-2000 op vooruitgegaan.
2. In groep 6 zien we over de periode 1988-2000 vooruitgang bij de allochtone leerlingen in prestaties op taal en rekenen. De allochtone leerlingen in groep 6 zijn over het algemeen beter gaan presteren op taal en op rekenen. Vooral Turkse kinderen zijn er op rekenen op vooruit gegaan. Voor de autochtone achterstandsleerlingen geldt dat ze hun achterstand juist op de referentiegroep hebben vergroot.
3. De meeste ontwikkeling zit in groep 8. De taalprestaties zijn in bijna alle etnische groepen verbeterd. Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en overige allochtone leerlingen hebben sinds 1988 20 tot 30% van hun taalachterstand goedgeemaakt, terwijl Antilliaanse leerlingen 10% achterstand hebben weggewerkt. Over het algemeen genomen is de vooruitgang in rekenen nog sterker dan die bij taal. Deze wordt voor Turkse en Marokkaanse leerlingen zelfs spectaculair genoemd: zij reduceerden hun achterstand met 40 tot 50%. Surinaamse en andere allochtone leerlingen komen tot een reductie van 35%, terwijl net als op taal de Antilliaanse leerlingen hun achterstand nauwelijks reduceren.
4. In genoemde periode is zowel het reken- als taalniveau voor de autochtone kinderen met laag opgeleide ouders onafgebroken gedaald.

### Groep 2 basisonderwijs (kinderen van 5-6 jaar)

In Figuur 4 wordt inzichtelijk gemaakt dat de verschillen tussen categorieën kinderen al heel vroeg in het leven van de kinderen zijn ontstaan. Ook deze gegevens zijn afkomstig uit het PRIMA-cohort en worden uitgebreid besproken in de SCP Rapportage minderheden 2003. In de figuur staan de prestatieverschillen van achterstandsgroepen en de referentiegroep (ook hier de autochtone kinderen met hoog opgeleide ouders) vermeld voor het jaar 2000. De taalontwikkeling wordt gemeten met de begrippentoets en de cognitieve ontwikkeling (later rekenen) met de toets ordenen.

Figuur 4 Begrips- en ordeningsvaardigheden in groep 2 naar etnische groep en geslacht, 2000 (gemiddelde vaardigheidsscores)<sup>c</sup>



<sup>a</sup> Een van beide ouders heeft tenminste een mavo opleiding voltooid (de 1.0 leerlingen).

<sup>b</sup> Beide ouders hebben ten hoogste een lbo opleiding voltooid (de 1.25 leerlingen).

<sup>c</sup> De scores geven het gemiddeld aantal goed gemaakte toetsopgaven weer. De begrippentoets telt 60 opgaven, de ordeningstoets 42.

Bron: SCP Rapportage minderheden 2003

De figuur laat de volgende conclusies toe voor de kinderen van 5-6 jaar:

1. Turkse, Marokkaanse en Antilliaanse leerlingen staan voor de taalontwikkeling op grote achterstand ten opzichte van de autochtone kinderen met hoog opgeleide ouders.
2. Bij Surinaamse en overige leerlingen is deze achterstand minder groot.
3. Bij ordenen zien we hetzelfde beeld. Vooral Turkse jongens en Marokkaanse meisjes scoren laag.
4. De achterstanden zijn op ordenen wel minder groot dan op begrippen, hetgeen kan samenhangen met het feit dat ordenen een minder groot begrip doet op de taalvaardigheid van leerlingen.

#### *Ontwikkelingen voor de 5-6 jarigen in de periode 1994-2000*

Ook voor de kinderen uit groep 2 is de meerjarige ontwikkeling geanalyseerd. Dat leverde de volgende conclusies op:

1. De verschillen tussen de achterstandsgroepen enerzijds en de autochtone kinderen met hoog opgeleide ouders anderzijds zijn aanzienlijk, zowel voor taal als voor rekenen in de onderzochte periode van 1994-2000.
2. Sommige groepen lopen hun achterstand in, zoals Turkse en Marokkaanse en vooral ook Surinaamse leerlingen.
3. Daar staat de groep van Antillianen tegenover die juist meer achterop raakt.
4. Ook hier zien we een achteruitgang in niveau van de autochtone kinderen met laag opgeleide ouders. Dit doet zich vooral voor bij het ordenen.

#### *Resumé*

De algehele conclusie is dat het probleem van de onderwijsachterstanden nog steeds actueel is. Grote verschillen doen zich nog steeds voor door de gehele basisschool heen. En dat begint al bij eind groep 2. Over de meerjarige periode van de negentiger jaren zijn er wel verbeteringen opgetreden voor Turkse, Marokkaanse en Surinaamse kinderen. Echter niet voor de Antilliaanse kinderen. Opmerkelijk genoeg geldt dat ook voor de Nederlandse kinderen met laag opgeleide ouders. Hun niveau's dalen over de gehele periode – ook al zijn hun niveau's nog altijd flink wat hoger dan die van de overige achterstandsgroepen.

### **Leerlinggewichten in het basisonderwijs naar de huidige gewichtenregeling en naar de mogelijke gewichtenregeling in de toekomst**

#### *De totale basisschoolpopulatie volgens de huidige gewichtenregeling*

In het voorgaande werd er op gewezen dat kinderen in het basisonderwijs in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid een leerlinggewicht toegekend krijgen. Dit gewicht is afhankelijk van bepaalde criteria, waarvan de belangrijkste zijn: de culturele minderheid voor het gewicht 0.9 en het opleidingsniveau van de ouders voor de gewichten 0.25 en 0.9.

Op basis van de gegevens ontleend aan de tabel van Schonewille (2004) is Figuur 5 samengesteld. Bij deze tabel zijn de gewichten 1.4 en 1.7 vanwege de zeer geringe omvang van de percentages buiten beschouwing gelaten.

Het percentage 1.25-leerlingen in het basisonderwijs is sterk gedaald van 39% (572.000) in 1986 tot 12% (185.000) in 2003 en tot een voorspeld percentage van 10% (161.000) in 2005.

Het percentage 1.90-leerlingen is toegenomen van 9% (131.000) in 1986 tot 13% (202.000) in 2003 en (voorspeld) in 2008.

De daling van het aantal 1.25-leerlingen is voor een groot deel te verklaren uit de aanscherping van de criteria voor het 1.25-gewicht (beide ouders een lage opleiding als voorwaarde in plaats van één van de ouders). In de notitie van het Ministerie van OCW (2004) over de onderwijsdeelname 1990-2020 wordt voor de toekomst een nog verdere daling verwacht van het aantal 1.25-leerlingen vanwege het stijgende gemiddelde opleidingsniveau van de ouders.

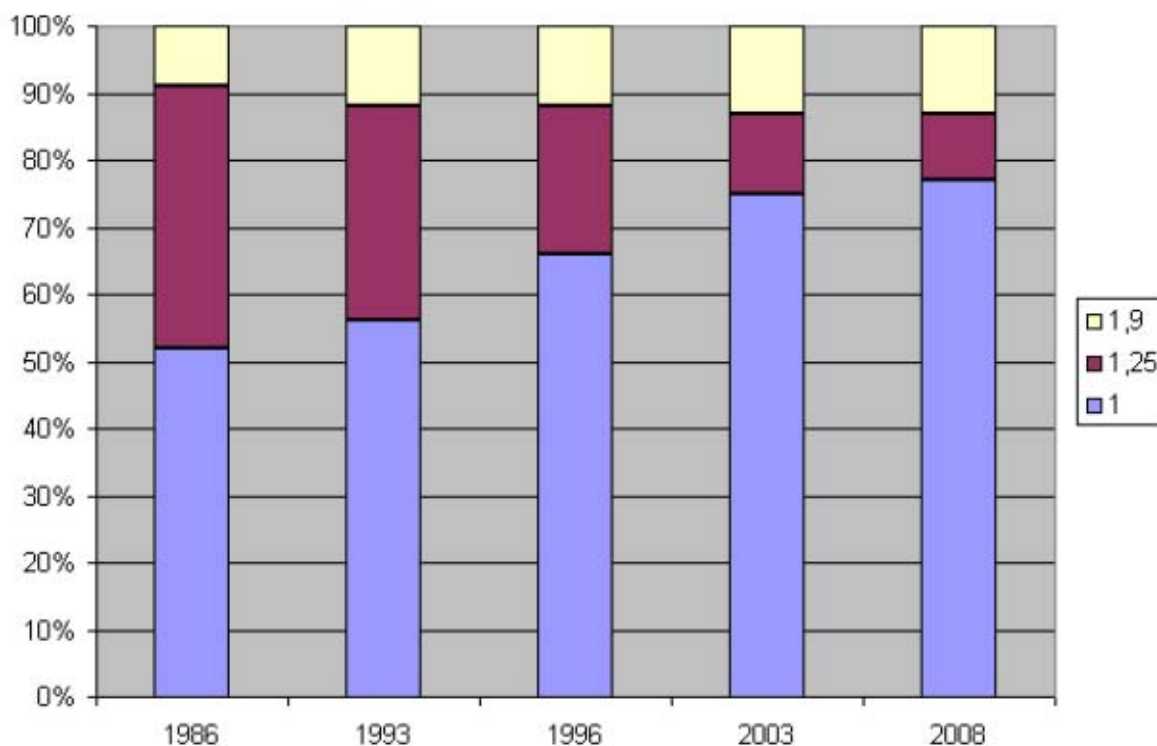
#### *De vroegschoolse populatie in de groepen 1 en 2 volgens de huidige gewichtenregeling*

Terwijl Figuur 5 voor de gehele basisschoolpopulatie geldt gaat het bij VVE om de vroegschoolse groep van kinderen die in leerjaar 1 of leerjaar 2 zitten. Het gaat hier om kinderen die net vier zijn geworden (de instromers) of die als vierjarige in leerjaar 1 zitten en om leerlingen die vijf jaar zijn en



in leerjaar 2 zitten of eventueel zes jaar zijn (met verlengde kleuterperiode). In tegenstelling tot de gegevens uit de Tabellen 1 en 2 die op leeftijd zijn gebaseerd, zijn de gegevens uit Tabel 4 gebaseerd op C/I-gegevens 2003-2004 van de groepen 1-2. Het gaat hier om de huidige gewichtenregeling.

*Figuur 5 Ontwikkeling van de samenstelling van de basisschoolpopulatie naar de gewichten 1.0, 1.25 en 1.90 over de periode 1986 – 2003 met een prognose tot 2008*



**Tabel 4 Doelgroep VVE in de vroegschoolse fase van de leerjaren 1 en 2**

Gewichtscategorie	Aantallen kinderen in de groepen 1 en 2	Percentage van de kinderen
0.25	38.304	9,8%
0.4	121	0,0%
0.7	665	0,2%
0.90	46.671	11,9%
Totaal gewichten	85.761	21,8%
Alle leerlingen in de leerjaren 1 en 2	392.574	100%

Uit Tabel 4 blijkt dat er kleine verschillen zijn van de gegevens voor de jonge kinderen en de gegevens voor de gehele basisschoolpopulatie.

Het percentage 0.25-leerlingen is voor 2003 voor de gehele basisschoolpopulatie vastgesteld op 12%; voor de kinderen in de groepen 1-2 is het percentage berekend op bijna 10%.

Ook bij de 0.90-leerlingen is het percentage voor de gehele basisschoolpopulatie hoger (13%) dan voor de kinderen in de groepen 1-2 (12%).

Hieraan wordt de trend zichtbaar van de daling van de deelnamepercentages van zowel 0.25- als 0.90-leerlingen, die waarschijnlijk toe te schrijven is aan de stijging van het opleidingsniveau van de ouders.

*Samenstelling basisschoolpopulatie volgens de voorgestelde nieuwe gewichtenregeling*

In een toelichtende bijlage bij de brief van OCW aan de Tweede Kamer van 27 mei 2005 worden voorstellen herhaald voor een herziening van de gewichtenregeling.

De eerste wijziging is dat etniciteit in het geheel geen criterium meer is. Het opleidingsniveau van de ouders speelt wel een rol.

Er zijn drie 'gewichten':

Hoog gewicht: leerlingen van wie beide ouders maximaal opleidingsniveau basisonderwijs hebben

Laag gewicht: leerlingen van wie beide ouders maximaal opleidingsniveau vbo hebben

Geen gewicht: leerlingen die niet aan genoemde criteria voldoen

In de toelichting worden de populaties onderling vergeleken.

Deze vergelijking staat weergegeven in Tabel 5.

<b>Gewichtscategorie</b>	<b>Huidige gewichtenregeling</b>	<b>Mogelijk toekomstige gewichtenregeling</b>
Hoog	195.000 <sup>1</sup> (13%)	88.000 (6%)
Laag	172.000 <sup>2</sup> (11%)	231.000 (15%)
Geen	1.182.000 (76%)	1.230.000 (79%)
Totaal	1.549.000	1.549.000

Opmerkingen bij de tabel:

1. Door de toepassing van de andere criteria wordt het aantal kinderen met een hoog gewicht teruggebracht van 195.000 naar 88.000, meer dan een halvering van 13% naar 6%.
2. Het aantal kinderen met een laag gewicht stijgt daarentegen van 172.000 naar 231.000, het aandeel stijgt van 11% naar 15%.
3. Het totale aantal kinderen met een gewicht daalt van 367.000 naar 319.000 met een afname van het aandeel van 24% naar 21%.
4. Per saldo neemt het aantal kinderen zonder een leerlinggewicht toe van 1.182.000 naar 1.230.000, van 76% naar 79%.

Algehele conclusie is dat de omvang van de doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid door toepassing van een nieuwe gewichtenregeling teruggebracht wordt.

*Omvang doelgroepen achterstandenbeleid met toepassing van de nieuwe regeling*

Passen we de nieuwe gewichtenregeling toe op de gegevens voor het jaar 2005 uit Tabel 2 dan ziet het beeld er als volgt uit.

<sup>1</sup> Hier zijn de 1.90- en de 1.70-categorieën samengevoegd

<sup>2</sup> Samenvoeging categorie 1.40 en 1.25

**Tabel 6 Omvang doelgroep onderwijsachterstandenbeleid in het jaar 2005 volgens de nieuwe gewichtenregeling (x1000)**

	Aantal kinderen	Geen gewicht	Laag gewicht	Hoog gewicht	Totaal aantal gewichtenkinderen
Baby's/dreumesen	385	304	58	23	81
Peuters	406	321	61	24	85
Totaal voorschools	791	625	119	47	166
Kleuters	409	323	61	25	86
Totaal peuters + kleuters	815	644	122	49	171

De tabel laat zien:

1. dat er van de 385.000 baby's/dreumesen 81.000 zijn met een gewicht
2. dat van de 406.000 peuters er 85.000 een gewichtenpeuter zijn
3. dat er van de 409.000 kleuters 86.000 een gewichtenkleuter zijn
4. dat de beperkte VVE-doelgroep (2 t/m 5 jarigen) van 815.000 kinderen voor 171.000 uit gewichtenkinderen bestaat.

### C. Het VVE-beleid tot nu toe

Het huidige VVE-beleid heeft een langdurige voorgeschiedenis in de vorm van het onderwijsachterstandenbeleid. Lange tijd is het VVE-beleid los van het onderwijsachterstandenbeleid tot ontwikkeling gebracht. In het volgende zal worden aangegeven hoe deze beide ontwikkelingen zijn verlopen en hoe en wanneer ze zijn samengevloeid.

