



Jonge kinderen zijn de toekomst

**Startdocument 'Het jonge kind / voor- en
vroegschoolse educatie'**



Jonge kinderen zijn de toekomst

Startdocument 'Het jonge kind / voor- en vroegschoolse educatie'

In opdracht van de Onderwijsraad

5 februari 2015,
Sardes, Utrecht

Inhoudsopgave

0. Inleiding	2
1. Het Nederlandse stelsel voor het jonge kind /vve	3
1.1 Inleiding	3
1.2 Twee typen educatieve stelsels voor jonge kinderen	3
1.3 Voorschools stelsel in Nederland	3
1.4 Vve-beleid van 2000 tot 2015	12
2. Blik op het buitenland: voorschoolse stelsels – succesvolle condities	22
2.1 Inleiding	22
2.2 Kenmerken van stelselkwaliteit	23
2.3 Kenmerken van structurele kwaliteit	24
2.4 Kenmerken van proceskwaliteit	28
2.5 Kenmerken van kwaliteit van algemene toegankelijkheid	29
2.6 Transitie / overgang van voorschoolse voorzieningen naar basisscholen	30
3. Kwaliteit van voorschoolse voorzieningen en vve als voorwaarde voor effect	32
3.1 Inleiding	32
3.2 Voorwaarden voor <i>high-quality</i> ECEC	32
3.3 De lerende organisatie als voorwaarde voor voorschoolse kwaliteit in Nederland	36
3.4 Kwaliteit van de begeleiding en interactie	37
4. Opbrengsten van deelname aan voorschoolse voorzieningen en vve voor kinderen en samenleving	39
4.1 Inleiding	39
4.2 Effecten van deelname voor kinderen en samenleving in internationaal perspectief	39
4.3 Effecten van deelname in Nederland	42
4.4 Reflectie	46
5. Kansrijke opties voor verbetering van het voorschoolse stelsel in Nederland	47
Bijlage 1: Het Deense model	50

H0. Inleiding

De Onderwijsraad heeft Sardes gevraagd een startdocument op te stellen over het jonge kind / voor- en vroegschoolse educatie (vve), dat als basis kan dienen voor het advies dat de raad dit jaar uitbrengt.

De volgende vijf onderzoeksvragen staan centraal.

- 1) *Wat zijn de beleidsontwikkelingen in Nederland (plus achterliggende doelen / ideeën) in de afgelopen 10 tot 15 jaar met betrekking tot voorschoolse voorzieningen en het bereik, het gebruik en de kwaliteit van die voorzieningen?*
- 2) *Wat is (zowel in Nederland als daarbuiten) bekend over de effecten van early childhood education and care (ECEC) / vve op de ontwikkeling van kinderen, zowel op de korte als op de lange termijn?*
- 3) *Wat is er bekend over de maatschappelijke effecten van ECEC / vve, bijvoorbeeld met betrekking tot achterstandenbestrijding, het doelmatig investeren in de samenleving en de bevordering van sociale cohesie en burgerschap?*
- 4) *Wat is er bekend over de kwaliteitseisen / condities waaraan ECEC / vve moet voldoen om een effect te hebben op de ontwikkeling van kinderen?*
- 5) *Wat zijn kansrijke en minder kansrijke condities voor een succesvol voorschools stelsel? (ondersteund met internationale 'good practices'). En wat betekent dat voor de Nederlandse situatie?*

Leeswijzer

Dit startdocument bevat vijf hoofdstukken. Hoofdstuk 1 gaat in op het Nederlandse stelsel voor het jonge kind / vve. Hoofdstuk 2 bevat informatie over succesvolle condities voor een goed voorschools stelsel in het vele buitenland. Hoe verhoudt zich dit tot de Nederlandse situatie? Centraal in hoofdstuk 3 staat de benodigde kwaliteit van voorschoolse voorzieningen en vve om positieve effecten voor kinderen te kunnen sorteren. In hoofdstuk 4 wordt ingezoomd op de effecten van de deelname aan voorschoolse voorzieningen en vve, voor de kinderen en voor de samenleving als geheel. Slothoofdstuk 5 presenteert kansrijke suggesties voor verbetering van het voorschoolse stelsel, om zo de brede ontwikkeling van jonge kinderen beter te kunnen stimuleren dan nu het geval is.

Bijlage 1 bevat informatie over het Deense model.

H1. Het Nederlandse stelsel voor het jonge kind / vve

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we de contouren van het stelsel voor het jonge kind in Nederland en de ontwikkelingen van het vve-beleid (voor- en vroegschoolse educatie) vanaf 2000. Eerst besteden we aandacht aan twee typen educatieve stelsels voor jonge kinderen die wereldwijd voorkomen (paragraaf 1.2). Vervolgens komt in paragraaf 1.3 het voorschoolse stelsel in Nederland aan bod. Dit hoofdstuk sluit af met het vve-beleid van de afgelopen 15 jaar (2000 – 2015) (paragraaf 1.4).

1.2 Twee typen educatieve stelsels voor jonge kinderen

Wereldwijd zijn er grofweg twee typen educatieve stelsels voor jonge kinderen (0 tot zo'n 6 tot 7 jaar)¹. Er zijn 'gedeelde stelsels' en 'ongedeelde stelsels'². In een gedeeld stelsel gaan jonge kinderen naar een (voor)schoolse voorziening die behoort tot één wettelijk systeem van beleid, inhoud, kwaliteit, toezicht en financiën. Vaak is er één ministerie (het ministerie van Onderwijs) verantwoordelijk voor dit stelsel.

Bij ongedeelde stelsels is er sprake van een apart stelsel voor jonge kinderen (baby's, dreumesen en/of peuters, meestal van 0 tot 3 jaar) en een apart stelsel voor schoolgaande kinderen (peuters, kleuters en/of schoolkinderen, meestal van 3 tot 6 of 7 jaar). Het voorschoolse en schoolse stelsel hebben elk hun eigen wet- en regelgeving, beleid, inhoud, kwaliteitseisen, toezichtkader en financieringssysteem. Vaak valt het voorschoolse stelsel onder een ander ministerie dan het schoolse stelsel. De stelselscheiding tussen voorschools en schools valt in het buitenland deels samen met de start van de leerplichtige leeftijd. In Nederland is dit niet het geval. Hier kunnen kinderen vanaf 4 jaar naar de basisschool, terwijl de leerplicht bij 5 jaar begint.

In Nederland is sprake van een 'ongedeeld' voorschools en schools stelsel. Voorschoolse en schoolse voorzieningen vallen elk onder een eigen regiem. Daar komt bij dat het voorschoolse stelsel intern nog eens is opgedeeld in diverse typen voorzieningen.