#### *Het onderwijsachterstandenbeleid van de jaren zestig tot nu*

De in de jaren zestig van de vorige eeuw opgekomen discussie over achterstanden van kinderen in het onderwijs leidde midden zeventiger jaren tot het onderwijsstimuleringsbeleid. Belangrijkste onderdeel daarvan was het beschikbaar stellen van extra personele faciliteiten aan scholen met kinderen met sociaal-economische achterstanden. Criteria voor achterstanden waren de opleiding van de ouders, het al of niet hebben van werk en het soort werk van de vader als de belangrijkste criteria. In schooljaar 1980/1981 werd ongeveer een kwart van de (toen nog) kleuter- en lagere scholen als stimuleringschool met extra personele faciliteiten erkend. Daarnaast kwamen er via onderwijsbegeleidingsdiensten nieuwe werkwijzen beschikbaar om het probleem aan te pakken. In de jaren tachtig werd er een discussie gevoerd over verruiming van het achterstandenbeleid tot andere risicogroepen als kinderen van gescheiden ouders, kinderen met dyslexie, hoogbegaafde kinderen et cetera. Die verruiming kwam er niet door. Intussen had het basisonderwijs te maken met een groeiende instroom van allochtone leerlingen, die ook – en zelfs grotere – achterstanden bleken te hebben. Eén en ander leidde tot de omzetting van het onderwijsstimuleringsbeleid in het onderwijsvoorrangsbeleid. Belangrijkste verandering was dat naast sociaal-economische factoren ook de etnische achtergrond ging meespelen voor het beleid. De regeling met extra personele faciliteiten werd omgezet in de zogenaamde gewichtenregeling. Daarbij kregen de Nederlandse kinderen met hoog opgeleide ouders een gewicht van 1.0. Nederlandse kinderen met laag opgeleide ouders kregen een hoger gewicht en telden daarom mee voor 1.25-kind. Kinderen met allochtone ouders in combinatie met een laag opleidingsniveau telden voor de personele formatie mee voor 1.90-kind. Deze gewichtenkinderen werden zo de achterstandskinderen. Op deze wijze werden scholen met veel achterstandskinderen door het ministerie behandeld alsof ze meer kinderen hadden met recht op meer personele faciliteiten. In de jaren negentig werden de criteria voor het 1.25-gewicht aangescherpt, hetgeen leidde tot een reductie van het aantal 1.25-kinderen. In het vervolg wordt hierop nog teruggekomen.

In de jaren negentig waren er twee ontwikkelingen in het onderwijsachterstandenbeleid gaande. Enerzijds was er sprake van een omzetting van het algemeen onderwijsvoorrangsbeleid naar een voorrangsbeleid dat werd uitgevoerd via onderwijsvoorrangsgebieden (OVG's). Men wilde af van één algemene nationale benadering van het probleem van de onderwijsachterstanden naar een meer op de specifieke problemen toegesneden aanpak en men dacht dat via de gebieden van de ruim vijftig onderwijsbegeleidingsdiensten te kunnen realiseren. Dit OVG-beleid heeft geduurd van 1993 tot en met 1997. Voor het beleid van de OVG's was een 'landelijk beleidskader' geformuleerd met een zestal specifieke doelstellingen. Naast dit OVG-beleid was er een ontwikkeling gaande in het kader van de 'Wet Samenwerking Sociale Vernieuwing Onderwijs', waarbij binnen een gemeente een lokaal fonds kon worden gegenereerd door verschillende geldstromen samen te voegen (onder andere OVG-gelden, gewichtengelden, OETC-middelen). Uit dat fonds konden gezamenlijke activiteiten worden opgezet en een meer integrale aanpak als antwoord op de lokale problemen worden ontwikkeld. Deze tweede ontwikkeling van de jaren negentig paste goed in het algemenere debat om te komen tot een grotere autonomie van de scholen in combinatie met een decentralisatie van het onderwijs(achterstanden)beleid. Hierover werden midden jaren negentig gesprekken gevoerd tussen OCW, VNG en de onderwijskoepels: het zogenaamde Scheveninger Beraad. Hieruit kwam het lokaal onderwijsbeleid naar voren dat in de tweede helft van de jaren negentig is vertaald in de Wet op het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA-wet), die met ingang van 1998 van kracht werd. Daarmee kwam feitelijk een eind aan het OVG-beleid en het onderwijsvoorrangsbeleid. Het 'algemeen beleidskader' van het OVG-beleid werd opgenomen in deze GOA-wet als zgn. Landelijk Beleidskader (LBK). De GOA-wet verplichtte gemeenten om onder voorwaarden plannen te maken voor het bestrijden en voorkomen van onderwijsachterstanden in hun gemeente. De GOA-wet was

vervolgens het kader voor het beschikbaar stellen van middelen aan de gemeenten: de omvang van de middelen was evenredig aan de gewichtenscores van de scholen in de gemeente. Dit eerste Landelijke Beleidskader (LBK) heeft gegolden van 1998-2002. Daarna is het tweede LBK van kracht geworden voor de periode 2002-2006.

In het hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II (mei 2003) is afgesproken dat het onderwijsachterstandenbeleid op een andere manier vorm krijgt. Uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid van het achterstandenbeleid niet meer bij de gemeenten thuishoort maar dat die bij het onderwijs komt te liggen omdat zij geacht worden het meest verstand te hebben van de aanpak van onderwijsachterstanden. Thans zijn er activiteiten gaande om de GOA-wet aan te passen aan deze nieuwe visie op het onderwijsachterstandenbeleid. Deze zijn echter nog niet voldoende uitgekristalliseerd om er verder op in te kunnen gaan.

#### *Het beleid met betrekking tot voor- en vroegschoolse educatie (VVE)*

In het advies 'Kennis moet stromen' aan de Onderwijsraad stelt Schonewille (2002) dat er ten aanzien van het VVE-beleid drie fasen te onderscheiden zijn: de voorbereidingsfase tot en met 1994, de experimentele fase van 1995 tot 1999 en de implementatiefase vanaf 2000.

#### *De voorbereidingsfase tot 1994*

Uit wetenschappelijk onderzoek in de jaren tachtig en negentig bleek dat verschillen in ontwikkeling tussen kinderen al op jonge leeftijd van het kind tot stand komen. Het is in het denken over het beleid met betrekking tot culturele minderheden (cumi-beleid) dat de relevantie van de voorschoolse periode voor het eerst in beeld kwam. Zoals reeds eerder gesteld kreeg het basisonderwijs te maken met een sterke instroom van allochtone leerlingen, die flinke achterstanden bij taal en rekenen bleken te hebben. De algemene veronderstelling in de samenleving was dat deze kinderen tijdelijk in Nederland zouden blijven en dan terug zouden keren naar hun land van herkomst – de remigratie. Binnen deze veronderstelling paste het invoeren van het OETC-beleid – onderwijs in eigen taal en cultuur – en scholen kregen middelen om dat te verzorgen. Dit was bedoeld om de betreffende kinderen niet al te zeer te vervreemden van hun land van herkomst en hen beter voorbereid te laten zijn op een eventuele terugkeer. Gaandeweg bleek echter dat deze remigratie niet op gang kwam. De regering won hierover advies in bij de WRR die in 1979 met een rapport over 'etnische minderheden' kwam. De WRR vond, dat de 'tijdelijkheidsgedachte' moest worden losgelaten en dat het beleid met betrekking tot culturele minderheden onderdeel moest worden van een algemeen beleid. Een en ander leidde in 1981 tot het 'Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs' (Ministerie van OCW, 1981). Daarin werd gesteld, dat de allochtone leerlingen moeten worden voorbereid op een volwaardige participatie in de samenleving met mogelijkheden voor acculturatie. Er werden maatregelen voorgesteld, waarin naast het OETC ook intercultureel onderwijs en onderwijs in het Nederlands als tweede taal (NT2) voorkomen.

Uit ontevredenheid over de resultaten van het evaluatie-onderzoek van het onderwijsvoorrangsbeleid (Tesser, Mulder & Van der Werf, 1991) en vanuit de wenselijkheid om de positie van allochtonen in het Nederlandse onderwijs te verbeteren is begin jaren negentig de commissie allochtone leerlingen in het onderwijs ingesteld, beter bekend als de Commissie Van Kemenade. Opdracht van deze commissie was om met voorstellen te komen om het onderwijs voor allochtonen doelmatiger en doelgerichter te laten zijn.

Bij haar rapportage in 1991 stelde de commissie de gedachte centraal van participatie en emancipatie van de allochtonen in de Nederlandse samenleving. De commissie concludeerde dat onderwijsachterstanden van allochtonen voornamelijk het gevolg zijn van de lagere Sociaal-Economische Status (SES) en van de gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal. En dat onderwijsachterstanden niet te herleiden zijn tot een lager intelligentieniveau, tot andere culturele of religieuze verschillen dan de met SES samenhangende verschillen en evenmin tot de aandacht voor eigen taal van allochtonen in het onderwijs. Verder constateerde de commissie dat er tussen de diverse allochtone groepen verschillen zijn in SES en dat er verschillen zijn in de mate van beheersing van het Nederlands. Dit maakt een intensiever onderwijsachterstandenbeleid naast een beleid ten behoeve van het leren van het Nederlandse als tweede taal dringend noodzakelijk, aldus de commissie Van Kemenade.

De commissie stelde een driesporenbeleid voor bestaande uit:

1. Onderwijsachterstandenbeleid,
2. NT2-beleid en
3. OALT-beleid.

Op basis hiervan kwam de commissie met een reeks aanbevelingen, waarvan als één van de belangrijkste kan worden beschouwd dat de overheid middelen beschikbaar moet stellen voor het verzorgen van voorschoolse activiteiten. Hier zien we voor het eerst de aandacht voor de voorschoolse periode.

Deze voorschoolse programma's, die volgens de commissie tot in de basisschool kunnen doorlopen, moeten de volgende doelen dienen:

1. Het leren van het Nederlands door moeders en kinderen.
2. Het verwerven van basisvaardigheden, versterken van de cognitieve ontwikkeling en het verbeteren van de spelvaardigheid van de kinderen.
3. Het verbeteren van de sociale redzaamheid.
4. Ouders stimuleren om thuis de ontwikkeling van het kind te kunnen ondersteunen.

De aanbevelingen van de commissie Van Kemenade waren duidelijk, maar toch onvoldoende concreet.

Dit was aanleiding om een nieuwe commissie in te stellen, de commissie (Voor)schoolse Educatie, naar haar voorzitter meestal de Commissie Meijnen genoemd. Deze commissie rapporteerde in 1994 haar werkzaamheden, bestaande uit de volgende drie taken:

1. Ze ging na of centrumgerichte programma's voor jonge kinderen effectief zijn en wat de kenmerken van effectieve programma's zijn.
2. Ze heeft een zestal Nederlandse programmavoorstellen voor educatie voor het jonge kind bestudeerd en beoordeeld.
3. Ze heeft voorstellen ontwikkeld voor het opzetten van een beleid tot het ontwikkelen en beproeven van programma's voor het jonge kind.

De eerste vraag werd door de commissie positief beantwoord maar volgens de commissie Meijnen zijn er wel voorwaarden waaraan moet worden voldaan:

- a. Goede randvoorwaarden van de centra waarbinnen de educatie plaats vindt: onder andere consensus binnen het team en een gering verloop.
- b. Structureel pedagogisch-didactische voorwaarden: onder andere stabiele groep, intensiteit van deelname in aantal dagdelen, gunstige leidster-kind-ratio.
- c. Voorwaarden wat betreft principes van stimulering: actief leren, individuele aandacht, relevante educatieve inhoud.
- d. Speciale didactische voorwaarden als gebruik observatie-toetsing en gefaseerde programma-opbouw.

De commissie Meijnen heeft van zes instellingen voorstellen voor een educatief VVE-programma opgevraagd en geanalyseerd:

- SLO ('Recht is recht en krom is krom')
- APS ('Basisontwikkeling')
- CED ('Ontwikkelingsgericht programma voor 3-6 jarigen in achterstandssituaties')
- KPC ('Ervaringsgericht werken met peuters en kleuters')
- Cito ('Van Kuyk-Slavin-model')
- Averroès stichting ('High Scope').

Deze zes programmavoorstellen zijn door de commissie beoordeeld aan de hand van een aantal criteria: wetenschappelijke verankering, duidelijke relatie tussen programmadoelen en doelen onderwijsachterstandenbeleid, duidelijkheid over didactiek en vormgeving educatieproces, duidelijke voorstellen over wijze van implementatie en geschiktheid voor peuters.

De uitkomst van deze beoordeling was dat de beide laatstgenoemde voorstellen door de commissie positief werden beoordeeld:

- het Van Kuyk-Slavin-model, later omgedoopt in Piramide
- het High-Scope programma, thans Kaleidoscoop genoemd.

De commissie stelde vervolgens voor om gedurende een periode van drie jaren aan de proefinvoering van de programma's in peuterspeelzalen en basisscholen te werken. De programma's zouden moeten doorlopen van de peutergroepen tot in de groepen 1 en 2 van het basisonderwijs. Daarbij werd de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de programma's bij de uitvoerende instituten gelegd. Zij zouden daarbij worden gecontroleerd door een nog in te stellen coördinerend orgaan, de latere Commissie VVE. Daarnaast zou er volgens de commissie evaluatie-onderzoek worden uitgevoerd om het ontwikkelingsverloop van peuters en kleuters in cognitief, talig en sociaal-emotioneel opzicht te kunnen volgen. Hiermee deed de Commissie Meijnen in feite een voorstel om tot een centrumgericht beleid te komen met educatieve programma's. Hiermee was in feite de voorbereidingsperiode van het VVE-beleid voltooid.

#### *Experimentele fase: 1995-1999*

De werkzaamheden van de Commissie Meijnen werden voortgezet door de Commissie VVE, die van 1995-1999 heeft gefunctioneerd. Deze commissie heeft de praktische uitvoering van de projecten in de experimentele periode gerealiseerd: onder andere advisering over de locaties voor de projecten, over de condities van invoering van de programma's, coördinatie en aanbesteding van het onderzoek naar het verloop van de ontwikkeling en invoering van de programma's.

In oktober 1995 werd een eerste tranche van locaties voorgedragen; in juni 1996 een tweede tranche. Vanaf schooljaar 1996/97 namen in totaal 18 peuterspeelzalen met 33 speelgroepen en 459 kinderen deel aan de experimenten. Verder namen 21 basisscholen deel met 55 groepen 1-2 en 1276 kinderen. De grote steden zijn bij deze selectie van locaties sterk vertegenwoordigd: Amsterdam (2), Rotterdam (2), Eindhoven, Breda, Haarlem en Zwolle. Daarnaast zijn er bij de locaties ook enkele, waar de problematiek van de grote steden minder speelt, maar waar de problematiek zich toespitst op de problemen van 1.25 kinderen: Emmen en Vroomshoop.

Naar aanleiding van resultaten uit onderzoek naar invoeringscondities uit het rapport van de Commissie Meijnen (Royce et al, 1983), van wensen van programmamakers en van de noodzaak om op gemeentelijk niveau de projecten personeel en materieel in te vullen, kwamen eisen naar voren over de vormgeving van het project.

Na overleg tussen de commissie VVE en de beide ministeries werd gekozen voor de realisatie van enkele van deze eisen, waaraan de invoering van de programma's in de locaties zou moeten voldoen:

- Het programma moet in de peuterspeelzaal en in de basisschool gedurende minstens vier dagdelen per week worden uitgevoerd. Kinderen moeten daarom vier dagdelen op de peuterspeelzaal aanwezig zijn.
- Gedurende die vier dagdelen moet er een dubbele bezetting aanwezig zijn in alle deelnemende groepen in de peuterspeelzaal en in de basisschool.
- Dit extra personeel dient aan bepaalde kwalificatie-eisen te voldoen, te weten mbo-niveau voor de peuterspeelzaal en hbo-niveau voor de basisschool.
- De leidster/kind-ratio werd voor de peuterspeelzaal vastgelegd op (maximaal) 2:20 en voor de basisschool op 2:25.

Deze eisen zijn bij de implementatie van VVE na 2000 een grote rol gaan spelen.

Bij de peuterspeelzalen en basisscholen die aan het experiment deelnamen werden in de interactie tussen programmamakers en praktijk de programma's Piramide (CITO) en Kaleidoscoop (Averroès) tot ontwikkeling gebracht. De ervaringen van de peuterspeelzalen en basisscholen met de programma-onderdelen werden door de programmamakers gebruikt om de onderdelen bij te stellen.

Op voorstel van de Commissie Meijnen vond er in deze experimentele ontwikkel- en invoeringsperiode tevens een evaluatie-onderzoek plaats dat uit twee delen bestond:

- Het effectiviteitsonderzoek om na te gaan of de toepassing van de programma's bij de kinderen tot extra ontwikkeling leiden; dit werd door het SCO-Kohnstamm Instituut uitgevoerd.
- Het implementatie-onderzoek dat na moest gaan in hoeverre het programma in praktijk te brengen was en daadwerkelijk in praktijk gebracht werd in overeenstemming met de principes en voorstellen van de programmaontwikkelaars; dit werd door het GION uitgevoerd.

Deze onderzoeken werden gecoördineerd en begeleid door een Evaluatiebegeleidingscommissie, waarin onder andere de Commissie VVE was vertegenwoordigd. De resultaten van de beide

onderzoekingen werden door deze commissie in het jaar 2000 samengevat en aan de staatssecretarissen van OCW en VWS aangeboden (Schonewille, Kloprogge & Van der Leij, 2000). De conclusies van het implementatie-onderzoek zijn dat de deelname aan de VVE-programma's in vergelijking tot niet-deelname leidt tot:

- Een meer adequate en kwalitatief hoogstaandere inrichting van de leeromgeving.
- Gedragsverandering bij de leidsters en de leerkrachten op de volgende punten:
  - leidsters en leerkrachten doen meer aan spelverrijking
  - leidsters en leerkrachten zijn meer en intensiever in interactie met de kinderen
  - ze volgen de ontwikkeling van de kinderen meer en beter (toetsen)
  - ze passen de inhoud van het aanbod beter aan op de niveaus van de kinderen.

Daarnaast zijn er ook enkele belemmerende factoren. De belangrijkste is de invulling van de dubbele bezetting: vaak lukt dat niet door puur personeelsgebrek, maar ook ziekte van het vaste personeel leidt ertoe dat de extra personele bezetting voor de vervanging moet zorgen.

De opvattingen van de leidsters en de leerkrachten over de programma's zijn over het algemeen positief te noemen. De programma's worden gezien als structurerend, ze vormen een steun in de rug. De conclusies van het effectiviteitsonderzoek zijn dat:

- Er sprake is van effecten van beide programma's op de cognitieve en op de taalontwikkeling bij kinderen die aan die programma's deelnemen in vergelijking met kinderen uit een controlegroep die niet die programma's volgden; effecten op de sociaal-emotionele ontwikkeling konden niet worden vastgesteld.
- De effecten zijn het duidelijkst bij de kinderen die de programma's vanaf het begin – in de peuterspeelzaal – volgen tot en met in groep 2.
- Over het geheel genomen zijn de effectgrootten overwegend zwak tot bescheiden met een enkele uitschieter naar boven – het effect van Piramide op de cognitieve ontwikkeling.
- Het onderzoek toont de relevantie van de ervaringen in het eerste jaar – de peuterperiode – aan voor de effectiviteit van de VVE-programma's.

De algehele conclusie die de Evaluatiebegeleidingscommissie in het samenvattend rapport trok was dat de beide programma's Kaleidoscoop en Piramide omschreven konden worden als 'belovend'. Met de publicatie van deze onderzoeksresultaten was in 2000 de experimentele fase van het VVE-beleid afgesloten.

#### *De implementatieperiode: vanaf 2000*

Vanaf het jaar 2000 heeft de rijksoverheid substantiële budgetten beschikbaar gesteld voor VVE. De doelstelling van dit beleid was om uiteindelijk alle kinderen in een achterstandssituatie te bereiken en hen optimale ontwikkelingskansen te bieden, zodat taal- en ontwikkelingsachterstanden aanzienlijk worden verkleind.

De eerste VVE-regeling is van kracht geworden in april 2000. De 172 GOA-gemeenten met basisscholen, waar meer dan 70% van de kinderen een 'gewicht' heeft, kregen een uitkering voor het aanbieden van VVE-programma's. Aan de programma's werden de volgende eisen gesteld:

- Het programma is geschikt voor 2-jarigen en loopt door tot en met groep 2 van het basisonderwijs.
- Er is sprake van een gestructureerde didactische aanpak.
- Er wordt gezorgd voor een intensieve begeleiding van de kinderen.
- Het programma wordt verzorgd door daarvoor voldoende gekwalificeerd personeel van een instelling.
- Het programma wordt gegeven in een voorschoolse instelling of een basisschool.

De programma's Piramide en Kaleidoscoop worden in de regeling met name genoemd.

Vanaf oktober 2000 werd de eerste Regeling VVE uitgebreid: bij de tweede Regeling VVE werd de grens van het benodigde aantal gewichtenleerlingen verlaagd naar 50% en daarmee werd het aantal gemeenten die voor de regeling in aanmerking kwamen uitgebreid tot 356 gemeenten. In juli 2001 is er een derde Regeling VVE gekomen. Daarin werd aangekondigd dat vanaf 2002 VVE onderdeel zou worden van het GOA-beleid en dat er vanaf dat moment niet meer aparte VVE-gelden naar gemeenten zouden gaan. Het GOA-budget zou met de VVE-gelden worden opgehoogd en per juli 2001 werd voor



het jaar 2001-2002 het extra VVE-deel dat gemeenten vanaf 2002 jaarlijks zouden krijgen ook voor dat schooljaar uitgekeerd.

Vanaf 2002 is VVE structureel ondergebracht in GOA, niet alleen budgettair maar ook planmatig. In het kader van de eerste en tweede Regeling VVE moesten gemeenten aparte VVE-plannen maken maar vanaf 2002 werden de VVE-activiteiten structureel in de GOA-plannen opgenomen.

In deze implementatiefase vanaf 2000 zijn er aldus het reeds eerder geciteerde rapport 'Kennis moet stromen' (Schonewille, 2002) veel verschillende partijen betrokken geweest bij de invoering van de VVE-programma's:

- De Makelaar VVE, ingesteld door VWS en OCW, die een rol speelde in de contacten met de grote gemeenten, bij de informatieverbreiding en via bijdragen aan het Project Lokaal Jeugdbeleid.
- Het Project Lokaal Jeugdbeleid vanuit de VNG, waarbij de gemeenten ondersteuning kregen van specifieke GOA-/VVE-deskundigen, die als VVE-kwartiermaker hielpen bij het opstellen van plannen en bij de invoering van de VVE-programma's; later waren er ook GOA-kwartiermakers die hulp boden bij de GOA-planning voor 2002-2006.
- WPRO/EDventure in samenwerking met CITO en Averroès: deze hebben cursussen opgezet om trainers te trainen en om zo de expertise van de beide VVE-programma's landelijk te verspreiden.
- WPRO/EDventure samen met Sardes hebben cursussen opgezet en uitgevoerd om bij medewerkers van provinciale welzijnsorganisaties, schoolbegeleidingsdiensten en overige betrokken instellingen de deskundigheid rondom VVE en GOA te vergroten.

In de jaren 2004 en 2005 is er wederom ondersteuning voor gemeenten bij de verdere ontwikkeling van VVE-beleid in de vorm van het aanbod van de Vliegende Brigade. In het kader daarvan worden er allerlei cursussen verzorgd en zogenaamde 'fast-forward'-sessies en discussiegroepen georganiseerd. Ook is het mogelijk dat gemeenten van het zogenaamde 'maatwerk'-aanbod gebruik kunnen maken: het gaat daarbij om individuele ondersteuning van gemeenten bij de vormgeving van hun GOA/VVE-beleid.

Na de decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid in de loop van de jaren negentig dat resulteerde in het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid – en waar het huidige beleid nog een uitloei van is – heeft het kabinet Balkenende het roer omgegooid en is het onderwijsachterstandenbeleid herzien.

De verantwoordelijkheid voor het onderwijsachterstandenbeleid is verschoven naar het onderwijs, omdat het kabinet van oordeel is dat het onderwijs de achterstanden het best kan aanpakken. In de nieuwe visie op het onderwijsachterstandenbeleid heeft de gemeente niet meer de verantwoordelijkheid voor de aanpak van onderwijsachterstanden van het kind *vanaf 4 jaar*.

Tegelijkertijd heeft de gemeente in dat nieuwe beleid *wel* de verantwoordelijkheid voor de aanpak van onderwijsachterstanden van het kind *tot 4 jaar*.

## **De VVE-programma's: gezinsgerichte programma's**

### *Gezinsgericht beleid en de gezinsgerichte VVE-programma's: Opstap en Opstap Opnieuw*

De gezinsgerichte aanpak van onderwijsachterstanden gaat er van uit dat allerlei omstandigheden in gezin en opvoeding de verschillen in ontwikkeling tussen groepen kinderen verklaren en dat de aanpak van die omstandigheden de onderwijsachterstanden kunnen verminderen of zelfs laten verdwijnen. Deze aanpak is in de jaren tachtig tot ontwikkeling gekomen. Deze aanpak is vooral gericht op de interactie tussen moeder en kind.

Het allereerste programma is Opstap en is de Nederlandse bewerking van het Israëlische programma HIPPIY – het Home Intervention Program for Preschool Youngsters – dat in de jaren zestig en zeventig in Israël is ontwikkeld, uitgetest en met positieve effecten is toegepast. Vanaf 1982 is het in een groot aantal landen verspreid. Het programma is gericht op kinderen in de leeftijd van vier tot zes jaar en heeft als tweeledig doel om de ontwikkeling van de kleuter te stimuleren en tegelijkertijd de moeder een stimulerende en ondersteunende rol aan te leren. Verwacht wordt dat hierdoor de kwaliteit van de opvoeding toeneemt en dat dat doorwerkt in de ontwikkeling van het kind. Het programma wordt

gekenmerkt door een strakke opbouw, de inschakeling van paraprofessionals (meestal uit de eigen cultuur van de doelgroep afkomstig), de combinatie van huisbezoeken en groepsbijeenkomsten. De deelname aan het programma duurt twee jaar, dertig weken per jaar. Van de moeder wordt verwacht dat zij dagelijks met het kind aandacht geeft aan de taken die zij vanuit het programma moeten uitvoeren. Die taken worden toegelicht en besproken in de groepsbijeenkomsten en tijdens de huisbezoeken. De taken bestaan uit het behandelen van werkbladen waarop de taken staan vermeld: ongeveer een kwartier tot twintig minuten per dag. De taken hebben betrekking op de taalontwikkeling, het onderscheidingsvermogen en het probleemoplossend vermogen. In de negentiger jaren is het programma in Nederland in veel gemeenten met subsidie van VWS toegepast. In veel GOA-gemeenten werd het programma onderdeel van het GOA-beleid. Onder invloed van kritiek op het programma, onder andere op de uitvoering, die niet altijd op de gewenste wijze geschiedde, is het programma herzien en als Opstap Opnieuw weer uitgevoerd. Het programma is volgens Tuijl (2001) thans meer gericht op de sociaal-emotionele verrijking van de interactie, op het aanleren door de moeders van responsief gedrag (adequate en inhoudelijke reacties van de moeder op het gedrag van het kind) en het leren om als moeder meer sensitief te zijn en meer oog te hebben voor de behoeften en emoties van het kind. Landelijke gegevens over de toepassing van het programma zijn schaars; volgens één der rapporten zou de deelname bijna 7000 voornamelijk allochtone moeders bedragen.

#### *Andere Stap- en overige gezinsgerichte programma's*

Na Opstap voor de leeftijdsgroep van vier tot zes jaar zijn er soortgelijke programma's ontwikkeld voor andere leeftijdsgroepen.

*Instapje*: voor Surinaamse en Antilliaanse kinderen van 12-24 maanden, gericht op de verbetering van de interactie ouder-kind; deelname 83 gezinnen.

*Klimrek*: voor kinderen uit achterstandsgezinnen van 2-4 jaar, gericht op de verbetering van de verbale interactie tussen moeder en kind en ter ondersteuning van de ouders als opvoeders; deelname 159 gezinnen.

*Spel aan Huis*: voor kinderen van 1-4 jaar uit achterstandsgezinnen, waar ook andere kinderen jonger dan 12 jaar aanwezig zijn; het is gericht op het stimuleren van het spel en het betrekken van ouders, met name de moeder bij het spel van het kind; deelname 795 gezinnen.

*Opstapje*: voor kinderen van 2-4 jaar (vooral allochtone kinderen), gericht op het stimuleren van ontwikkeling van kennis en vaardigheden voor de basisschool; toeleiding naar peuterspeelzalen; inschakeling paraprofessionals uit de doelgroepen; deelname 2165 gezinnen.

*Overstap*: voor kinderen van 6-7 jaar op basisscholen met veel achterstandskinderen; gericht op taalontwikkeling door thuis speels te oefenen wat op school is geleerd, onder andere voorlezen; deelname 10.000.

*Stap Door!*: voor kinderen in groep 4 in basisscholen met veel achterstandsleerlingen, gericht op begrijpend lezen en sociale vaardigheden via tutoring door oudere kinderen van 11-12 jaar uit dezelfde school, inclusief ouder-onderdeel; deelname 1850 gezinnen.

*Stap Rond*: voor Turkse moeders, gericht op informatie over opvoeding en onderwijs; werkt met paraprofessionals; deelname 240.

*Stap In*: voor ouders van jonge kinderen, gericht op het bieden van hulp bij het kiezen van voorzieningen in de buurt of wijk; deelname onbekend.

*Boekenpret*: voor kinderen van 3 maanden tot 6 jaar en hun ouders (gezinsgericht en ook via centra) met als doel leesbevordering; inschakeling van consultatiebureaus, kinderopvang, peuterspeelzalen en basisscholen; deelname 7000.

#### **De VVE-programma's: centrumgerichte programma's**

##### *Van gezinsgericht beleid en programma's naar centrumgericht beleid en programma's*

De VVE-programma's die door de Commissie Meijnen werden geselecteerd – Kaleidoscoop en Piramide – zijn centrumgerichte VVE-programma's. Het door deze Commissie Meijnen voorgestelde beleid is een centrumgericht beleid en de Regelingen VVE stelden ook als voorwaarde dat het geld beschikbaar werd gesteld voor VVE-programma's en VVE-activiteiten die in centra als peuterspeelzalen en kinderdagverblijven werden uitgevoerd. Het centrumgerichte beleid met

centrumgerichte programma's werd gesteld naast het bestaand gezinsgericht beleid met gezinsgerichte programma's.

In het volgende wordt allereerst ingegaan op de visies en benaderingen die er zijn te onderscheiden ten aanzien van de kindontwikkeling en de rol van volwassenen/VVE-programma's daarbij. Daarna worden enkele VVE-programma's wat nader toegelicht.

#### *Kindontwikkeling: visies en benaderingen*

In de visie op de wijze waarop de kindontwikkeling verloopt staan twee visies tegenover elkaar: de universalistische en de contextuele. De universalistische visie gaat er van uit dat alle kinderen in principe dezelfde ontwikkeling doormaken. Kinderen moeten daarom zoveel mogelijk zelf ervaren en zelf ontdekken en onderzoeken wat bij hun ontwikkelingsstadium past. De contextuele visie gaat er van uit dat de omstandigheden waarin kinderen opgroeien hun ontwikkeling bepalen.

Deze twee visies zien we terug in twee benaderingen die ingaan op de rol van de volwassene ten aanzien van het kind: de kindgerichte benadering en de leerstofgerichte benadering. De kindgerichte benadering is universalistisch van aard. Nadruk ligt op de individuele ontwikkeling van het kind met als uitgangspunt dat kinderen van nature willen leren en ontdekken, dat leren spelenderwijs en ontdekkend gaat. Kinderen geven zelf aan wat ze aan kunnen. De volwassene (ouder, leidster, leerkracht et cetera) is bemiddelaar die het leren mogelijk maakt door leerstof aan te bieden. Het kind staat centraal, de leerstof is een middel.

De leerstofgerichte benadering is contextueel van aard. Uitgangspunt is dat de volwassene een sterke invloed heeft op de ontwikkeling van het kind door de omstandigheden van het kind te beïnvloeden. Binnen deze twee tegenover elkaar staande visies zijn drie hoofdstromingen wat betreft het educatieve handelen tot ontwikkeling gekomen: ervaringsgericht, ontwikkelingsgericht en programmagericht. Bij ervaringsgericht handelen is niet het aanbod van de volwassene maar de ervaringen van de kinderen het uitgangspunt. De rol van de begeleider is beperkt tot het reageren op wat hij/zij ziet gebeuren met en door het kind. De mate van sturing door de volwassene is minimaal. Veel, zo niet alles moet uit het kind komen. Het gedrag van het kind wordt versterkt, geïntensiveerd, er wordt veel over gepraat met het kind.

Het ontwikkelingsgericht handelen is er op gericht om de wereld van het kind binnen het gezin, de peuterspeelzaal, de basisschool te halen en om die te versterken. Er wordt gewerkt met rijke leercontexten, die nauw moeten aansluiten bij de leefwereld van het kind. De volwassene moet inspelen op het handelen van het kind en het een stapje verder brengen, dus net iets meer dan alleen maar het gedrag van het kind volgen, zoals bij het ervaringsgericht handelen. De mate van sturing is bij het ontwikkelingsgerichte handelen groter.

Het programmagerichte handelen gaat het verst in de opvatting dat het leren voor een groot deel contextgestuurd is, waarbij het begrip context ruim opgevat dient te worden: het omvat materiaal, mensen en leeromgeving. De rol voor de volwassene is bij dit handelen het grootst in vergelijking met het ervaringsgericht en het ontwikkelingsgericht handelen. Bij dit handelen worden activiteiten aangeboden in de vorm van thema's met vooraf gespecificeerde leerresultaten.