1.3 Voorschools stelsel in Nederland

Het voorschoolse stelsel bestaat uit voorzieningen voor jonge kinderen in de leeftijd van 0 tot 4 jaar.

Diverse voorschoolse voorzieningen. Aan de ene kant is er kind(dag)opvang voor kinderen van 0 tot 4 jaar. Kinderopvang is in oorsprong bedoeld om werkende en studerende ouders in staat te stellen om arbeid en zorg voor jonge kinderen te combineren en om de arbeidsparticipatie van vrouwen te bevorderen. Het is in eerste instantie een 'arbeidsmarktinstrument', maar de kinderopvang krijgt een steeds grotere rol toebedeeld bij de actieve ontwikkelingsstimulering van kinderen³.

¹ European Commission (2014). *Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

² Het onderscheid kan ook worden gemaakt met andere begrippenparen: 1) unitaire en binaire stelsels of 2) geïntegreerde en gesegregerde stelsels.

³ Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2013). *Naar een lerende economie*. Den Haag: WRR.

Kinderdagverblijven en gastouderopvang worden aangeboden door (commerciële) kinderopvang-organisaties. De kinderopvang is een (semi-)private sector. De twee grote vormen van formele kinderopvang voor kinderen van 0 tot 4 jaar, zijn:

1. *Dagopvang*. Voor kinderen vanaf 6 weken tot 4 jaar (wanneer de basisschool begint).
2. *Gastouderopvang*. Opvang van kinderen van 0 tot 12 jaar in een gastgezin in een huiselijke omgeving⁴.

Aan de andere kant is er peuterspeelzaalwerk voor peuters van 2⁵ tot 4 jaar. Peuterspeelzalen zijn publieke voorzieningen. Van oudsher heeft het peuterspeelzaalwerk een functie op het gebied van spelen, ontmoeten, ontwikkelen, (signaleren en ondersteunen). De peuterspeelzaal wil peuters actief voorbereiden op de basisschool. De overheid ziet peuterspeelzalen als een informele vorm van kinderopvang, gefaciliteerd door gemeenten. Er zijn ruwweg twee vormen van peuterspeelzalen: 1) reguliere peuterspeelzalen en 2) vve-peuterspeelzalen.

Kinderdagverblijven en peuterspeelzalen die van de gemeente vve-subsidie krijgen voor extra ontwikkelingsstimulering, vormen vaak een 'voorschool'. Dit is een voorschoolse voorziening die intensief samenwerkt en afstemt (inhoudelijk, programmatisch e.d.) met een basisschool. Vooral in de grotere gemeenten zijn er voorscholen. Het vve-beleid heeft daar een langere historie. Ook krijgen grotere gemeenten meer rijksbudget.

De formele vormen van opvang moeten voldoen aan kwaliteitseisen uit de *Wet kwaliteitseisen kinderopvang en peuterspeelzalen*⁶ en moeten geregistreerd staan in het Landelijke Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP).

Beleidsaansturing vanuit meerdere ministeries. De kinderopvang viel tijdens haar bestaan onder verschillende ministeries (EZ, OCW en SZW). Nu valt de kinderopvang onder het ministerie van SZW (van 2007 tot 2010 zat de Directie kinderopvang bij OCW, daarvoor zat het bij SZW en daarvoor bij EZ). Dit bestendigt het beeld dat kinderopvang primair een arbeidsmarktinstrument is.

Peuterspeelzalen vielen tot de jaren tachtig onder het ministerie van VWS, maar zijn gedecentraliseerd naar de gemeenten. De verantwoordelijkheid voor het peuterspeelzaalwerk ligt dus bij gemeenten. Gemeenten zijn overigens niet verplicht om peuterspeelzaalwerk aan te bieden. Ze zijn wel verantwoordelijk voor de uitvoering van het vve-beleid. Het vve-beleid valt onder het ministerie van OCW (de ontwikkeling van het vve-beleid staat in paragraaf 1.4). Het vve-beleid strekt zich uit over kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en groepen 1 en 2 van het basisonderwijs (2 t/m 6 jaar).

Deelname. De deelname aan kinderopvang of peuterspeelzaal is facultatief. Ouders bepalen zelf of ze hun jonge kinderen al dan niet naar een voorschoolse voorziening brengen. Het gebruik van kinderopvang is *vraaggestuurd*. Ouders nemen voor hun kinderen naar behoefte dagen / uren af om arbeid en zorg te kunnen combineren. Het gebruik van peuterspeelzaalwerk is *aanbodgestuurd*. Er is voor peuters een aantal dagdelen per week beschikbaar (twee tot vier dagdelen per week) waarvan ouders gebruik kunnen maken.

Het gebruik van kinderopvang schommelt door de jaren heen. Vanaf 2005, toen de *Wet kinderopvang* in werking trad, is het gebruik van kinderopvang door kinderen van 0 tot 4 jaar explosief gestegen (in 2005 was het deelnamepercentage 29%, in 2011 was dit 62%)⁷. Daarvoor was het een relatief kleine sector. Om de toenemende vraag het hoofd te kunnen bieden, heeft de overheid veel geïnvesteerd in de kwantitatieve groei.

⁴ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvang>

⁵ Peuterspeelzalen hanteren verschillende instapleeftijden, variërend van 2 jaar, 2 jaar en 3 maanden tot 2 jaar en 6 maanden.

⁶ *Wet kwaliteitseisen kinderopvang en peuterspeelzalen*, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0017017/>

⁷ Aarssen, J., Studulski, F. en Leseman, P. (2013). *Early childhood education and care (ECEC) in the Netherlands*. Intern document t.b.v. internationale conferentie Vversterk. Utrecht: Sardes.

Het gebruik van kinderopvang is 'conjunctuurgevoelig': bij een economische crisis, toenemende werkeloosheid onder ouders met jonge kinderen, bezuinigingen van overheidswege – dus stijging van de kosten van kinderopvang voor ouders – neemt het gebruik van kinderopvang af. En visa versa. Door de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk (deze worden omgevormd tot 'peuteropvang', die formeel valt onder de *Wet kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen*) zijn er steeds minder peuterspeelzalen en neemt het gebruik van peuterspeelzaalwerk navenant af.

Volgens de laatste cijfers nemen 256.000 kinderen (0 tot 4 jaar) deel aan 6.377 locaties van de dagopvang. Circa 45% van alle kinderen tussen de 0 en 4 jaar neemt deel aan kinderopvang⁸. In de afgelopen jaren is er een scherpe afname van het gebruik (zo'n 15%). Er wordt weer een lichte groei verwacht. Ouders maken gemiddeld twee tot drie dagen (van zo'n 10 uur per dag) gebruik van kinderdagopvang.