#### *Centrumgerichte VVE-programma's: Piramide*

Piramide is één van de twee programma's die door de Commissie Meijnen goed werd bevonden om verder te ontwikkelen als VVE-programma voor een toekomstig centrumgericht VVE-beleid. Het is een programma voor kinderen in achterstandssituaties van 2½-6 jaar. Eén van de centrale didactische principes is dat van de balans tussen het initiatief bij het kind en het initiatief bij de volwassene (ouder, leidster, leerkracht). Het programma gaat uit van incidenteel (door toeval gestuurd) versus intentioneel (door zelf of omgeving gestuurd) leren, van zelfsturing versus volwassene-sturing en van brede versus specifieke ontwikkeling.

Het programma Piramide structureert educatieve ervaringen zo dat er sprake is van een ontwikkeling van incidenteel, zelfgestuurd leren op een breed vlak naar intentionaal en volwassene-gestuurd leren gericht op specifieke doelen.

Het programma kent een breed spectrum aan doelen of ontwikkelingsgebieden (8): sociaal-emotionele ontwikkeling, persoonlijkheidsontwikkeling, motoriek, creativiteit, waarneming, taalontwikkeling, denkontwikkeling en oriëntatie op tijd en ruimte.

Op basis van deze ontwikkelingsgebieden is Piramide ontwikkeld in drie onderdelen: een spelprogramma, een projectprogramma en een tutorprogramma.

Piramide maakt onderscheid tussen het vrije spel (initiatief bij het kind) en het gerichte spel (initiatief bij volwassene). Het gerichte spel wordt passend gemaakt binnen het actuele project.

Het programma werkt met een jaarprogramma van 12 tot 15 projecten, elk ongeveer twee weken durend. Bij elk van die projecten worden steeds dezelfde vier fasen (oriëntatie, demonstratie, verbreding en verdieping) in deze volgorde doorlopen. Voor elk project is een ideeënboek gemaakt voor elk van de drie onderscheiden niveaus: peuter, kleuter groep 1 en kleuter groep 2. Wie met Piramide werkt heeft derhalve een groot aantal projectboeken beschikbaar. De projecten hebben elk een aantal woorden en begrippen die er centraal in staan. Deze woorden staan in het projectboek vermeld, veelal in het Nederlands, Turks en Marokkaans.

Dit programma van projecten wordt voor alle kinderen uitgevoerd. Daarnaast is er sprake van een tutorprogramma dat voor de zwakke kinderen wordt afgewerkt. Binnen Piramide wordt het veelal uitgevoerd door een extra persoon in de groep. Tutoring vindt plaats binnen de groep of buiten de groep in een specifieke ruimte, soms individueel, soms in twee- of drietalen. Het bijzondere van de tutoring is dat het hetzelfde programma uitvoert als van de grote groep met dien verstande dat het er net op vooruit loopt. Het is vergelijkbaar met wat genoemd wordt 'pre-teaching'.

Kinderen worden voor tutoring geselecteerd op basis van de resultaten van de toetsing. Kinderen die qua toetsniveau onder een bepaalde drempel blijven, komen voor tutoring in aanmerking. De toetsresultaten worden verder gebruikt voor het volgen van de kindontwikkeling. Toetsing gebeurt over het algemeen twee keer per jaar.

Ouderbetrokkenheid wordt binnen Piramide belangrijk gevonden, onder andere door informatie over de lopende projecten met de kinderen mee te geven, soms in de vorm van liedjes, soms van woordenlijsten.

Piramide is een programmagericht programma met sterke sturingstendenzen, maar toch ook met vrijheid voor het initiatief voor het kind. Piramide past binnen een contextuele benadering. Met het programma omgaan kunnen leidsters en leerkrachten pas als ze een scholings- en begeleidingstraject hebben doorlopen, waarna ze een certificaat krijgen uitgereikt.

Doordat het programma veel in projectboeken heeft opgeslagen, wordt het in de praktijk als redelijk gemakkelijk overdraagbaar beschouwd.

#### *Centrumgerichte VVE-programma's: Kaleidoscoop*

Kaleidoscoop is eveneens één van beide programma's die door de Commissie Meijnen voor een centrumgericht VVE-beleid waren uitgekozen.

Het is niet programmagericht en kent niet zoals Piramide een in projectboeken neergeslagen programma. Kaleidoscoop past binnen een universalistische benadering van de kindontwikkeling. Kaleidoscoop is een totaalprogramma dat zich richt op een brede ontwikkeling van kinderen. Er wordt gewerkt met zogenaamde sleutelervaringen. Deze komen vrijwel overeen met de ontwikkelingsgebieden bij Piramide.

Het gaat om creatieve representatie, taal en ontluikende geletterdheid, initiatief en sociale relaties, dans en beweging, muziek, classificatie, seriatie, hoeveelheid, ruimte en tijd. Elk van deze sleutelervaringen is weer onderverdeeld in specifieke sleutelervaringen, zodat het totale aantal sleutelervaringen rond de zestig ligt.

Leidsters en leerkrachten moeten met deze sleutelervaringen leren werken, moeten het gedrag van kinderen in termen van deze sleutelervaringen leren interpreteren en er op basis van die interpretatie op reageren. Intensieve interactie met de kinderen staat centraal in Kaleidoscoop.

Het handelen binnen de groep verloopt volgens een strak dagschema. Enkele van de belangrijkste onderdelen van dit dagschema worden gevormd door het schema van vooruitkijken, uitvoeren en terugkijken.

Leidsters en leerkrachten moeten het kind observeren en op basis daarvan reageren, ondersteunen, ideeën aanreiken ter verrijking van het gedrag van het kind et cetera. Het is de bedoeling dat wanneer kinderen een bepaalde mijlpaal bereiken bij elk van de sleutelervaringen, dat daarvan dan een korte melding wordt gemaakt in het Kind-Observatie-Registratie-model. De leidster/leerkracht kan dan tevens zien welke van de sleutelervaringen bij het kind aan bod is geweest en bij welke er nog sprake is van weinig aandacht.

Hoewel er geen projectboeken voor Kaleidoscoop zijn, is er wel een ideeënboek, waaruit leidsters en leerkrachten kunnen putten ('Actief leren', Amsterdam, 1998).

Ook binnen Kaleidoscoop is er veel aandacht voor de betrokkenheid van de ouders bij de ontwikkeling van hun kind. Ouders worden beschouwd als partners in de opvoeding, daarom wordt regelmatig contact met de ouders binnen Kaleidoscoop van groot belang gevonden.

Evenals voor Piramide is er voor Kaleidoscoop een scholings- en trainingstraject vereist om het goed toe te kunnen passen.

Een nadeel van het programma is dat voor toepassing er van weinig zwart op wit staat maar veel in de benaderingswijze van de leidster/leerkracht is geïncorporeerd. Dat maakt het programma minder gemakkelijk overdraagbaar in vergelijking met Piramide.

#### *Centrumgerichte programma's: Startblokken/Basisontwikkeling*

Startblokken is het voorschoolse programma dat hoort bij het zeer gangbare concept van Basisontwikkeling. Het was één van de vier programma's die door de Commissie Meijnen niet waren uitgekozen. Binnen dit programma staat het kind centraal als actief handelend persoon, een opvatting die vergelijkbaar is met die van Kaleidoscoop. Bij de ontwikkeling van het kind staat het spel (vanaf de leeftijd van drie jaar) en het rollenspel (tot ongeveer zeven jaar) centraal. Bij het leren is van belang dat het kind door de leidster of de leerkracht in de zone van de naaste ontwikkeling wordt gebracht. Startblokken is een breed programma gericht op emotionele ontwikkeling en ontwikkeling van motivatie (zelfvertrouwen en welbevinden), op de ontwikkeling van sociale, communicatieve en meta-cognitieve competenties en op het aanleren van specifieke kennis en vaardigheden, zoals motoriek, waarneming, taal en begripsvorming en lezen en schrijven. Op dit punt is er vergelijkbaarheid met Kaleidoscoop en Piramide. In het programma draait het om vijf kernactiviteiten: spel, constructie, gesprek en interactie, lezen/schrijven en rekenen/wiskunde. De eerste drie gelden voor de VVE-periode. De rol van de leidster/leerkracht is doelgerichte beïnvloeding en sturing, maar met het kind als uitgangspunt. Het handelen van de leidster/leerkracht is gericht op het uitlokken van gedrag en leren bij het kind, op stimulering, optimalisering van de ontwikkeling van het kind.

Er wordt met thema's gewerkt, maar die zijn niet kant en klaar gegeven zoals bij Piramide. Die moeten de leidsters/leerkrachten zelf ontwikkelen.

Belangrijk onderdeel van Startblokken is HOREB: handelingsgericht observeren, registreren, evalueren van basisontwikkeling. Dit is een individueel volgsysteem dat op twee manieren wordt ingezet: ten eerste voor het ontwerpen van een passend aanbod voor het kind; ten tweede voor de evaluatie van de ontwikkeling/groei van het kind.

Er wordt gebruik gemaakt van een activiteitenboek (lange termijnplannen), een logboek (korte termijnplannen) en een kinderdagboek/portfolio met groeigegevens over het kind. Het vereist een intensieve inzet van de leidster/leerkracht om voor alle kinderen al deze onderdelen goed bij te houden.

Ook voor dit programma is een scholings- en trainingstraject vereist.

Terwijl Kaleidoscoop en Piramide vanaf het moment van hun ontwikkeling en invoering zijn geëvalueerd zijn er tot op heden geen evaluatiegegevens over de effectiviteit van Startblokken. Er loopt thans wel onderzoek door het SCO-Kohnstamm Instituut. Het is de bedoeling dat dat onderzoek in de loop van december 2005 met een eindrapportage komt. Tussenrapportages zijn in het kader van dat onderzoek niet opgeleverd.

#### *Centrumgerichte VVE-programma's: Bas*

Met Piramide, Kaleidoscoop en Startblokken zijn wat wordt genoemd de 'grote drie' VVE-programma's behandeld. Daarnaast zijn er nog vele andere programma's die een VVE-programma (pretenderen te) zijn. Vaak gaat het om specifieke taalprogramma's als het programma Ik ben Bas. Het programma bestaat uit een reeks van boeken die gericht zijn op verschillende leeftijdsgroepen. Het boek 'Ik ben Bas' is gericht op de kinderen van 2-4 jaar. Voor de kinderen van 4-6 jaar is er het boek 'Bas, ga je mee?'

Het boek 'Ik ben Bas' bestaat uit een dertiental platen rond de volgende thema's: dit ben ik (Bas); dit zijn wij (familie); het huis; eten; keuken; woonkamer; hal; garage; tuin; supermarkt; boerderij; badkamer; slaapkamer. Voor de kinderen van 4-6 jaar zijn er zestien thema's, die totaal van die van de

2-4 jarigen verschillen: onder andere school, schoolplein, dierentuin, groentetuin, kledingzaak, kerk, bos, strand, verjaardag, station et cetera.

De uitvoering van het programma bestaat er uit dat er bij de plaat een verhaal uit de betreffende handleiding wordt voorgelezen. De plaat maakt het mogelijk dat de kinderen het verhaal voor zichzelf kunnen visualiseren. De handleiding levert ook vragen rondom de thema's.

Ook voor het programma Bas geldt dat er geen evaluatiegegevens over de effectiviteit van het programma beschikbaar zijn.

*Centrumgerichte VVE-programma's: Taallijn VVE als aanvulling op VVE-programma's*

Door Sardes en het Expertisecentrum Nederlands is een Taallijn VVE ontwikkeld. Deze Taallijn VVE is bedoeld niet als alternatief voor maar als aanvulling op bestaande VVE-programma's als Piramide en Kaleidoscoop. De Taallijn VVE bestaat uit een vijftal modules gecentreerd rond de interactieve taalontwikkeling. Het gaat om interactief voorlezen, gesprekken met peuters, woordenschat, ouderbetrokkenheid en peuters en ICT.

De Taallijn VVE is een werkwijze (prototype) in de vorm van een aantal concrete producten (achtergronden voor begeleiders, prentenboekuitwerkingen, scholingsmodules, CD-Roms). De taallijn is er op gericht om de bestaande interventies voor taalzwakke kinderen, autochtoon en allochtoon, effectiever te maken op het gebied van interactief voorlezen, mondelinge taal en woordenschat. De insteek daarvoor is die van de leidsters. Zij leren om een aantal principes en werkwijzen van effectief taalonderwijs, gebaseerd op interactie, toe te passen in hun eigen praktijk. Daarvoor kunnen ze een aantal scholingsmodules volgen, waarin gebruik gemaakt wordt van drie prototypes (handleidingen) en van uitgewerkt voorbeeldmateriaal. De leidsters passen de manier van werken uit de prototypes toe binnen het kader van de programma's die in hun eigen gemeente en peuterspeelzaal gebruikt worden. De producten uit de taallijn kunnen daarnaast ook ingezet worden op locaties waar niet met een specifiek programma wordt gewerkt.

### **Stand van zaken van de invoering van VVE-programma's**

Het geld dat de gemeenten kregen in het kader van de beide VVE-regelingen kwam veelal terecht bij koppels van peuterspeelzalen en basisscholen die daarmee een effectief VVE-programma konden gaan uitkiezen en invoeren en een scholingsprogramma konden gaan volgen om hen bij te staan bij de invoering. Deze gelden zijn in de jaren 2000-2002 apart als VVE-gelden naar de gemeenten gegaan. Vanaf 2002 waren ze onderdeel van GOA-budgetten.

Wat is er zoal met het geld gebeurd? Wat is er tot stand gebracht in de gemeenten op het vlak van VVE?

#### *SGBO-onderzoek in 2002*

Aan het eind van de periode waarin gemeenten gebruik konden maken van VVE-kwartiermakers is er door SGBO – het onderzoeksinstituut van de VNG – een enquête uitgevoerd bij de gemeenten naar de invoering van VVE (SGBO, 2002).

In Tabel 7 staan enkele van de gegevens van dit onderzoek vermeld.

De gegevens zijn globale gegevens. Bij de eerste lichting VVE-locaties (Regeling april en oktober 2000) bleken 172 gemeenten te zijn betrokken. Dit waren over het algemeen de grote steden met de geconcentreerde achterstandsproblematiek (toelatingsvoorwaarde: scholen met 70% respectievelijk 50% gewichtskinderen).

*Programmameus:* Van hen geeft aan dat tweederde gebruik maakt van het programma Piramide, een kwart het programma Startblokken en 17% het programma Kaleidoscoop, Boekenpret en Boekenbas scores relatief laag bij deze eerste lichting.

Men kan zich afvragen hoe het mogelijk is dat van de twee door een overheidscommissie (de Commissie Meijnen) geselecteerde programma's (Kaleidoscoop en Piramide) er één duidelijk voorbij is gestreefd door een programma dat *niet* door de betreffende commissie was geselecteerd – Startblokken.

Het antwoord ligt in het feit dat de Makelaar VVE vanaf het begin van haar werkzaamheden het programma Startblokken als gelijkwaardig aan Kaleidoscoop en Piramide heeft behandeld, ondanks het feit dat de Commissie Meijnen het programma uitdrukkelijk niet had geselecteerd en ondanks het feit dat er van het programma geen evaluatiegegevens beschikbaar waren. Bij de instructie van de kwartiermakers in het kader van de voorbereiding op hun werkzaamheden bij de gemeenten werd het programma Startblokken door de Makelaar als ‘derde grote programma VVE’ neergezet. Bij de advieswerkzaamheden van de kwartiermakers VVE heeft dit duidelijk doorgewerkt.<sup>1</sup> De programma’s Boekenpret en Boekenbas zien we hier in de minderheid.

<b>Tabel 7 Stand van zaken met betrekking tot VVE – 2002</b>		
	<b>Regeling VVE - 2000</b>	<b>Regeling VVE - 2001</b>
Aantal gemeenten	172	184
<b>Programma’s</b>		
Piramide	64%	22%
Startblokken	24%	22%
Kaleidoscoop	27%	-
Boekenpret	11%	24%
Boekenbas	9%	24%
<b>Inzet middelen</b>		
(Bij) scholing	90%	93%
Afspraken overdracht	76%	84%
Dubbele bezetting peuterspeelzaal	71%	44%
Dubbele bezetting basisschool	44%	18%
<b>Knelpunten 2000</b>		
Capaciteitsgebrek peuterspeelzalen		36%
Beperkt budget		29%
Gering draagvlak		24%
Grote tijdsdruk		24%
<b>Knelpunten 2001</b>		
Samenwerking t.b.v. plan van aanpak		30%
Ambtelijk capaciteitsgebrek		24%
<b>Resultaten</b>		
Onderwijsachterstanden op de politieke agenda		
Impuls samenwerking peuterspeelzaal – basisschool		
Professionalisering peuterleidsters		
Versterking regierol en aanzet tot integrale beleidsaanpak		
Bereikt aantal doelgroepkinderen		>40.000

*Inzet middelen:* Door deze 1<sup>e</sup> lichting werden de middelen in sterke mate ingezet voor (bij)scholing – in VVE-programma’s – en voor afspraken ten aanzien van de overdracht van informatie bij de overgang van peuterspeelzaal naar basisschool.