Er zijn ongeveer 2.900 locaties voor peuterspeelzaalwerk die rond de 99.000 peuters (2 tot 4 jaar) bereiken (deelnamepercentage is 31 – 36%)⁹.

Ruim driekwart van alle kinderen tussen 0 en 4 jaar maakt gebruik van een voorschoolse voorziening. Rond de 90% van de peuters van 2,5 tot 4 jaar wordt bereikt met vve¹⁰.

Er is ook sprake van 'dubbelgebruik': ouders die gebruikmaken van zowel kinderopvang als peuterspeelzaalwerk. Ook worden formele vormen van kinderopvang gecombineerd met informele opvangvormen (opa's, burens, vrienden, andere gezinnen). Op welke schaal dit gebeurt, is niet precies bekend.

Hoewel exacte cijfers ontbreken, is bekend dat in het peuterspeelzaalwerk meer dan gemiddeld doelgroepkinderen zijn vertegenwoordigd. Dat heeft verschillende oorzaken. Enerdeels komt dat door de verschillen in toegankelijkheid van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang. Kinderopvang is in hoofdzaak toegankelijk voor ouders die beiden werken of studeren¹¹. Alleen dan komen ouders in aanmerking voor een tegemoetkoming in de kinderopvangkosten via de Belastingdienst ('kinderopvangtoeslagrecht'). Daar komt bij dat kinderopvang ruime openingstijden heeft (dagopvang, voor- en na reguliere schooltijden), terwijl de peuterspeelzaal slechts enkele dagdelen per week is geopend. Voor werkende ouders is gebruikmaking van peuterspeelzaalwerk voor hun kroost niet opportuun.

Anderdeels komt het door de invloed van het landelijke vve-beleid op het peuterspeelzaalwerk (zie ook paragraaf 1.4). Gemeenten hebben door de jaren heen vooral peuterspeelzalen toegerust met vve. De gemeentelijke procedure van werving en toeleiding van doelgroepkinderen is er vervolgens op gericht om peuters naar vve-voorzieningen te leiden. Daardoor zijn er concentraties doelgroepkinderen in peuterspeelzalen ontstaan. Critici noemen dit een ongewenste vorm van 'institutionele segregatie'¹².

Aanbod. Ouders nemen naar behoefte kinderopvang af. De openingstijden van kinderdagopvang zijn in principe onbeperkt; 24 uur per dag, 7 dagen in de week, 52 weken per jaar. De meeste kinderdagverblijven zijn echter vijf dagen per week open, gedurende zo'n 10 uur per dag (van 8.00 tot 18.00 uur, of iets eerder of later) en gedurende 51 weken in het jaar. Ook zijn er (meer)

⁸ <http://www.buitenhk.nl/begroting-kinderopvang-2014>

⁹ Buitenhk Management & Consult (2014). *Peuterspeelzaalwerk NL: fact & figures 2014. Feitenonderzoek ter voorbereiding op 'een betere basis voor peuters'*.

¹⁰ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Naar een lerende economie*. Den Haag: WRR.

¹¹ Vanweg het gemak spreken we over werkende of studerende ouders. Er zijn grofweg drie groepen ouders die in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag. Namelijk:

- 1) Ouders die arbeid en zorg voor kinderen combineren en beiden werken (werknemers en zelfstandigen);
- 2) Alleenstaande ouders die arbeid en zorg voor kinderen combineren (werknemers en zelfstandigen);
- 3) Doelgroepouders, bijvoorbeeld ouders die studeren of deelnemen aan een traject om weer aan het werk te komen.

¹² Jepma, IJ. (2014). *Het gedroomde beeld. Visie op het stelsel voor het jonge kind*. www.versterkhetjongekind.nl

flexibele vormen van kinderopvang. Er zijn immers ouders (werkzaam in zorg of horeca) die in de avond, nacht of in het weekeinde werken. Het is een kwestie van vraag en aanbod. Echter: ouders krijgen van de Belastingdienst kinderopvangtoeslag voor maximaal 230 uren per maand per kind, afhankelijk van het aantal uren dat zij werken.

Het aanbod van peuterspeelzalen is beperkt. Reguliere peuterspeelzalen bieden doorgaans een aanbod van twee dagdelen per week (5 tot 6 uur per week) gedurende 40 weken per jaar (synchroon met de basisschooltijden). Peuterspeelzalen met vve hebben doorgaans een intensiever aanbod van vier (soms vijf) dagdelen per week (10 tot 12,5 uren), gedurende 40 weken per jaar.

Inhoud. In Nederland is er geen (kern)curriculum voor het jonge kind. Er is dus geen gedeelde set van uitgangspunten, doelen en inhouden voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. De (pedagogische) inhoud in de kinderopvang baseert zich veelal op de vier pedagogische basisdoelen¹³, zoals opgenomen in de Wkkip: 1) het bieden van een gevoel van emotionele veiligheid, 2) het bevorderen van persoonlijke competentie, 3) het bevorderen van sociale competentie en 4) het overdragen van normen en waarden. Voor de kinderopvangsector is het *Pedagogisch kader*¹⁴ ontwikkeld en geïmplementeerd. Dit kader is veelal richtinggevend voor de inhoud van het werk in de kinderopvang. In het *Pedagogisch kader* worden de vier pedagogische basisdoelen veelvuldig aangehaald.

In een groot deel van de peuterspeelzalen en in een kleiner deel van de kinderdagverblijven wordt gewerkt met vve-programma's. Dit zijn (centrum)programma's die zich inhoudelijk richten op de brede ontwikkeling van kinderen, te weten: 1) taalontwikkeling en ontluikende geletterdheid, 2) denkontwikkeling en ontluikend rekenen, 3) persoonlijke en sociaal-emotionele ontwikkeling en 4) motorische en creatieve ontwikkeling¹⁵. Vve-programma's bieden vaak thema's waarover samenhangende (groeps- en individuele) activiteiten worden georganiseerd om systematisch en planmatig aan de ontwikkeldoelen te werken. De programma's verschillen van elkaar in de onderliggende opvattingen over spelen en leren en ontwikkeling van kinderen. Als gevolg daarvan hebben medewerkers een meer volgende of juist een meer sturende rol in de begeleiding en ondersteuning van kinderen in hun ontwikkeling¹⁶.

Als onderdeel van de set beheersingsdoelen voor het jonge kind (2 tot 7 jaar, peuter t/m kleuter)¹⁷, heeft de SLO samen met de UvA beheersingsdoelen geformuleerd voor de taal-, reken- en sociaal-emotionele ontwikkeling voor aanvang groep 1 (einde van de voorschoolse periode). Het opbrengstgericht werken aan deze doelen wordt gestimuleerd via het inspectiekader van de Onderwijsinspectie voor vve-voorzieningen¹⁸.

Personeel. De opleidingseisen voor voorschools personeel zijn in de basis mbo-niveau 3 (Pedagogisch Werk 3 Kinderopvang). PW3 Kinderopvang kan op roc's worden gevolgd. Pedagogisch medewerkers die in de kinderopvang werken, vallen onder de cao Kinderopvang. Medewerkers van peuterspeelzalen vallen onder de cao Welzijn. Medewerkers die in een voorschoolse voorziening met vve werken (kinderdagverblijf of peuterspeelzaal) moeten voldoen aan aanvullende

¹³ IJzendoorn, R. van, Tavecchio, L. & Riksen-Walraven, M. (2004). *De kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang*. Amsterdam: Boom.

¹⁴ Singer, E. & Kleerekoper, L. (Red.) (2009). *Pedagogisch kader kindercentra 0 – 4 jaar*. Maarssen: Elsevier gezondheidszorg.

¹⁵ Jepma, I.J., Rutten, S. en Beekhoven, S. (2009). *Quick-scan VVE-programma's*. Utrecht: Sardes.

¹⁶ Aarssen, J., Studulski, F. en Leseman, P. (2013). *Early childhood education and care (ECEC) in the Netherlands*. Intern document t.b.v. internationale conferentie Vversterk. Utrecht: Sardes.

¹⁷ <http://www.slo.nl/jongekind/doelen>

¹⁸ Inspectie van het Onderwijs (2010). *Toezichtkader VVE 2010. Voor de VVE-bestandsopname*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

kwalificatie-eisen op het gebied van vve, zoals bepaald in de Wet OKE¹⁹ en in de Bestuursafspraken tussen Rijk en gemeenten²⁰ (zie verder paragraaf 1.4).

De kwalificatie-eisen (niet het opleidingsniveau) voor toekomstige pedagogisch medewerkers gaan omhoog. Nieuwe lichten pedagogisch medewerkers krijgen in de opleidingen meer oefening in taal- en interactievaardigheden. Dit is mede een gevolg van de tegenvallende kwaliteit in de kinderopvangsector. Ook is er onlangs een vve-route ingebouwd in de opleidingsstructuur. Wie na de studie in de vve-sector wil werken, kan zich daarin specialiseren binnen PW3. Studenten die voor de vve-route kiezen, stromen uit met taalniveau 3F voor mondelinge vaardigheden en leesvaardigheden en met taalniveau 2F voor schriftelijke vaardigheden. Zij die kiezen voor PW4 (opleiding tot onderwijsassistent) beschikken na goed gevolg eveneens over de nieuwe taalnorm. Dit is een gevolg van de kwaliteitsverhogingen binnen het vve-beleid (zie paragraaf 1.4).

Kwaliteit. In het afgelopen decennium voerde het Nederlands Consortium Onderzoek Kinderopvang (NCKO) geregeld kwaliteitsmetingen uit naar de (pedagogische) kwaliteit van kinderdagverblijven en peuterspeelzalen in Nederland²¹. Kort en goed: voorschools personeel is goed in het bieden van een gevoel van veiligheid op de groep en gaat sensitief om met kinderen, maar er is ruimte voor verbetering op het gebied van de Nederlandse taalbeheersing van de pedagogisch medewerker, vaardigheden zoals praten en uitleggen, het stimuleren van de ontwikkeling en het begeleiden van interacties tussen kinderen e.d. Anders gezegd: de 'educatieve kwaliteit' behoeft verbetering.

Er is vanuit verschillende hoeken, uit zowel wetenschap als beleid²², kritiek op de kwaliteit van de voorschoolse voorzieningen, in het bijzonder op de kwaliteit van de kinderopvang. Mede daarom heeft SZW een meerjarige kwaliteitsagenda voor de kinderopvang gelanceerd. Onderdeel van deze kwaliteitsagenda is onder meer de versterking van de taal- en interactievaardigheden in de initiële beroepsopleiding PW-niveau 3 en 4, maar ook van zittende pedagogisch medewerkers.

Recent heeft Bureau Kwaliteit Kinderopvang (BKK)²³ op verzoek van SZW een aantal trainingen laten ontwikkelen om de komende jaren de taal- en interactievaardigheden van zittend personeel in de kinderopvang te verbeteren. Dit is een rechtstreeks gevolg van de kwaliteitspeilingen in de kinderopvang door het NCKO. Kinderopvangorganisaties en gastouderbureaus kunnen op basis van een Subsidierегeling (eind 2014 t/m eind 2017) subsidie aanvragen voor goedgekeurde trainingen taal- en interactievaardigheden²⁴.

In het kader van het vve-beleid van het ministerie van OCW loopt al langere tijd een ander kwaliteitsverbeteringstraject (mede als gevolg van de beleidsaansturing vanuit twee ministeries) dat zich richt op de verbetering van voorzieningen en personeel in de vve-sector (zie paragraaf 1.4).

¹⁹ Wet ontwikkelingkansen door kwaliteit en educatie (2010), formeel *Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid*.

²⁰ Ministerie van OCW (2011). *Bestuursafspraken G4 en G37*.

²¹ Kruif de, R.E.L., Vermeer, H.J., Fukkink, R.G., Riksen-Walraven, J.M.A., Tavecchio, M.H., IJzendoorn, L.W.C. van & Zeijl, J., van (2007). *De nationale studie Pedagogische kwaliteit kinderopvang. Eindrapport project 0 en 1*. NCKO.

Fukkink, R.G., Gevers Deynoot-Schaub, M., Helmerhorst, K., Bolen, I., Riksen-Walraven, M. (2013). *Pedagogische kwaliteit van de kinderopvang voor 0- tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2012*. Amsterdam/Nijmegen: Universiteit van Amsterdam/Kohnstamm Instituut/Radoud Universiteit Nijmegen.

Veen, A., Fukkink, R., Gevers Deynoot-Schaub, M.J.J.M., Heurter, A.M.H., Helmerhorst, K., Bollen, I. (2014). *Pedagogische kwaliteit gemeten in peuterspeelzalen*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

²² Leseman, P.P.M. (2007). Achterstandenbeleid: voorbij de voor- en vroegschoolse periode. In: *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*, pp 113 - 130. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Doolaard, S., & Leseman, P.P.M. (2008). *Versterking van het fundament*. Groningen: GION.

Ministerie van SZW (2011). *Kwaliteitsagenda kinderopvang: op weg naar verbetering van de pedagogische kwaliteit van de kinderopvang*, 5 maart 2011.

Aarssen, J., Studulski, F. en Leseman, P. (2013). *Early childhood education and care (ECEC) in the Netherlands*. Intern document t.b.v. internationale conferentie Versterk. Utrecht: Sardes.