Ook voor de dubbele bezetting van de peuterspeelzaal (76%) en in veel mindere mate voor de basisschool (44%) werden de middelen ingezet.

*Knelpunten:* Als knelpunten werden genoemd vooral capaciteitsgebrek, beperkt budget, gering draagvlak en tijdsdruk.

Bij de tweede lichting op basis van de Regeling VVE van juli 2001 ging het om 184 gemeenten.

<sup>1</sup> Bij de programmakeuzen in 2002 voor de GOA-plannen was de keuzevrijheid veel groter dan bij de eerste Regeling VVE. In 2000 werden Kaleidoscoop en Piramide met name genoemd in de regelingen. Bij de latere regelingen was deze prescriptie verdwenen en waren de beperkingen veel geringer.

*Programmameus:* De programmameus ziet er heel anders uit dan bij de 1<sup>e</sup> lichting: Piramide en Startblokken beide minder dan een kwart van de gemeenten (22%), terwijl Boekenpret en Boekenbas hier met beide 24% hoger scoren! Dat laatste is wel begrijpelijk wanneer men bedenkt dat bij deze 2<sup>e</sup> lichting ook heel veel kleine gemeenten met veel minder geconcentreerde gewichtenleerlingen en ook veel minder middelen zijn betrokken.

*Inzet middelen:* De inzet van de middelen zag er in grote lijnen hetzelfde uit als bij de 1<sup>e</sup> lichting. Alleen voor de dubbele bezetting – zowel bij de peuterspeelzalen als bij de basisscholen – werd veel minder gemeente geld ingezet. Dit is vanuit ervaringen als kwartiermaker te begrijpen als men bedenkt dat bij de kleine gemeenten de gewichtenleerlingen vaak veel meer verspreid zijn (+ de invloed van de drempel in de gewichtenregeling) en daarom een dubbele bezetting op veel grotere schaal zou moeten worden ingezet om dezelfde hoeveelheid kinderen te bereiken maar het budget van deze gemeenten was vaak veel geringer zodat een achterwege blijven van keus voor dubbele bezetting logisch gevolg was.

*Knelpunten:* Als knelpunten werden veelal genoemd de problematische samenwerking ten behoeve van het plan van aanpak en het ambtelijk capaciteitsgebrek.

Als belangrijkste resultaten van beide lichtingen worden genoemd:

- De onderwijsachterstanden komen door de VVE-regelingen duidelijk op de politieke agenda.
- De regelingen vormen een impuls voor de samenwerking tussen peuterspeelzalen en basisscholen en voor de professionalisering van de leidsters.
- Voor wat betreft de rol van de gemeenten: door de regelingen is hun regierol versterkt en wordt een eerste aanzet gestimuleerd om te komen tot een integrale aanpak.

#### *Onderzoek Research voor Beleid (2004) ten behoeve van de Vliegende Brigade*

In 2004 is er door Research voor Beleid onderzoek verricht in opdracht van de Vliegende Brigade bij wijze van nulmeting om de effecten van de Vliegende Brigade na afloop van haar werkzaamheden mee te kunnen vaststellen (Linklaen Arriëns & Klein, 2005). Deze gegevens kunnen echter ook dienen als stand van zaken op dat moment.

*Programmameus:* Het beeld ten aanzien van de programmameus kan door dit onderzoek worden genuanceerd. Het blijkt dat van de gemeenten tot 30.000 inwoners (klein) 36% gebruik maakt van het programma Piramide. Bij gemeenten met meer dan 30.000 inwoners (middelgroot) ligt dat percentage op 60% en bij de G30 (grote gemeenten) ligt het percentage op 89%.

Voor Startblokken liggen die percentages op respectievelijk 28%, 19% en 37%.

Kaleidoscoop scoort niet in de kleine gemeenten en in slechts 9% van de middelgrote gemeenten maar 42% bij de grote gemeenten.

Het programma Boekenpret scoort respectievelijk 26%, 17% en 32%, een patroon dat vergelijkbaar is met dat van Startblokken.

Ik ben Bas scoort alleen in kleine gemeenten (23%) en middelgrote gemeenten (15%).

Het programma Ik en Ko scoort rond de 11% in alle drie categorieën gemeenten. Puk en Ko scoort alleen in de kleine en middelgrote gemeenten. De laatste tijd is dit programma onder de naam Ko Totaal (Ik en Ko en Puk en Ko samengevoegd voor de gehele VVE-periode van peuterspeelzaal en basisschool) in opkomst: onder andere in Rotterdam zijn er flinke contingenten van peuterspeelzalen en basisscholen die voor dit programma kiezen.

Uit de opsomming van het onderzoek blijkt dat er een veel groter aantal programma's is waaruit gemeenten hebben gekozen. Andere programma's die genoemd worden zijn: De Rode Draad; Spelonderwijs; Kinderklanken; Taalrijk; Taallijn VVE; Speeltaal; Speelplezier; Kijk; Horen Zien Zwingen; Kijk en Doe om er enkele te noemen.

#### *Intensivering aantal dagdelen programma-uitvoering*

Bij 20% van de kleine gemeenten wordt een VVE-programma uitgevoerd gedurende vier of meer dagdelen per week. Bij middelgrote gemeenten is dat aantal hoger, namelijk 38%. Bij de grote gemeenten is de intensivering van de programma-uitvoering het sterkst ontwikkeld: bij 74% van de grote gemeenten is dit het geval.



### *Dubbele bezetting*

Ook de dubbele bezetting is bij de grote gemeenten het best gerealiseerd. Gevraagd voor welk deel van de groepen met het grootste bereik van het programma er dubbele bezetting is gerealiseerd geeft bij de kleine, middelgrote en grote gemeenten een percentage van respectievelijk 41%, 70% en 100% aan dat dit bij de meerderheid van die groepen inderdaad het geval is.

## **D. Educatie en zorg voor jonge kinderen in drie Europese landen**

### **Inleiding**

In dit document wordt ter vergelijking een beknopt overzicht gegeven van de voorzieningen voor de opvang, zorg en educatie van jonge kinderen in drie Europese landen. Besproken worden Zweden, Vlaanderen en Engeland. Er wordt per land achtereenvolgens ingegaan op de nationale context waarbinnen de voorzieningen hun oorsprong vinden, een beschrijving van de voorzieningen, de onderliggende doelstellingen en tot slot de wijze waarop de voorzieningen worden gefinancierd en de kwaliteitsborging van de voorzieningen.

### **Voorschoolse Educatie en Kinderopvang in Zweden**

#### **De context**

In Zweden neemt 81,5% van de vrouwen met kinderen in de voorschoolse leeftijd (vrouwen van 25 tot 34 jaar) deel aan het arbeidsproces, waarvan 32% in een parttime baan.

In Zweden begint de leerplicht, in vergelijking met andere landen, tamelijk laat namelijk met 7 jaar. Bij wet is vastgelegd dat alle kinderen van 1 tot 12 jaar recht hebben op zorg als beide ouders werken of studeren. In tegenstelling tot andere Europese landen is er geen gedeelde verantwoordelijkheid. Alle voorzieningen vallen onder het Ministerie van Onderwijs en Wetenschap. De gemeenten hebben de plicht om voor voldoende voorzieningen te zorgen, zowel voorschoolse als buitenschoolse voorzieningen. De organisatie gebeurt rechtsreeks door de gemeenten zelf of door oudercoöperaties. Kinderen hebben recht op een plaats en ook is vastgelegd dat de wachttijd op zo'n plaats maximaal 3 maanden mag zijn. In het eerste jaar worden de meeste kinderen thuis verzorgd door één van de ouders. De landelijke regelingen voor ouderschapsverlof maken dit mogelijk.

#### *De voorzieningen*

De voorzieningenstructuur is overzichtelijk opgebouwd. Alle kinderen vanaf 7 jaar volgen verplicht primair onderwijs. Het jaar voorafgaande daaraan is er een voorschoolse klas voor kinderen van 5/6 jaar tot 7 jaar en voor de periode van het eerste tot het zesde levensjaar is er de voorschool. Daarnaast zijn er ook voorzieningen voor na- en buitenschoolse opvang.

De verschillende voorzieningen worden hieronder kort toegelicht.

- **De voorschool (förskola)**

De voorschool is een volledige dagopvang voor kinderen (1 tot 6 jaar) van ouders die werken of studeren, of voor kinderen waarvan is vastgesteld dat ze extra zorg nodig hebben. De voorschool is het hele jaar geopend en werkt met een nationaal vastgesteld curriculum. Van de kinderen in de leeftijdsgroep van 1 tot 5 jaar bezoekt 61% de voorschool.

- **Dagopvang Familiehuis (familjedaghem)**

De dagopvang familiehuizen bieden ook volledige dagopvang voor kinderen (1 tot 6 jaar) van ouders die werken of studeren, of voor kinderen waarvan is vastgesteld dat ze extra zorg nodig hebben, maar werkt met meer flexibele uren aansluitend bij de behoefte van de ouders. Hier kunnen kinderen dus soms ook in het weekend, 's avonds of 's nachts terecht. Het nationaal curriculum is op deze vorm van opvang niet van toepassing, maar het Nationaal Agentschap voor Onderwijs geeft wel richtlijnen die in het verlengde van dit curriculum liggen.

Van kinderen in de leeftijdsgroep van 1 tot 5 jaar maakt 12% gebruik van deze voorziening en 6% van de zesjarigen.

- **De Open Voorschool (öppen förskola)**

De open voorschool biedt parttime activiteiten voor ouders en kinderen die niet van een van de bovenstaande voorzieningen gebruik maken. De open voorschool is meer informeel; ouders kunnen er samen met hun kinderen naartoe gaan. Hierdoor krijgt de open voorschool meer een gezinsondersteunend karakter.

Ook hier is het nationaal curriculum niet van toepassing maar zijn er wel richtlijnen van het Nationaal Agentschap voor Onderwijs.

Kinderen staan niet ingeschreven bij de open voorschool en daarom is er geen inzicht te geven in de omvang van het gebruik van deze voorziening.

- De Voorschool-klas (försköleclass)

De voorschoolklas is bedoeld voor kinderen van 5 à 6 tot 7 jaar, ter voorbereiding op het primaire onderwijs. De voorschoolklas maakt sinds 1998 onderdeel uit van het reguliere schoolsysteem en is toegankelijk voor alle kinderen ongeacht of de ouders al dan niet werken of studeren. De voorschoolklas is halve dagen geopend en de deelname aan de voorschoolklas is vrijwillig. Van de 6-jarigen maakt 91% gebruik van deze klas, terwijl 7% van dezelfde leeftijdsgroep al in het primair onderwijs zit. Het nationaal curriculum voor primair onderwijs is zodanig aangepast dat het ook de voorschool-klas bestrijkt.

- De Vrije Tijd Centra (fritidshem)

De vrije tijd centra bieden parttime activiteiten voor kinderen van 6 tot 12 jaar, ook weer voor kinderen van ouders die werken, studeren of waarvan is vastgesteld dat ze extra zorg nodig hebben. De vrije tijd centra zijn geopend na schooltijd en tijdens de vakanties. Ook voor deze centra is het nationaal curriculum voor primair onderwijs aangepast. Van de 6 tot 9 jarigen neemt 56% deel aan de activiteiten van deze centra tegen 7% van de 9 tot 12 jarigen.

Er zijn geen landelijke normen voor het aantal kinderen per begeleider. Deze ratio is in de voorschool gemiddeld 5,6:1 en in de voorschool-klas 13:1.

#### *De doelen*

In het begin van de zeventiger jaren heeft de nationale overheid van Zweden de doelen voor de voorschoolse voorzieningen vastgelegd:

1. Aanbieden van stimulerende en ontwikkelende activiteiten voor kinderen waarbij educatie en zorg worden gecombineerd.
2. Nauwe samenwerking tussen ouders en zorgverleners.
3. Voorzieningen voor alle kinderen met nadruk op kinderen die speciale zorg nodig hebben.
4. Voorzieningen zodanig ontworpen dat ouders werk en ouderschap kunnen combineren.
5. Openbare financiering aangevuld met redelijke ouderbijdragen.
6. Gemeentelijke verantwoordelijkheid voor volledige dekking voorzieningen.

Sinds augustus 1998 heeft de voorschool een door de staat vastgesteld curriculum wat inhoudelijk gekoppeld is aan het curriculum voor primair en secundair onderwijs. Dit curriculum geeft de doelen aan maar niet de manier waarop deze bereikt moeten worden. De doelen zijn geformuleerd in de gebieden normen en waarden, leren en ontwikkeling, eigen invloed van het kind, relatie tussen voorschool en thuis, en samenwerking tussen verschillende voorzieningen.

Er wordt een uitgesproken pedagogische visie gegeven als handvat bij de realisering van de doelen.

Deze pedagogische uitgangspunten zijn:

- Leren en ontwikkelen is een continu proces niet gekoppeld aan tijd of plaats.
- Spel is de basis van voorschoolse activiteiten en een themagerichte manier van werken geeft kinderen de kans om contexten en relaties te begrijpen.
- Verbinding met eigen ervaringen van het kind.
- Pedagogisch belang van zorg en veiligheid. Kinderen hebben dit nodig om zichzelf en de omringende wereld te leren kennen.
- Kinderen hebben andere kinderen nodig om te leren. Andere kinderen kunnen niet worden vervangen door volwassenen of speelgoed.

### *De Financiering en kwaliteit*

De nationale overheid heeft de organisatie en uitvoering van de voorzieningen volledig aan de gemeenten overgelaten. Door deze decentralisatie is er geen landelijke kwaliteitswaarborg, maar wordt ook de kwaliteitscontrole aan de afzonderlijke gemeenten overgelaten.

Men streeft er wel naar om de kosten voor de ouders betaalbaar te houden en de lokale overheid wordt daarbij financieel ondersteund door de nationale overheid. Hierdoor betalen ouders voor de voorzieningen ongeveer 16% van de werkelijke kosten. Ongeveer 85% van de gemeenten hanteert een systeem van ouderbijdragen gerelateerd aan de draagkracht van ouders. De decentralisatie heeft tot gevolg dat de ouderbijdragen sterk variëren per gemeente. Er is een verschil van 70% tussen de laagste en de hoogste ouderbijdrage voor ouders met hetzelfde inkomen, afhankelijk van het feit in welke gemeente ze wonen.

Wanneer de kwaliteit van de voorschoolse voorzieningen mag worden afgelezen aan de kwalificatie van het personeel dan scoort Zweden goed.

Maar liefst 98% van het personeel van de voorschoolse voorzieningen is opgeleid. Voor het personeel aan de voorschool en de vrije tijd centra is dit verplicht. Er zijn 4 typen personeel. De voorschool leerkracht (förskölläre) heeft een 3-jarige universitaire opleiding, de voorschool verzorgers (barnskötare) hebben een 3-jarige beroepsopleiding en de vrije tijd pedagogen (fritidspedagog) hebben een opleiding vergelijkbaar met die van de voorschool. Alleen de laatste, de verzorgers van de familie dagopvang (dagbarnvardare) hebben geen van overheidswege verplichte opleiding, alhoewel veel gemeenten voor hen een training van 50 tot 100 uur hebben.

Het nadeel van de voorzieningenstructuur is dat hij helemaal gericht is op ouders die werken of studeren. Hierdoor vallen de kinderen van ouders zonder baan buiten de boot. In de praktijk is dit een groot deel van de kinderen van immigranten. Men beseft dat deze kinderen de extra zorg juist hard nodig hebben. Daarom zijn er de laatste jaren allerlei regelingen getroffen om hieraan iets te doen. Zo is er voor kinderen met een tweetalige achtergrond vanaf 3 jaar de mogelijkheid voor een sessie van drie uur iedere ochtend en is de voorschool voor alle 5-jarigen toegankelijk met het plan dit naar 4 jaar op te rekken.