²³ <http://www.stichtingbkk.nl>

²⁴ <http://www.agentschapszw.nl/subsidies/kinderopvang-taal--en-interactievaardigheden>

Bekostiging. De kinderopvang wordt bekostigd door de rijksoverheid, werkgevers en (tweewerkende) ouders, volgens het zogeheten 'tripartiet financieringsmodel'. In 2015 betalen overheid, werkgevers en ouders respectievelijk 30%, 33% en 37% (dit schommelt jaarlijks) van de kinderopvangkosten²⁵. Grofweg kan worden gesteld dat de overheid in de afgelopen jaren steeds minder is gaan betalen en de werkgevers en (vooral) de ouders steeds meer. Het stelsel van (vve) peuterspeelzalen wordt bekostigd door de gemeente (eigen middelen gemeentefonds), de ouders (inkomensafhankelijke bijdrage) en (indirect) het rijk (de rijksmiddelen voor het onderwijsachterstandenbeleid, waaronder vve).

Ouders kunnen bij de Belastingdienst alleen kinderopvangtoeslag aanvragen voor kinderopvang en (omgezette) peuterspeelzalen (in 'vernieuwde kinderopvang') die vallen onder kindercentra binnen de Wkkg. De kinderopvangtoeslag wordt uitgevoerd door de Belastingdienst/Toeslagen. Er zijn drie groepen ouders die in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag.

1) Ouders die arbeid en zorg voor kinderen combineren en beide werken (werknemers en zelfstandigen).

2) Alleenstaande ouders die arbeid en zorg voor kinderen combineren (werknemers en zelfstandigen).

3) Doelgroepouders, bijvoorbeeld ouders die studeren of deelnemen aan een traject om weer aan het werk te komen.

De rijksoverheid vergoedt tot een jaarlijks vastgesteld maximum uurtarief (in 2015 is dat € 6,84 voor dagopvang en € 5,48 voor gastouderopvang²⁶). De kinderopvangkosten van ouders hangen grotendeels af van hun (verzamel)inkomen en van het aantal kinderen dat ze in de kinderopvang hebben.

Voor de deelname van hun kinderen aan peuterspeelzalen betalen ouders een (inkomensafhankelijke) ouderbijdrage die per gemeente kan verschillen. Meestal betalen ouders voor de eerste twee dagdelen per week. Voor doelgroepkinderen die een derde en/of vierde dagdeel afnemen, hoeven ouders weinig of niets te betalen.

Voorscholen in de grote steden gaan langzaam maar zeker over tot drempelloze toelating; er wordt van ouders geen financiële bijdrage meer vereist. Grotere gemeenten kunnen dit mede financieren vanuit de ruimhartige vve-budgetten die ze van het Rijk ontvangen.

Toezicht. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk²⁷. De GGD houdt namens de gemeente toezicht. Er is sprake van eerstelijns en tweedelijns toezicht op kinderdagverblijven en peuterspeelzalen. De GGD-inspecteur beoordeelt of de wet wordt nageleefd en beoordeelt vooral de proces- en structuurkenmerken van de pedagogische praktijk. Het toezicht op de kinderopvang is aan verandering onderhevig. Het toezicht wordt langzaam maar zeker omgebogen van 'nalevingstoezicht' (controle van schriftelijk documentatie, 'afvinkkarakter') naar 'risicogestuurd toezicht' en richt zich in toenemende mate op de praktijk en de pedagogische kwaliteit²⁸. Sinds 1 januari 2012 is er sprake van risicogestuurd toezicht. Vanaf 2017 komt er één nieuw kwaliteitskader voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk.

Tweedelijns toezicht wordt door de Onderwijsinspectie uitgevoerd. Kinderdagverblijven en peuterspeelzalen die van de gemeente vve-subsidie krijgen, vallen (ook) onder het toezicht van de Onderwijsinspectie. De Onderwijsinspectie kijkt ook naar het toezicht op de kinderopvang door gemeenten als geheel.

²⁵ http://www.rijksbegroting.nl/2015/voorbereiding/begroting,kst199404_17.html

²⁶ http://www.rijksbegroting.nl/2015/voorbereiding/begroting,kst199404_17.html

²⁷ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvang>

²⁸ Ministerie van SZW (2013). *Kwaliteit, toezicht, handhaving kinderopvang: voortgang lopende kwaliteitsagenda en accenten richting de toekomst*, 14 februari 2013.

Harmonisatie. In Nederland wordt langzaam maar zeker gebouwd aan één voorschools stelsel. Er zijn prikkels om peuterspeelzalen onder de werkingssfeer te brengen van de *Wet kwaliteitseisen kinderopvang en peuterspeelzalen* (langs de weg van vrijwillige harmonisatie).

In de afgelopen jaren is er vooral geïnvesteerd in het gelijktrekken van de kwaliteitseisen van het peuterspeelzaalwerk en de kwaliteitseisen van de kinderopvang. In 2010 is de Wet OKE²⁹ inwerking getreden. De doelen van de wet zijn de taalontwikkeling van jonge kinderen te stimuleren en de kwaliteit van de peuterspeelzalen te verbeteren. Sinds de Wet OKE is bijvoorbeeld de maximale groepsgrootte in het peuterspeelzaalwerk teruggebracht naar 16 peuters. Ook zijn in het reguliere peuterspeelzaalwerk groepen met alleen vrijwillige leidsters uitgebannen. Er moet minimaal één gekwalificeerde beroepskracht op de groep staan. In vve-groepen in het peuterspeelzaalwerk moet er met twee gekwalificeerde beroepskrachten worden gewerkt, eveneens bij een maximale groepsgrootte van 16 2- en 3-jarige peuters.

In een brief van de ministeries van SZW en OCW van 12 december 2013, 'Een betere basis voor peuters'³⁰ aan de Tweede Kamer, staat dat vanaf 1 januari 2016 voor de dagopvang en het peuterspeelzaalwerk dezelfde kwaliteitseisen moeten gelden. Het meest pregnante verschil in kwaliteit tussen dagopvang en peuterspeelzaalwerk op dit moment heeft betrekking op de beroepskracht/kind-ratio en de maximale groepsgrootte.

Voor de diverse typen voorschoolse voorzieningen gelden voornamelijk andere kwaliteitseisen en -regels, vooral ten aanzien van de beroepskracht/kind-ratio en de maximale groepsgrootte (afhankelijk van het aantal kinderen per leeftijdscategorie in groep o.g.v. landelijke rekentool)³¹. De beroepskracht/kind-ratio in de dagopvang is bij 2-jarigen 1:6 en bij 3-jarigen 1:8. Er mogen maximaal 14 peuters (bij 2- en 3-jarigen) en 16 peuters (alleen 3-jarigen) op één groep zitten. Bij reguliere peuterspeelzalen mogen maximaal 16 peuters (van 2 tot 4 jaar) op één groep zitten met minimaal één beroepskracht en één andere volwassene. Vve-peuterspeelzalen nemen een tussenpositie in. Hier moeten er op basis van de Wet OKE twee beroepskrachten op een groep van maximaal 16 kinderen staan (1:8).

In de aangehaalde brief staat dat na 1 januari 2016 de peuterspeelzalen aan dezelfde beroepskracht/kind-ratio moeten voldoen als de dagopvang. Dat betekent in de praktijk dat er geen vrijwilligers meer als tweede leidster op de groep mogen staan en dat de groepsgrootte moet worden teruggebracht als er kinderen jonger dan 3 jaar op de peuterspeelzaal aanwezig zijn. Verder krijgen werkende ouders bij deelname aan peuterspeelzalen vanaf 1 januari 2016 een tegemoetkoming in de kinderopvangkosten, mits de peuterspeelzaal voldoet aan de wettelijke eisen uit de *Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen*. Die zijn gelijk aan de eisen van de dagopvang. Het Rijk betaalt dus straks de kosten van de werkende ouders (tweeverdieners). De gemeente blijft verantwoordelijk voor niet-werkende ouders (éénverdieners en vve-doelgroepouders). De kosten van het peuterspeelzaalwerk worden gedekt door het gemeentefonds en een (inkomensafhankelijke) ouderbijdrage.

²⁹ Wet ontwikkelingkansen door kwaliteit en educatie (2010), formeel *Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid*.

³⁰ Ministerie van SZW, ministerie van OCW (2013). *Brief aan de Tweede Kamer. Een betere basis voor peuters*, 1 december 2013.

³¹ Regels t.a.v. de beroepskracht/kind-ratio in *kinderdagverblijf* zijn: 1 beroepskracht per 4 kinderen in de leeftijd tot 1 jaar, 1 beroepskracht per 5 kinderen in de leeftijd van 1 tot 2 jaar, 1 beroepskracht per 6 kinderen in de leeftijd van 2 tot 3 jaar en 1 beroepskracht per 8 kinderen in de leeftijd van 3 tot 4 jaar. Regels t.a.v. de maximale groepsgrootte in *kinderdagverblijf* zijn: in de leeftijd tot 1 jaar mogen gelijktijdig ten hoogste 12 kinderen aanwezig zijn en in de leeftijd van 0 t/m 3 jaar mogen gelijktijdig ten hoogste 16 kinderen aanwezig zijn, waaronder ten hoogste 8 kinderen in de leeftijd tot 1 jaar. De beroepskracht/kind-ratio in *reguliere peuterspeelzalen* is 1:8, met 1 professionele beroepskracht én 1 vrijwilliger (tot 1 januari 2016) en de maximale groepsgrootte is 16 peuters (2 en 3 jaar). Bij *peuterspeelzalen die aan vve* doen gelden strengere eisen t.a.v. de beroepskracht/kind-ratio: deze is 1:8, er mogen alleen beroepskrachten op de groep. Er mogen eveneens maximaal 16 peuters (2 en 3 jaar) op een groep.

Om de extra toeslagen mogelijk te maken, is het Rijk voornemens om de gemeentelijke decentralisatie-uitkering in het kader van de Wet OKE stop te zetten. Op macroniveau gaat het om € 35 miljoen. Dit kan worden ervaren als een prikkel voor gemeenten om peuterspeelzaalwerk om te vormen tot 'vernieuwde peuteropvang'.

Of (alle) peuterspeelzalen vanaf 1 januari 2016 aan dezelfde eisen moeten voldoen wat betreft de groepsgrootte en personele bezetting, is onderwerp van discussie geweest. De vervanging van de tweede leidster door een (tweede) beroepskracht en het terugdringen van de groepsgrootte drijven mogelijk de kosten op. Het gevaar dreigt dat (een deel van de) peuterspeelzalen (nog meer) onder druk komen te staan. Gemeenten zijn immers niet wettelijk verplicht om peuterspeelzalen aan te bieden en kunnen ervoor kiezen om dat niet meer te doen. Vooral kinderen van éénverdieners en vve-doelgroepouders kunnen hierdoor tussen wal en schip raken.

De hiervoor besproken kabinetsbrief van 12 december 2013 is inmiddels achterhaald. Minister Asscher van SZW en staatssecretaris Dekker van OCW hebben op 17 juni 2014 een volgende brief over de harmonisatie van kinderdagopvang en peuterspeelzaalwerk naar de kamer gestuurd³². Het kabinet heeft haast met de harmonisatie. De eisen ten aanzien van de beroepskracht/kind-ratio, het vierogenprincipe en de eisen aan het pedagogisch beleidsplan worden gefaseerd gelijkgetrokken. Zo wordt de beroepskracht/kind-ratio die geldt in de peuterspeelzaal niet per 1 januari 2016, maar al per 1 januari 2015 van kracht in het kinderdagverblijf. Dit betekent dat er 8 peuters (van 2 of 3 jaar) op 1 beroepskracht of 16 peuters op 2 beroepskrachten in een peutergroep mogen zijn. Dit is een verrassende wending, omdat vaak is gedacht dat de strengere beroepskracht/kind-ratio van de kinderdagopvang zou gaan gelden voor het peuterspeelzaalwerk. Het omgekeerde is waar. Het peuterspeelzaalwerk hoeft het aantal kinderen op de groep niet terug te dringen. De kinderopvang mag meer peuters op een groep plaatsen.

Tegen deze achtergrond stimuleren gemeenten dat het lokale peuterspeelzaalwerk wordt omgevormd naar peuteropvang volgens de Wkkg. In ongeveer een kwart van de gemeenten is dat bij (alle of een aantal) peuterspeelzalen gebeurd³³. Waarschijnlijk zet deze trend vooral door in middelgrote en kleinere gemeenten, mede als gevolg van de beleidsvoornemens die de bewindslieden Asscher en Dekker formuleerden in hun brief. Gemeenten doen dat onder andere om te bezuinigen.

Als het peuterspeelzaalwerk op deze wijze verandert in deze 'peuteropvang', hebben ouders die beiden werken en/of studeren (zo'n 60%³⁴) recht op een tegemoetkoming in de kinderopvangkosten. Andere ouders (éénverdieners en vve-doelgroepouders) kunnen soms ook gebruikmaken van deze peuteropvang, mits ze hiervoor een (inkomensafhankelijke) ouderbijdrage betalen. Gemeenten kopen voor die specifieke groepen ouders kindplaatsen in bij de peuteropvang, vanuit (de eigen middelen van) het gemeentefonds.