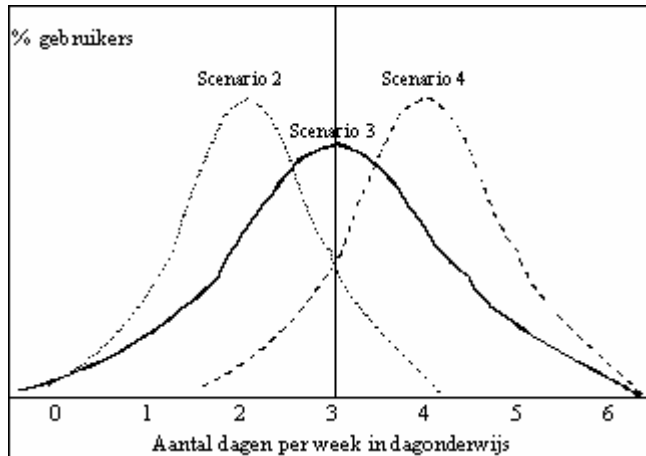
### **Van dagopvang naar volwaardig dagonderwijs voor kinderen jonger dan drie jaar in Vlaanderen**

Een verregaand voorstel voor de herinrichting van de kinderopvang in Vlaanderen werd gelanceerd door het prestigieuze Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudie (Van Dongen, 2004; [www.cbgs.be](http://www.cbgs.be), Bijdragen uit het onderzoek). Uitgaande van de analyse van de feitelijke ontwikkeling van de dagopvang voor jonge kinderen (3ma-3 jaar) in Vlaanderen tijdens de periode 1990-2002, worden vier scenario's uitgewerkt voor de toekomstige ontwikkeling ervan. Deze scenario's sluiten aan bij de normatieve toekomstmodellen inzake de combinatie van het beroeps- en gezinsleven van volwassen mannen en vrouwen. Het voorgestelde scenario sluit aan bij het volledige combinatiemodel dat uitgaat van de doelstelling dat zoveel mogelijk volwassen mannen en vrouwen (na hun schoolloopbaan, niet arbeidsongeschikt, geen uitzonderlijke gezinssituatie) een volwaardige betaalde baan uitoefenen tijdens hun beroepsloopbaan, op voorwaarde dat ze die baan vinden en kunnen combineren met hun persoonlijk-, gezins- en sociaal leven. Men gaat ervan uit dat op termijn de 30-35 uren baan als normale voltijd baan gaat gelden.

In dit toekomstmodel is de externe dagopvang of opvoeding voor kinderen jonger dan drie jaar een belangrijke, positieve pedagogische bron voor de ontwikkeling van het kind, als een ondersteuning en verrijking van de opvoeding binnen het gezin en de andere leefvormen (familie, buurt enz.). Een maximale beroeps participatie van jonge moeders en vaders vereist bovendien dat de kinderen tijdens de werkuren op een kwaliteitsvolle manier worden opgevangen. Dit betekent dat alle kinderen jonger dan drie jaar recht hebben op een volwaardige dagopvang en bijkomende opvang, vergelijkbaar met het kleuteronderwijs, aangepast aan de leeftijd van de kinderen. Op termijn dient de externe dagopvang volgens dit toekomstmodel te worden omgevormd en ontwikkeld tot volwaardig dagonderwijs dat inzake finaliteit, organisatie en financiering maximaal wordt gestroomlijnd met het kleuteronderwijs. Men kan de term 'dagopvang' dan beter vervangen door 'dagonderwijs' voor

kinderen jonger dan drie jaar: een brede, kwaliteitsvolle begeleiding, opvoeding of vorming, op maat van de diverse leeftijdscategorieën (baby- en peuteronderwijs).

De meeste kinderen zouden op termijn twee à vier dagen per week in de dagopvang verblijven, voor ongeveer 6 à 7 uur per dag (figuur 1, curve in volle lijn, scenario 3). Een kleine groep kinderen zou minder dan twee dagen per week in de dagopvang verblijven (links van de middellijn) en een kleine groep kinderen meer dan vier dagen per week (rechts van de middellijn). Kostenberekeningen laten zien dat deze dagopvang veel goedkoper is dan de opvang thuis, omdat een leidster veel meer kinderen op een goede manier kan opvoeden/ opvangen dan een thuisblijvende moeder of vader.



Figuur 1. Aantal verblijfsdagen per gebruiker in het volledige combinatiemodel

In zo'n systeem kan vanaf de leeftijd van drie jaar het dagonderwijs voortgezet worden in het bestaande kleuteronderwijs en is maximale stroomlijning mogelijk. In Vlaanderen volgt immers ruim 98% van de kinderen van drie jaar en ouder voltijds dagonderwijs, dat (bijna) volledig gratis is. Deze educatie is gericht op de diverse aspecten van de ontwikkeling (cognitief, lichamelijk, sociaal, affectief en emotioneel, ethisch, esthetisch). Via de pedagogische interactie kan elk kind 'leren' zich te ontwikkelen op deze vlakken. Het dagonderwijs is gratis maar vanaf zes jaar gebonden aan een leerplicht.

Scenario 2 gaat minder ver maar komt wellicht niet voldoende tegemoet aan de noden van de gezinnen. Scenario 4 gaat dan weer verder en valt inzake gebruik grotendeels samen met het huidige kleuteronderwijs. Welk scenario men ook kiest voor de lange termijn, op korte en middellange termijn is een grote bijkomende investering en reorganisatie nodig voor de verder uitbouw van de dagopvang en de stroomlijning met het kleuteronderwijs.

Om het volledige combinatiemodel te realiseren, moeten er naast het dagonderwijs voor alle leeftijdsgroepen voldoende mogelijkheden voor *bijkomende opvang* beschikbaar zijn: voor en na het dagonderwijs, tijdens de vakanties, tijdens de weekeindes en de periodes van ziekte. Die bijkomende opvang moet zo goed mogelijk op één lijn worden gebracht met die basisvoorzieningen.

Met een algemeen aanbod van gratis dagonderwijs voor kinderen jonger dan drie jaar, hebben veel grootouders meer tijd beschikbaar voor de eigen activiteiten en voor de bijkomende opvang, vooral de opvang voor en na schooltijd, tijdens weekends en bij ziekte. Bovendien kunnen de ondernemingen dan beter bepalen welke specifieke voorzieningen voor hun personeel nodig en haalbaar zijn: bijv. nachtopvang, weekendopvang voor kinderen van ouders met een speciale dienstregeling, vakantieopvang enz. De investeringen zullen dan ook veel doelmatiger zijn. Men kan een (inkomensgebonden) financiële bijdrage hanteren die ouders aanmoedigt om de duur van de bijkomende opvang te beperken.

## Voorschoolse Educatie en Kinderopvang in Engeland

### De context

Engeland kent het op een na hoogste percentage (parttime) werkende vrouwen in de EU. In de leeftijdsgroep van vrouwen tussen de 25 en 34 jaar werkt 75%, waarvan 36% parttime. In Engeland zijn kinderen vanaf hun vijfde jaar leerplichtig.

Het voorzieningssysteem voor jonge kinderen in Engeland is weinig overzichtelijk. Er zijn veel verschillende vormen van opvang, zorg en voorschoolse educatie.

De verantwoordelijkheden worden gedeeld door nationale en lokale overheid met een even onoverzichtelijke structuur.

Grofweg vallen de voorzieningen voor kinderen van 0 tot 3 jaar vaak onder het Departement Gezondheid en de voorzieningen voor kinderen van 3 tot 5 jaar onder het Departement Onderwijs en Werkgelegenheid, maar ook het Departement voor Sociale Zekerheid, het Departement voor Milieu, Transport en Regio, de Treasury en de Home Office hebben een gedeelte van de verantwoordelijkheid.

### De voorzieningen

Engeland kent een veelheid aan verschillende voorzieningen voor de opvang, educatie en zorg voor kinderen in de niet leerplichtige leeftijd.

Voor de 1- tot 3-jarigen zijn er twee vormen van opvang die ieder verschillende varianten kennen.

- Particuliere opvang

Het grootste gedeelte van de opvang van de kinderen van 1 tot 3 jaar gebeurt voornamelijk particulier. Dat kan zijn thuis door kinderverzorgster, kindermisje of au-pair of bij vrienden, burens of familie. Ongeveer 20% van de 2-jarigen bezoekt een *speelgroep*. Deze speelgroepen worden voor  $\frac{3}{4}$  gerund door de kerk of vrijwilligers.

- Instellingen voor dagopvang

Naast de particuliere opvang komt een deel van de 1- tot 3-jarigen terecht in instellingen particuliere dagverzorging. Deze zijn soms gekoppeld aan de werkplek. Voor deze instellingen geldt een norm van 1 stafid op 8 kinderen.

Daarnaast zijn er ook dagverblijven die georganiseerd worden door de lokale overheid.

Voor kinderen van 3 tot 5 jaar is er voorschoolse educatie die voor 59% door de overheid wordt georganiseerd, voor 30% door particulieren en voor 9% door vrijwilligers. Er zijn verschillende vormen van voorschoolse educatie.

- Nursery school

Nursery school is een door de staat opgerichte zelfstandige instelling (kleuterschool) voor kinderen van 3 tot 4 jaar waar de kinderen 2 tot 2,5 uur per dag verblijven. Voor deze scholen is een ratio van 1 stafid per 10 kinderen.

- Nursery class

De nursery class is vergelijkbaar met de nursery school maar dan gesitueerd binnen een school voor primair onderwijs. Ook hier zijn de kinderen parttime. De ratio is hier wat ruimer namelijk 1:13.

- Early Years Unit

De early years unit is gericht op kinderen van 3 tot 5 jaar en gesitueerd binnen het primair onderwijs of kleuterschool. Kinderen zijn hier part- of fulltime.

- Reception Class

De reception class is het eerste jaar van het primair onderwijs, de eerste of de kleuterschool. Kinderen zijn hier fulltime en de ratio is 1 stafid op 30 kinderen.

Voor deze voorziening zijn gewenste leerdoelen geformuleerd.

- **Special school**

Voor kinderen van 3 jaar of ouder die speciale zorg (handicap, stoornis etc.) nodig hebben is er de special school. Gezien de bijzondere populatie ligt de ratio hier op 1 stafid per 4 kinderen. De Special School bestaat als dagschool en als kostschool.

- **Opportunity groups**

De opportunity groups bieden aanvullende ondersteuning voor gezinnen en kinderen die speciale zorg nodig hebben.

Daarnaast is er buitenschoolse opvang in de vorm van zogenaamde clubs, te weten:

- De *before/after school club* die zich richt op de opvang voor en na de schooltijden
- De *holiday club* die de opvang tijdens vakanties verzorgt.

De educatie beslaat meestal maar een klein gedeelte van de dag. Er is veel wrap-around zorg voor ouders die werken, maar dit is voornamelijk in de particuliere sector.

### *De doelen*

Engeland kent geen nationaal curriculum voor kinderen van 0 tot 5 jaar.

Sinds 2000 geldt de Reception Class als de start van het gefundeerd onderwijs. Hiervoor zijn gewenste leerdoelen geformuleerd in zes gebieden:

1. Persoonlijke, sociale en emotionele ontwikkeling
2. Communicatie, taal en geletterdheid
3. Rekenen
4. Kennis en begrip van de wereld
5. Lichamelijke ontwikkeling
6. Creatieve ontwikkeling

Het pedagogisch belang van spel wordt extra benadrukt.

### *De Financiering en kwaliteit*

De financiering van de opvang voor kinderen van 1 tot 3 jaar gebeurt door de ouders.

De overheid heeft het beleid om parttime voorschoolse educatie onafhankelijk te maken van het inkomen van de ouders. De voorschoolse voorzieningen worden daarom in principe door de overheid gesubsidieerd. Voor maaltijden en uitjes en dergelijke wordt wel vaak een ouderbijdrage gevraagd. Voor de verschillende voorzieningen is er een complexiteit aan fondsen (zo'n 30 verschillende trajecten) waarin de overheidsondersteuning is geregeld.

Ouders die 16 uur of meer werken kunnen aanspraak maken op 'Childcare tax credit'. Kinderen van 0 tot 8 jaar moeten daartoe bij geregistreerde opvang staan ingeschreven en voor kinderen van 8 tot 14 jaar moet de opvang goedgekeurd zijn. De maximale korting voor 1 kind is 70 pond per week.

De geregistreerde voorschoolse educatie wordt 1x in de vijf tot zeven jaar geïnspecteerd en dit is noodzakelijk om de registratie te behouden.

De aanbieders van dagopvang in de particuliere, vrijwillige en onafhankelijke sector worden geïnspecteerd door de lokale overheid

Er is een scheiding tussen onderwijs en zorg. De voorzieningen voor 0- tot 4-jarigen vallen onder de zorg en die voor 4- tot 5-jarigen onder onderwijs. Voor onderwijs zijn er opleidingseisen maar voor zorg ligt dat anders. Voor kindermesjes, nannies en aupairs en vrijwilligers in de speelgroepen zijn er geen opleidingseisen terwijl zij tezamen zo'n 57% van de zorg voor jonge kinderen op zich nemen. Van het personeel dat in de zorg werkzaam is heeft slechts 20% een universitaire of beroepsopleiding.

## Recente ontwikkelingen

### Sure Start in Engeland, Schotland, Wales en Noord Ierland

- Voor alle 3- en 4-jarigen wordt een gratis part-time plaats (12,5 uur per week) voor vroeg onderwijs gegarandeerd. Er zijn nu 37.000 voorzieningen met een gratis aanbod.
- Er komt een opvangplaats voor alle kinderen tussen 3 en 14 jaar van 8 uur a.m. tot 6 uur p.m. in 2010 in het kader van de brede scholen (extended schools).
- 524 SS lokale programma's bieden een range van diensten aan voor vroeg leren, gezondheid en gezinsondersteuning voor 400.000 kinderen in achterstandswijken.
- Er komt een netwerk van 2500 kindercentra in 2008, met toegang voor alle jonge kinderen en gezinnen in de ergste achterstandsgebieden, oplopend tot 3500 in 2010.

In "Choice for parents, the best start for their children: a ten year strategy for childcare" (HM Treasury, 2004) wordt de visie van de regering van het Verenigd Koninkrijk als volgt weergegeven:

1. Keuze en flexibiliteit (in komende jaren)
  - moederschapsverlof van 12 maanden
  - recht van moeders om deel van dit verlof aan de vader over te dragen
  - elk gezin heeft recht op integrale diensten van kindercentra
2. Toegankelijkheid; betaalbare, flexibele, hoge kwaliteit opvang voor gezinnen met kinderen tot 14 jaar
  - lokaal bestuur moet in 2008 voldoende aanbod leveren
  - 12 uur per week gratis zorg gedurende 38 weken voor alle 3 en 4 jarigen.
  - Buitenschoolse opvang voor alle kinderen van 3-14 jaar van 8.00 tot 16.00 uur
3. Kwaliteit; hoge kwaliteitsvoorziening met geschoolde leidsters, mondiaal topniveau
  - alle volletijdsvoorzieningen worden professioneel geleid
  - 125 miljoen pond per jaar vanaf 2006 voor investeringen in kwaliteit
  - herziening van de kwalificatie en beroepsstructuur
  - hervorming van regelgeving en inspectie met het oog op verbetering van de standaarden en van de informatie aan ouders
4. Betaalbaarheid, gezinnen moeten flexibele, kwaliteitszorg kunnen krijgen aangepast aan hun behoeften
  - betere belastingfaciliteiten
  - per gezin met 2 ouders reductie van de kosten met 75%, met verdere verlagingen in de toekomst
  - 5 miljoen voor een pilot in London.



## Visie op VVE van Engelse regering in 'choice for parents':

Meeting the vision will mean creating more choice for fathers and mothers, to give them more control over how they balance time at work and time spent with their children. In order to achieve this, the Government needs to improve the arrangements for parents to take paid leave after the birth of a child and to work with employers to improve access to flexible working. There will also be a need to ensure that childcare services are better able to meet families' needs, and they are high quality, affordable and flexible. Other support and guidance services for families, including health, information and parenting advice, back to work support, and straightforward help in finding childcare will also need to be strengthened.

The Government's vision is for childcare services to be available to all families who want to use them. Childcare services will not look the same everywhere. They will need to be shaped by parents' needs which will vary according to whether they live in a rural or urban area, whether their child is pre-school or school age and whether parents work full- or parttime.

This will require a new approach to planning and delivering services. The role of the local authority will be crucial to ensure that services are developed according to local needs.

Services will be locally accountable, within a national framework.

Ensuring that pre-school childcare is of high quality will improve outcomes for children, particularly the youngest children, as well as creating wider benefits for families and society.