Op dit punt zijn er grote verschillen tussen grotere en kleinere gemeenten. Grotere gemeenten krijgen vanwege hoge aantallen doelgroepkinderen naar verhouding veel vve-geld van het Rijk. Daarmee kunnen ze 'gratis' basisvoorzieningen ('voorscholen') neerzetten voor peuters (twee dagdelen per week voor alle peuters en vier dagdelen per week voor vve-doelgroepeuters; of zelfs vier of vijf dagdelen per week voor alle peuters). Kleinere gemeenten, met weinig doelgroepkinderen, krijgen relatief minder vve-geld van het Rijk om het peuterspeelzaalwerk in stand te houden. Zij bekostigen het peuterspeelzaalwerk vooral uit het gemeentefonds en de (inkomensafhankelijke) ouderbijdrage.

³² Ministerie van SZW, ministerie van OCW (2014). *Brief aan de Tweede Kamer. Een betere basis voor peuters*, 17 juni 2014.

³³ Buitenhek Management & Consult (2014). *Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures 2014. Feitenonderzoek ter voorbereiding op "een betere basis voor peuters"*. Utrecht: Buitenhek Management & Consult.

³⁴ Jepma, I.J., Vegt, A.L. van der, Cuelenaere, B., Siegert, J. en Thio, V. (2009). *Trends in en rondom het peuterspeelzaalwerk*. Utrecht/Rotterdam: Sardes/ECORYS.

Uit onvrede met de matige (pedagogisch-educatieve) kwaliteit van het voorschoolse stelsel woedt in Nederland al langere tijd een discussie die verband houdt met de harmonisatie. De gekozen beleidslijn van het huidige kabinet loopt niet synchroon met de wensen van de sector. Waar het kabinet kiest voor de (niet-gedwongen) opname van het peuterspeelzaalwerk in de structuur van de kinderopvang onder gelijke kwaliteitseisen en financieringscondities, willen de Brancheorganisatie kinderopvang, MOgroep, VNG en PO-Raad een 'ontwikkelrecht' en een 'gratis' basisvoorziening voor peuters³⁵. Ook het basisonderwijs wordt immers volledig bekostigd door de overheid.

De sector wil gemeenten daartoe instrumenteren, sterk lijkend op het Deense model waar gemeenten verantwoordelijk zijn voor de opvang van jonge kinderen (zie bijlage 1). De sector wenst dat er een 'gratis' aanbod komt voor alle peuters van 2,5 tot 4 jaar, te beginnen met twee dagdelen per week. Doelgroepkinderen zouden zonder directe kosten voor ouders vier dagdelen per week gebruik kunnen maken van deze basisvoorziening. Ouders die meer dagdelen per week kinderopvang nodig hebben, moeten hiervoor betalen, net zoals dat nu gaat bij het inkopen van kinderopvang. Het huidige kabinet wijst het voorstel van de sectororganisaties af, mede omdat hiervoor extra financiële middelen nodig zijn.

Experimenten 'startgroep aan de basisschool'. Na de zomervakantie in 2011 gaan er 30 pilots 'startgroepen aan de basisschool' van start³⁶. De startgroepen komen voort uit de gedachte dat er in de voorschoolse fase bij doelgroeppeuters nog veel ontwikkelwinst is te behalen. In de startgroepen kunnen kinderen in de leeftijd van 2 tot 4 jaar 'vervroegd' profiteren van een rijk pedagogisch-didactisch aanbod onder de regie en de invloedssfeer van het basisonderwijs (zonder grootschalige stelselwijziging), zoals dat bijvoorbeeld in Vlaanderen het geval is. De pilot loopt van schooljaar 2011-2012 t/m 2014-2015.

De pilots gaan uit van de bestaande wet- en regelgeving voor kinderopvang en peuterspeelzalen, maar er zijn nieuwe elementen toegevoegd. De werelden van kinderopvang/peuterspeelzalen en van de basisschool worden dichterbij elkaar gebracht door het totstandbrengen van een doorgaande ontwikkel- en leerlijn van startgroep t/m groep 8, waarover de schoolleider de inhoudelijke regie voert.

In de huidige situatie staan over het algemeen twee beroepskrachten voorschoolse educatie (PW3-niveau) op een groep. In deze pilots wordt een van deze beroepskrachten vervangen door een begeleider voorschoolse educatie, die een onderwijsbevoegdheid heeft (pabo-niveau). Op deze wijze wordt de expertise van deze twee sectoren bij elkaar gebracht.

Een derde punt is dat er per week meer uren voorschoolse educatie wordt aangeboden; minimaal vijf dagdelen van 2,5 uur per week (of 12,5 uur per week) in plaats van vier dagdelen of 10 uur per week. Tijdens deze dagdelen wordt er gestructureerd en opbrengstgericht gewerkt. Er wordt zowel implementatie- als effectonderzoek gedaan naar de startgroepen.

De landelijke startgroepen hebben navolging gekregen. Zo is de gemeente Rotterdam sinds schooljaar 2011/2012 begonnen met 'groepen nul', als onderdeel van de basisschool³⁷. Ook daarin staan intensivering en kwaliteitsverbetering van voorschoolse educatie voorop.

³⁵ VNG (2013). *Reactie kabinetsvisie 'Een betere basis voor peuters'*, 2 december 2013.

VNG (2013). *Alternatief scenario gemeenten: ontwikkelrecht voor alle peuters*.

³⁶ <http://www.startgroepen.nl/>

³⁷ <http://onderwijsbeleid010.nl/groep-nul>

Het vervroegen van de 'schoolgang' voor 3-jarigen (peuters) past in de advieslijn van de Onderwijsraad³⁸. Een vrijwillig aanbod (te beginnen met 5 ochtenden, uiteindelijk uitgebreid naar 9 dagdelen) voor alle 3-jarigen onder verantwoordelijkheid van het basisonderwijs (zoals dat nu ook geldt voor de 4-jarigen), kan een belangrijke bijdrage leveren aan de ontwikkeling van peuters. Dit biedt ook betere mogelijkheden voor versterking van de gehele (nieuwe) kleuterperiode van 3 t/m 6 jaar.

1.4 Vve-beleid van 2000 tot 2015

Het vve-beleid komt voort uit het onderwijsachterstandenbeleid en uit de resultaten van jarenlang onderzoek naar de oorzaken van het risico op achterstanden. Deze onderzoeks- en beleidslijnen leiden in de tweede helft van de jaren negentig tot de ontwikkeling van het vve-beleid. Uitgangspunt is dat onderwijsachterstanden het best kunnen worden voorkomen en bestreden door vroeg in het leven van het jonge kind te starten met activiteiten die de ontwikkeling extra stimulansen geven.