Working with pre-school children should have as much status as a profession as teaching children in schools. Inspection is one lever for driving up quality. A first class workforce is also fundamental. This will mean reviewing the qualifications and career structure and investing in training and support in order to further develop a workforce fit to deliver the kinds of services children and parents expect in the 21st century.

Parents should not be expected to meet all the costs of high quality childcare services.

Government support for childcare is based on the principle of progressive universalism, with some support for all and most support for those who need it most. Given that childcare benefits society as a whole, a modern childcare system should ensure that parents are not prevented from accessing high quality childcare provision on the grounds of cost. Availability of childcare plays an important role in tackling disadvantage and child poverty, and supporting social mobility and equality of opportunity. This strategy will not have succeeded if, along with its other achievements, it has not helped more of this generation and the next out of poverty and worklessness.

Opmerkelijk is dat de doelen van het beleid in het VK erg lijken op die in Vlaanderen, nl. betere afstemming van de levenssferen, betere start van kinderen, doorbreken van armoedecyclus.

## Voorschoolse Educatie en Kinderopvang in Schotland

Het huidige voor- en voerschoolse beleid in Schotland is gebaseerd op wetgeving van 2002. Het lokale bestuur is verplicht voerschoolse voorzieningen te garanderen voor de kinderen in hun gebied. Volgens de laatste gegevens (2003) volgen 96% van de vierjarigen en 85% van de driejarigen voerschoolse educatie.

De verantwoordelijkheid voor het beleid op landelijk niveau berust bij de Scottish Commission for the regulation of Care en the Scottish Social Services Council. De Care Commission reguleert een brede variëteit aan voerschools aanbod, inclusief dagopvang en oppasvoorzieningen, hetzij van overheidswege hetzij privaat. Inspecties worden uitgevoerd op basis van wetgeving en nationale standaarden voor zorg.

De regering verschaft budgetten aan de lokale besturen, die oplopen van 19,25 miljoen pond in 2003-2004 naar 29,75 miljoen in 2004-2005 en 40,75 miljoen in 2005-2006. De lokale besturen regelen de voorzieningen waartoe ze ook private of vrijwilligers organisaties kunnen contracteren (childcare partnerships). Deze organisaties dragen bij aan het realiseren van gratis voorzieningen voor drie- en vierjarigen, en voorzien daarnaast in aanvullende zorg en educatie.

De meeste lokale besturen bieden voorzieningen aan in de vorm van nursery schools of nursery klassen in basisscholen. De meeste nursery schools zijn klein (40-60 kinderen). De nursery klassen in de

basisschool hebben maximaal 20 kinderen. Vaak nemen kinderen hetzij in de ochtend, hetzij in de middag deel aan de voorziening; soms neemt men op bepaalde dagen de hele dag deel. In sommige regio's zijn vrijwilligersorganisaties de voornaamste aanbieders van voorschoolse educatie. Naast de nursery schools en classes zijn veel peuterspeelzalen die kinderen soms in combinatie met de nursery voorzieningen gebruiken. De peuterspeelzalen werken op basis van 2,5 uur sessies.

Alle kinderen van 3 en 4 jaar hebben recht op gratis voorschoolse educatie. De inhoud van de educatie is uitgewerkt in een Raamleerplan voor kinderen van 3-5 jaar. Het besteedt aandacht aan effectief leren, interactie tussen leidster en kinderen, samenwerking met de ouders, voorzieningen voor kinderen met speciale behoeften, gelijke kansen en effectieve overgang naar de basisschool. Rollenspel, kunst en muziek, fysieke spelletjes en energieke activiteiten, en algemene motoriekontwikkeling krijgen aandacht. Omgang met andere kinderen om te leren samenwerken, verantwoordelijkheidsgevoel te ontwikkelen en nieuwe relaties te leren aangaan is onderdeel van het leerplan.

De inrichting van de voorzieningen krijgt veel aandacht en is 'rijk'. Ook excursies naar winkels, parken etc. zijn reguliere praktijk.

De ontwikkeling van de kinderen worden continu geëvalueerd en met ouders besproken. De resultaten worden ook vastgelegd in een rapport voor de basisschool.

Via gezondheidszorg, thuiszorg of onderwijspsychologen kunnen kinderen worden geïdentificeerd die speciale hulp nodig hebben of die uit gezinnen komen die speciale hulp nodig hebben. Deze kinderen krijgen bij voorrang een plaats in de voorziening, extra tijd in de voorziening en mogen zondig tot 5 jaar blijven. Soms (best practice) wordt de verantwoordelijkheid voor een kind met extra zorgbehoefte toebedeeld aan een leidster of leerkracht, die speciale programma's voor het kind ontwikkelt en toeziet op de implementatie daarvan.

In plattlandsgebieden en afgelegen gebieden zoekt men naar innovatieve vormen van aanbod, zoals mobiele voorscholen of peripatetische onderwijsdiensten. Deze innovatieve werkwijzen, in combinatie met leerlinggewichten voor plattlandskinderen, maken het mogelijk in alle omstandigheden gratis deeltijds voorschoolse educatie aan alle 3- en 4-jarigen aan te bieden.

## **E. Beredeneerde schatting bereik doelgroepkinderen in de voor- en vroegschoolse educatie**

Op landelijk niveau worden er geen gegevens verzameld over het bereik van doelgroepkinderen met VVE-programma's. Daardoor ontbreekt inzicht in het bereik van VVE-programma's in peuterspeelzalen en basisscholen. Veel gemeenten beschikken wel over gegevens over het bereik in de eigen gemeente. De omvang van de uitvoering van VVE-programma's in de kinderopvang is door recent onderzoek wel bekend (Wever et al, 2005).

OCW heeft aan Sardes gevraagd om een beredeneerde schatting van het bereik van VVE-programma's onder doelgroepen in peuterspeelzalen en basisscholen te maken op basis van gegevens die bij de Vliegende Brigade VVE<sup>1</sup> bekend zijn. De Vliegende Brigade heeft geen onderzoekstaak, maar heeft op basis van zijn ondersteuningstaak wel inzicht in het bereik in een groot aantal gemeenten die worden ondersteund. Afgesproken is dat op basis van de gegevens van 20 gemeenten een beredeneerde schatting van het bereik wordt gemaakt. Vanwege de administratieve belasting voor gemeenten wordt daarbij uitsluitend gebruik gemaakt van de reeds beschikbare gegevens en geen nieuw onderzoek uitgevoerd. OCW heeft per e-mail van 8 juni 2005 een aantal concrete vragen voorgelegd die hieronder beantwoord worden.

### *Hoeveel voor- en vroegschoolse voorzieningen zijn er?*

Voorschoolse voorzieningen zijn de kinderopvang en de peuterspeelzalen.

Kinderopvang wordt aangeboden in 4000 kinderopvangvoorzieningen, die in stand worden gehouden door 1200 organisaties. Er wordt kinderopvang aangeboden aan ongeveer 330.000 kinderen van nul tot vier jaar.

Peuterspeelzaalwerk wordt aangeboden in 4250 peuterspeelzaalgroepen, die in stand worden gehouden door 1800 organisaties. Peuterspeelzalen worden bezocht door kinderen van ongeveer 2,5 t/m 4 jaar. In totaal bezoeken ongeveer 250.000 kinderen een peuterspeelzaal.

Vroegschoolse educatie wordt aangeboden in basisscholen. Er zijn in Nederland ongeveer 7000 basisscholen met 16.000.000 kinderen. Ongeveer 400.000 (25%) van deze kinderen behoort tot de doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid. Hiervan is de helft autochtoon en de helft allochtoon.

### *Hoeveel kinderdagverblijven en peuterspeelzalen doen mee aan de VVE?*

In de kinderopvang wordt op 80 locaties (2% van het totaal) voor- en vroegschoolse educatie aangeboden. Hiermee worden ongeveer 2400 kinderen (0,8% van het totaal aantal kinderen in de kinderopvang) bereikt. Wanneer wat strakkere kwaliteitseisen voor een VVE-programma worden gesteld, blijven er van de 80 kinderdagverblijven ongeveer 40 over (Wever et al, 2005).

Het bereik van de VVE in peuterspeelzalen en basisscholen is niet bekend, maar zal verderop in deze notitie op een beredeneerde manier worden geschat.

### *Zijn voorschoolse voorzieningen verbonden aan basisscholen?*

In de vier grote steden zijn voorschoolse voorzieningen veelal gekoppeld aan een basisschool. Men spreekt dan van een voorschool. Het beleid van de vier grote gemeenten is erop gericht om voorschoolse voorzieningen zoveel mogelijk in de vorm van voorscholen te realiseren. Daardoor kan een doorlopend programma in de voorschool en de onderbouw van de basisschool worden geïntroduceerd. Overigens valt de voorschool in het algemeen niet onder het bevoegd gezag van een schoolbestuur, maar onder een stichting peuterspeelzalen of een welzijnsinstelling. Buiten de grote steden komt de voorschool minder voor, al streeft een aantal gemeenten er wel naar om peuterspeelzalen zoveel mogelijk in basisscholen te huisvesten. Gemeenschappelijke huisvesting komt ook voor in het geval van de brede school.

### *Hoeveel leerlingen nemen deel aan VVE?*

In de 20 gemeenten bedraagt het totale deelnamepercentage van doelgroepkinderen 52%. In de steekproef zijn de grote gemeenten oververtegenwoordigd. Er zijn echter indicaties dat het

---

<sup>1</sup> De Vliegende Brigade VVE is een groep van adviseurs die, in opdracht van de Minister van Vreemdelingenbeleid en Integratie, in de jaren 2004 en 2005 gemeenten ondersteunt bij hun VVE-beleid

deelnamepercentage niet lager zou liggen, wanneer de kleine gemeenten evenredig zouden zijn opgenomen. Een representatieve steekproef voor alle gemeenten kan op basis van de bestaande gegevens niet worden gemaakt door gebrek aan gegevens uit de meeste kleine gemeenten. Om een exact beeld te krijgen van de landelijke deelname van doelgroepkinderen aan VVE-programma's is een landelijk onderzoek onder alle gemeenten nodig.

#### *Zijn dit doelgroepkinderen?*

In de berekening is uitsluitend gekeken naar doelgroepkinderen. Voor de meeste gemeenten kan niet nagegaan worden hoeveel niet-doelgroepkinderen aan VVE-programma's deelnemen. Een gemeente die dit wel heeft uitgerekend is Rotterdam. Daar behoorden in 2004 13% van de kinderen die aan een VVE-programma deelnamen, niet tot de doelgroep. In kleinere gemeenten wonen doelgroepkinderen meer verspreid. Daardoor zal het aantal niet-doelgroepkinderen dat aan een VVE-programma deelneemt, groter zijn dan in grote gemeenten. Ook in grote gemeenten zal het percentage niet-doelgroepkinderen dat aan VVE-programma's deelneemt groeien naarmate VVE zich verder uitbreidt naar wijken met een gemengde bevolkingssamenstelling.

#### *Hoeveel dagdelen?*

In een bijeenkomst van de kenniskring VVE van de G-26, georganiseerd door de Vliegende Brigade, is de vraag naar het aantal dagdelen dat kinderen deelnemen, aan de orde gesteld. Verreweg de meeste G-26 gemeenten zetten uitsluitend VVE-programma's in die aan *alle* criteria van een effectief VVE-programma voldoen, dus ook het aanbieden van vier dagdelen.<sup>2</sup> Slechts enkele gemeenten zetten ook lichtere varianten van deze VVE-programma's of andere programma's in. Dit beeld is waarschijnlijk niet representatief voor Nederland. Kleinere gemeenten zetten veel minder 'erkende' VVE-programma's als Piramide, Kaleidoscoop, Ko Totaal of Startblokken in. Dat komt door een combinatie van een gering aantal doelgroepkinderen, een grote spreiding van deze doelgroepkinderen en de kosten van 'erkende' VVE-programma's in relatie tot het gemeentelijk budget.

#### *Een groep of apart?*

In de grote gemeenten is men in het algemeen met VVE begonnen in de wijken met de grootste aantallen doelgroepkinderen. In de beginperiode zijn daarom veel homogene groepen gevormd, met uitsluitend doelgroepkinderen. Ook in grote gemeenten gaat men langzamerhand over tot heterogene groepen. Een probleem is dat deze duurder zijn, doordat ook niet-doelgroepkinderen een programma krijgen. Daar staat tegenover dat de praktische mogelijkheden voor homogene groepen in gemengde wijken minder zijn en dat het verzet tegen homogene groepen toeneemt, vanwege de daarmee gepaard gaande segregatie. In kleine gemeenten heeft men vanaf het begin in het algemeen met heterogene groepen gewerkt vanwege de grotere spreiding van doelgroepkinderen.

#### *Welk programma wordt gebruikt?*

In de nulmeting van Research voor Beleid (Linklaen Arriëns & Klein, 2005) is gevraagd welke programma's in gemeenten gebruikt worden. De top-tien luidt: (respons 177 gemeenten = 48 % van het aantal GOA-gemeenten)

Piramide	76 gemeenten
Overige programma's	41 gemeenten
Startblokken	40 gemeenten
Boekenpret	36 gemeenten
Ik ben Bas	27 gemeenten
Ik en Ko*	17 gemeenten
Puk en Ko*	16 gemeenten

<sup>2</sup> Dit zijn de vijf criteria uit de stimuleringsregelingen VVE uit 2000 en 2001

\* Deze afzonderlijke programma's voor de voorschoolse en de vroegschoolse periode zijn intussen samengevoegd tot een programma voor de voor- en vroegschoolse periode: Ko Totaal. De cijfers voor Ik en Ko en Puk en Ko mogen uiteraard niet worden opgeteld, omdat het waarschijnlijk veelal gaat om dezelfde gemeenten.

Kaleidoscoop	12 gemeenten
De Rode draad	10 gemeenten
Spelenderwijs	8 gemeenten

Opvallend is dat in 41 gemeenten een eigen programma wordt gebruikt, vaak een programma dat is ontwikkeld door de regionale OBD.

Verder valt de lage positie van Kaleidoscoop op, een van de slechts twee programma's die bij de start van het VVE-beleid werden geacht aan alle kwaliteitscriteria te voldoen. Waarschijnlijk komt Kaleidoscoop hoger op de lijst als niet per gemeente, maar per peuterspeelzaal of basisschool wordt geteld. Kaleidoscoop wordt namelijk vooral in grotere gemeenten gebruikt. Programma's als Ik ben Bas en De Rode draad worden weliswaar in meer gemeenten gebruikt dan Kaleidoscoop, maar dit zijn vrijwel uitsluitend kleine gemeenten. Een telling per peuterspeelzaal of basisschool kan niet worden uitgevoerd door gebrek aan gegevens.

*Wordt de doorgaande lijn gegarandeerd?*

In de meeste gemeenten wordt de doorgaande lijn gehanteerd. Of dit ook nog het geval zal zijn na de financiële splitsing tussen de voorschoolse en de vroegschoolse periode valt op dit moment niet te bezien.

*Hoe worden leerlingen benaderd?*

Ouders worden op verschillende manieren benaderd om hun kind naar de peuterspeelzaal te sturen. Dit gebeurt onder andere door consultatiebureau's, welzijnsinstellingen, peuterspeelzalen en allochtone zelforganisaties. Gezinsgerichte programma's of oudercomponenten van VVE-programma's zijn belangrijke instrumenten om ouders te stimuleren. Ondanks de veelheid van initiatieven en actoren is in weinig gemeenten sprake van een samenhangend wervings- en toeleidingsbeleid op basis van sluitende afspraken. De Vliegende Brigade besteedt aan dit onderwerp aandacht door het verzamelen en beschrijven van good-practice in tien gemeenten. Dit leidt tot een handreiking en cursusaanbod voor gemeenten eind 2005.

*Welke kosten zijn verbonden aan VVE-voorzieningen?*

Bij de start van de VVE in 2000 werd uitgegaan van 30.000 gulden per groep van 15 kinderen, dus 2000 gulden per kind.

Inmiddels liggen de kosten hoger. De MO-groep komt op basis van berekeningen van de kosten van de drie ambitieniveaus uit de VNG-verordening peuterspeelzaalwerk op een bedrag van €1.150,- per jaar per peuterplaats voor twee dagdelen voor een peuterspeelzaal met een VVE-programma. Daar moeten de kosten van twee extra dagdelen bij worden opgeteld.

## F. Literatuur

- AWT Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid (2005). *Kennis voor beleid – beleid voor kennis*. Rijswijk: Quantes
- Bennett, J. (2002). *Data needs in early childhood education and care*. Paris: OECD
- Biesta, T. & E. Hoeffnagel (2005). *Speelruimte*. Arnhem: Landelijk Platform Peuterspeelzalen
- Blok, H., R.G. Fukkink, E.C. Gebhardt & P.P.M. Leseman (z.j.). *The relevance of delivery mode and other program characteristics for the effectiveness of early childhood intervention with disadvantaged children*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut
- Bodengraven, P. van & E. Radius (eindred.) (2004). *Samen sterk staan, hoe regel je dat? Over samenwerking en samengaan in het peuterspeelzaalwerk*. Utrecht: MO Groep
- Bolt, L. van der (2005). *Stimulering van de sociaal-emotionele ontwikkeling in VVE*. Utrecht: Sardes (interne notitie)
- Braakman, L. & M. den Elt (1999). *Deze vuist op deze vuist. Een stappenplan voor samenwerking tussen de peuterspeelzaal en de onderbouw van de basisschool*. 's-Gravenhage: PMPO
- Bus, A. & M. de Jong (2004). Ontluikende geletterdheid: verloop, problemen en interventies. In: Leseman, P. & A. van der Leij (red.). *Educatie in de voor- en voerschoolse periode, blz. 93-105*. Baarn: HBuitgevers
- Bynner, J., T. Schuller & L. Feinstein (2003). Wider benefits of education: skills, higher education and civic engagement. In: *Zeitschrift für Pädagogik*, 49,3, 341-361
- Calman, L.J. & L. Tarr-Whelan (2005). *Early childhood education for all. A wise investment*. New York: Legal Momentum
- Centraal Planbureau (2002). *De pijlers onder de kenniseconomie. Opties voor institutionele vernieuwing*. Den Haag: CPB
- Cleveland, G. & M. Krashinsky (2003). *Financing ECEC Services in OECD Countries*. Toronto
- Commissie Van Kemenade (1992). *Ceders in de tuin, naar een nieuwe opzet voor het onderwijsbeleid voor allochtone leerlingen. Rapport van de commissie allochtone leerlingen in het onderwijs*. Den Haag: SDU
- Commissie Meijnen (1994). *(Allochtone) kleuters meer aandacht. Rapport van de Commissie (Voor)schoolse Educatie*. Rijswijk: Ministerie van OCenW en WVC
- Cunha, F., J.J. Heckman, L. Lochner & D.V. Masterov (2005). *Interpreting the evidence on life cycle skill formation*. Chicago/Ontario: University of Chicago/University of Western Ontario (chapter prepared for the Handbook of the Economics of Education, E. Hanushek and F. Welch, editors, North Holland, 2005)
- Dagevos, J., M. Gijsberts & C. van Praag (2003). *Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie*. Den Haag: SCP Sociaal en Cultureel Planbureau
- Dongen, W. van (2004). *Kinderopvang als basisvoorziening in een democratische samenleving. Van dagopvang naar volwaardig dagonderwijs voor kinderen jonger dan drie jaar in Vlaanderen?* Brussel: CBGS Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudie

- Driessen, G. & J. Doesborgh (2003). *Voor- en Vroegschoolse Educatie en cognitieve en niet-cognitieve competenties bij jonge kinderen*. Nijmegen: ITS
- Friedman, D.E. (2004). *The New Economics of Preschool: new findings, methods and strategies for increasing economic investments in early care and education*. Prepared for the ECFC Early Childhood Funders' Collaborative
- Fukkink, R., A. Veen & A. van Gelderen (2005). *De Taallijn-VVE in de praktijk. Inhoudsanalyse van de materialen en een veldstudie met interviews en observaties*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut
- Gale, W.G., & L.J. Kotlikoff (2004). *Effects of recent fiscal policies on today's children and future generations (working paper)*
- Gille, E., K. Lagerwaard, G. Limpens, A. de Knecht-van Eekelen, G. Maris & C. van Rhijn (2004). *Resultaten PISA-2003: praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen*. Arnhem: Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling
- Harskamp, E. (2004). Implementatie van vroege educatieve interventies. In: Leseman, P. & A. van der Leij (red.). *Educatie in de voor- en vroegschoolse periode, blz. 148-1162*. Baarn: HBuitgevers
- Heckman, J.L. (2000). *Invest in the very young*. Chicago: Ounce of Prevention Fund
- Heckman, J.J. & A.B. Krueger (2003). *Inequality in America. What Role for Human Capital Policies?* Cambridge/London: The MIT Press
- Hermanns, J. (2004). Vroege interventies: nieuwe theorieën en nieuw beleid. In: Leseman, P. & A. van der Leij (red.). *Educatie in de voor- en vroegschoolse periode, blz. 119-132*. Baarn: HBuitgevers
- Hermanns, J. & M. Vergeer (2002). *Opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering in de Nederlandse gemeenten. Stand van zaken 2002*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut
- HM Treasury (2004). *Choice for parents, the best start for children: a ten year strategy for childcare*. London: HMSO
- Hout, E. van den & J. Joossen (2001). *Vveducatie: het aanbod en de vraag nader bekeken*. Den Haag: B&A Groep
- Inspectie van het Onderwijs (2005). *Onderwijsverslag 2003/2004*. Utrecht
- Jongmans, M. (2004). Vroege motorische ontwikkeling: verloop, problemen en interventies. In: Leseman, P. & A. van der Leij (red.). *Educatie in de voor- en vroegschoolse periode, blz. 52-65*. Baarn: HBuitgevers
- Kampen, A. van & K. Vosters (2002). *Verkenning VVE. Een nadere uitwerking van de 3 beleidsopties over voor- en vroegschoolse educatie in Grenzeloos leren*. Utrecht: Sardes
- Karoly, L.A. & J.H. Bigelow (2005). *The economics of investing in universal preschool education in California*. Santa Monica/Arlington/Pittsburg: Rand Corporation
- Kemp, S. van der & M. Kloosterman (2005). *Het aanbod van kinderopvang per eind 2004. Eindrapport*. Leiden: Research voor Beleid
- Keulen, A. van (2002). *Ouderbetrokkenheid en VVE*. Utrecht/Den Haag: Makelaar VVE (NIZW/PMPO)

- Kleerekoper, L. (2004). Wel of geen stimuleringsprogramma's in kinderdagverblijven? In: *Management Kinderopvang*, 10, 6/7, 18-19
- Koomen, H. (2004). Vroege sociaal-emotionele ontwikkeling: verloop, problemen en interventies. In: Leseman, P. & A. van der Leij (red.). *Educatie in de voor- en vroegschoolse periode*, blz. 66-78. Baarn: HBuitgevers
- KPC Groep (2002). *Ondersteuningsaanbod voor- en vroegschoolse voorzieningen in perspectief van de toekomst: advies inzake versterking van het landelijk aanbod*. Utrecht/Den Haag: Makelaar VVE (NIZW/PMPO)
- Ledoux, G., I. van der Veen & A. Veen (2005). *Doelgroepleerlingen in Zoetermeer: de tussengroepen. Analyse en advies voor VVE-beleid*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut
- Lee, V.E. & S. Loeb (1995). Where do Head Start attendees end up? One reason why preschool effects fade out. In: *Educational evaluation and policy analysis*, 17, 1, 62-82
- Leseman, P. (2002). *Onderzoek in de voor- en vroegschoolse periode: trends en nieuwe vragen*. Den Haag: NWO/PROO
- Leseman, P. & H. Blok (2004). Effectiviteit van voor- en vroegschoolse educatie. In: Leseman, P. & A. van der Leij (red.). *Educatie in de voor- en vroegschoolse periode*, blz. 133-147. Baarn: HBuitgevers
- Leseman, P. & A. van der Leij (red.) (2004). *Educatie in de voor- en vroegschoolse periode*. Baarn: HBuitgevers
- Linklaen Arriëns, K. & T. Klein (2005). *Nulmeting gemeentelijk VVE-beleid. Tabellenrapport eerste meting december 2004*. Leiden: Research voor Beleid (onderzoek in opdracht van Sardes) (intern rapport)
- Loggem, D. van & K. Autaur (red.) (2002). *Ouders tussen opvoeding en onderwijs*. Amsterdam: SWP
- Luit, H. van (2004). Ontluikende rekenvaardigheid: verloop, problemen en interventies. In: Leseman, P. & A. van der Leij (red.). *Educatie in de voor- en vroegschoolse periode*, blz. 106-118. Baarn: HBuitgevers
- Makelaar VVE (2002). *De makelaar stopt, VVE gaat door! Eindrapportage Makelaar VVE*. Utrecht/Den Haag: NIZW/PMPO
- McCartney, K., E. Dearing & B.A. Taylor (2003). *Quality child care supports the achievement of low-income children: direct and indirect effects via caregiving and the home environment*. Paper presented in part at the Society for Research in Child Development biennial meeting, Tampa, FL, April 24, 2003
- Ministerie van OCW (1981). *Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs*. Zoetermeer
- Ministerie van OCW (2004). *Onderwijsdeelname 1990-2020; beelden anno 2004*. Den Haag (interne notitie)
- Ministerie van VWS (2002). *Beleidsbrief peuterspeelzaalwerk (23 januari 2002)*. Den Haag
- Ministry of VWS & Ministry of OCW (2000). *Early Childhood Education and Care Policy in the Netherlands. Background report to the OECD Project 'Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy'*. Den Haag



- MOGroep (2002). *Peuterspeelzaalwerk in de 21ste eeuw. Het werkveld aan het woord. Visiedocument*. Utrecht
- Mulder, L. (1994). *De derde fase van de OVB-cohortonderzoeken in het basisonderwijs. Het leerlingenonderzoek in schooljaar 1992/1993*. Nijmegen: ITS
- Oberon (2005). *De Taallijn VVE verantwoord. VBTB-analyse 2004*. Utrecht: Oberon
- Onderwijsraad (2002). *Spelenderwijs Kindercentrum en basisschool hand in hand*. Den Haag
- Plantenga, J., Y. Wever, B. Rijkers & P. de Haan (2005). Arbeidsmarktparticipatie en de kosten van kinderopvang. In: *Economisch Statistische Berichten*, 11-3-2005, 115-117
- Posma, Chr. & T. Weggemans (2004). *Kengetallen en expertmodellen bedrijfsvoering 2003 voor het peuterspeelzaalwerk*. Utrecht: Maatschappelijk Ondernemers Groep
- PricewaterhouseCoopers (2000). *Gericht kiezen voor lokaal integraal jeugdbeleid. Het aanscherpen van de rol van de gemeente in de aanpak jeugdbeleid 0- tot 6-jarigen*. Utrecht
- Radius, E. (eindred.) (2004). *Management en bedrijfsvoering peuterspeelzaalwerk. Handreiking voor professioneel ondernemerschap peuterspeelzaalwerk*. Utrecht: MO Groep
- Radius, E. & P. van Bodegraven (2005). *Peuterspeelzaalwerk: midden in het maatschappelijk veld*. Utrecht: MOgroep
- Ribeiro, R. & M. Warner (2004). *Measuring the regional economic importance of early care and education: the Cornell Methodology Guide*. Ithaca, NY: Linking Economic Development and Child Care Research Project (<http://economicdevelopment.cce.cornell.edu/>)
- RMO (2002). *Educatief centrum voor ouder en kind. Advies over voor- en vroegschoolse educatie*. Den Haag: SDU Uitgevers (RMO advies 21)
- Rolnick, A., & R. Grunewald (2003). *Early childhood development: economic development with a high public return*. *Fedgazette* (<http://www.minneapolisfed.org/pubs/fedgaz/03-03/earlychild.cfm>)
- Royce, J.M., R.B. Darlington & H.W. Murray (1983). Pooled analyses: Findings across studies. In: *The Consortium for Longitudinal Studies, As the twig is bent ... Lasting effects of preschool programs*. Hillsdale, NJ: Erlbaum
- Schonewille, B. (2002). Voor- en vroegschoolse educatie. In: *Kennis moet stromen*. Utrecht: Sardes
- Schonewille, B. (2004). VVE voor risicokinderen - beleid in historisch en internationaal perspectief. In: Leseman, P. & A. van der Leij (red.). *Educatie in de voor- en vroegschoolse periode, blz. 163-176*. Baarn: HBuitgevers
- Schonewille, B., J. Kloprogge & A. van der Leij (2000). *Kaleidoscoop en Piramide Samenvattend evaluatierapport*. Utrecht: Sardes
- Scottish Consultative Council on the Curriculum (2003). *Curriculum framework for children 3 to 5*. Dundee: Learning and Teaching Scotland (reprint)
- Scottish Executive Education Department SEED (2003). *Education and Training in Scotland. National Dossier. Summary*. Edinburgh

- SGBO (2001). *Evaluatie VNG-ondersteuningsaanbod voor- en vroegschoolse educatie 2000-2001*. Den Haag: VNG/SGBO
- SGBO (2002). *Stand van zaken VVE 2002. Enquête onder VVE-gemeenten 2000/2001 en 2001/2002*. Den Haag
- SGBO (2004). *Handreiking peuterspeelzaalbeleid*. Den Haag: VNG/SGBO
- Sikkes, R. (2005). We gaan voor goud. Onderwijsniveau kan verder omhoog. In: *het Onderwijsblad*, 9, 6, 16-17
- STAKES (2004). *National curriculum guidelines on early childhood education and care in Finland*. Helsinki
- Stoep, J. & W. van Elsäcker (2005). *Peuters interactief met taal. De Taallijn VVE: Taalstimulering voor jonge kinderen*. Nijmegen: Expertisecentrum Nederlands
- Tesser, P., L. Mulder & G. van der Werf (1991). *De eerste fase van de longitudinale OVB-onderzoeken. Het leerlingenonderzoek*. Nijmegen/Groningen: ITS/RION
- Tuijl, C. van (2001). *Effecten van Opstap Opnieuw. Effecten van een gezinsgericht stimuleringsprogramma bij Turkse en Marokkaanse gezinnen*. Alkmaar: Extern Print
- Tuijl, C. van (2002). *Effecten van Opstap Opnieuw bij follow-up. Effecten van Opstap Opnieuw bij Turkse en Marokkaanse leerlingen op middellange termijn*. Alkmaar: Extern Print
- Tuijl, C. van (2004). *Lange termijn effecten van Opstap Opnieuw. Effecten van Opstap Opnieuw bij Turkse en Marokkaanse leerlingen zes jaar na beëindiging van het programma*. Utrecht: Universiteit Utrecht
- UNICEF Innocenti Research Centre (2002). *A league table of educational disadvantage in rich nations*. Florence (Innocenti Report Card No. 4)
- Veen, A. & S. van der Ploeg (2002). *Opzet en bekostiging van voor- en vroegschoolse educatie*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut
- Veen, I. van der & A. Veen; m.m.v. P. Koopman (2004). *Opstap in Bos en Lommer*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut
- Vermeer, H.J., M.H. van IJzendoorn, R.E.L. de Kruif, R.G. Fukkink, L.W.C. Tavecchio, J.M.A. Riksen-Walraven & J. van Zeijl (2005). *Kwaliteit van Nederlandse kinderdagverblijven: trends in kwaliteit in de jaren 1995-2005*. Leiden/Amsterdam/Nijmegen: Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek
- Vermeij, A. & P.J. Krooneman (2005) *Knellende wet- en regelgeving bij samenwerkende voorzieningen voor nul- tot twaalfjarigen*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek
- Vervoort, Y. & C. van Stijn (2005). *Kennisontwikkeling en innovatie in de kinderopvang*. Den Haag: Programmabureau Implementatie Wet kinderopvang
- Weerd, M. de & A.L. van der Vegt ((2001). *Peuterspeelzaalwerk in Nederland: de huidige praktijk*. Amsterdam: Regioplan

Werkgroep Kwaliteit en Effectiviteit VVE (2002). *Effectiviteit en kwaliteit: een kader voor analyse en beoordeling van voor- en vroegschoolse educatieve interventie programma's*. Utrecht/Den Haag: Makelaar VVE (NIZW/PMPO)

Wever, G.M.L.M., P.G.M. van der Loos, K. Vervaart, W.F. van der Kooij & J. Kortman-Borsboom (2005). *Voor- en vroegschoolse educatie (VVE) in de kinderopvang*. Rotterdam: Deloitte

Winter, M. de (2004). *Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen belang. De noodzaak van een democratisch-pedagogisch offensief*. Den Haag: WRR (Webpublicatie nr. 1)

WRR Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1979). *Etnische minderheden. A. Rapport aan de regering. B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?* Den Haag

IJzendoorn, R. van, L. Tavecchio & M. Riksen-Walraven (2004). *De kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang*. Amsterdam: Boom

Zeijl, E. (red.) (2003). *Rapportage Jeugd 2002*. Den Haag: SCP