Landelijke vve-opzet en ontwikkelingen

Doel was om kinderen met risico op onderwijsachterstanden bij de start van het basisonderwijs vooral bij de Nederlandse taalontwikkeling extra te stimuleren. Later zijn de doelen verruimd. Vanaf 2010 omvatten de doelen een breed terrein van vier ontwikkelingsdomeinen: 1) taal, 2) rekenen, 3) de sociaal-emotionele ontwikkeling en 4) de motorische ontwikkeling.

In het basisonderwijs bestond de doelgroep vooral uit kinderen met taalachterstanden in het Nederlands, geconcretiseerd in de gewichtenleerlingen. Scholen kregen extra formatie, afhankelijk van het aantal gewichtenleerlingen. De definitie van het leerlinggewicht is echter in de loop van de laatste vijftien jaar versmald: etniciteit en de sociaal-culturele achtergrond, die aanvankelijk meewogen, zijn uit de definitie verdwenen. Nu is alleen het kenmerk van de opleiding van de ouders nog bepalend voor het leerlinggewicht. Aanvankelijk werd het criterium van het leerlinggewicht direct toegepast bij het bepalen van de doelgroep in de voorschoolse fase, maar dat veranderde later bij het beleid door gemeenten (zie vervolg).

Gemeenten speelden vanaf het begin een belangrijke rol bij de uitvoering van het vve-beleid (zie de Regelingen VVE, april en oktober 2000, OCW)³⁹. Vanaf 1998 was er het Gemeentelijk Onderwijs Achterstanden (GOA)-beleid). Vanaf 2002 werd het aanvankelijk specifieke vve-geld (tot dan toe drie specifieke vve-regelingen van april en oktober 2000 en juli 2001) opgenomen in het GOA-budget dat aan gemeenten werd toegekend voor het bestrijden van onderwijsachterstanden. Gemeenten kregen geld en konden op lokaal niveau voorschoolse instellingen (veelal peuterspeelzalen) en basisscholen bij het GOA-plan betrekken. De gemeente verdeelde de middelen over deze participanten om het vve-beleid uit te voeren. De doelen, middelen en deelnemers van het vve-beleid waren omschreven in het gemeentelijke GOA-plan. In de loop van de periode tussen 2006 en 2010 kregen gemeenten de vrijheid om in de voorschoolse fase de definitie van het achterstandscriterium te verruimen en ook bijvoorbeeld etniciteit en sociaal-culturele achtergrond mee te laten wegen bij het bepalen van de doelgroep van het gemeentelijk vve-beleid.

Voor de uitvoering van het (aanvankelijk dus vooral gemeentelijk) vve-beleid kon gebruik worden gemaakt van speciaal daartoe landelijk ontwikkelde vve-programma's. Eerst ging het om de programma's Kaleidoscoop en Piramide van respectievelijk de Averroësstichting in Amsterdam (nu bij het Nederlands Jeugdinstituut ondergebracht) en het Cito in Arnhem. Deze programma's zijn ontwikkeld in de periode vanaf 1995. Vanaf 2000 gingen kwartiermakers vanuit de VNG gemeenten

³⁸ Onderwijsraad (2010). *Naar een nieuwe kleuterperiode in de basisschool*. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2008). *Een rijk programma voor ieder kind*. Den Haag: Onderwijsraad.

³⁹ Regeling Voor- en Voorschoolse Educatie (VVE); algemeen verbindend voorschrift; voor gemeentebesturen; 11 april 2000; PO/OO-2000/6729; Regeling Voor- en Voorschoolse Educatie (VVE); algemeen verbindend voorschrift; voor gemeentebesturen; oktober 2000; PO/OO/2000/23894

begeleiden bij het maken van vve-plannen voor de inzet van de vve-middelen in de gemeente. In een instructiebijeenkomst voor deze kwartiermakers werd de inzet van programma's door de toenmalige *Makelaar VVE*⁴⁰ verruimd met het niet als zodanig erkende vve-programma Startblokken/Basisontwikkeling. In de jaren daarna werd niet meer strikt aan deze drie vve-programma's vastgehouden. Er verscheen een landelijk overzicht van allerlei vve-programma's, ingedeeld naar het ontwikkelingsdomein waar het programma zich op richtte, naar het onderscheid tussen deelprogramma en integraal programma, et cetera (aangekondigd in de Regelingen VVE, zie voetnoot 38).

In de periode 2006-2010 werd de roep steeds luider om gebruik te maken van vve-programma's die *evidence-based* zijn. Vanaf 2010 werd verwezen naar een database, ontwikkeld door de Erkenningscommissie Interventies van het NJi, met vve-programma's die door deze commissie positief waren beoordeeld en als vve-programma waren gecertificeerd. Aan de acht programma's die daarin aanvankelijk waren opgenomen, werden er later nog enkele toegevoegd.

Van meet af aan moest de uitvoering van het vve-beleid voldoen aan een aantal condities:

- a. Vve moet worden uitgevoerd in centra (niet in gezinnen, zoals het geval was bij de Stap-programma's uit de jaren tachtig en negentig) bij peuterspeelzalen en de groepen 1 en 2 van het basisonderwijs.
- b. Er moet worden gewerkt met gestructureerde programma's.
- c. Het programma moet geschikt zijn voor kinderen vanaf 3 jaar en doorlopen tot in groep 2 van de basisschool.
- d. De vve-programma's moeten worden uitgevoerd door voldoende geschoold en gekwalificeerd personeel.
- e. Er moet sprake zijn van intensieve begeleiding (Regeling VVE, april 2000, OCW).

Deze condities waren al in de voorbereidingsperiode bij de experimentele ontwikkeling van de programma's Kaleidoscoop en Piramide vastgesteld door de toenmalige Commissie VVE (1995-1999) in overleg met de betrokken ministeries van OCW en VWS. Ook werd als een conditie beschouwd dat de doelgroepkinderen gedurende vier dagdelen per week aan vve deelnamen. Aan deze eis is lang vastgehouden, met steun van onder andere de Onderwijsraad⁴¹. Maar met de invoering van de OKE-wet⁴² en het begeleidende Besluit Basisvoorwaarden⁴³ is dit gewijzigd in deelname van drie dagdelen of tien klokuren per week. Er werd uitgegaan van minimaal drie jaren deelname aan vve: één jaar in de voorschoolse en twee jaar in de vroegschoolse fase.

De deelname en het bereik werden bij de allereerste Regelingen VVE van april en oktober 2000 en juli 2001 overgelaten aan de gemeenten. Zij konden gebruik van de regelingen aanvragen als ze aan de voorwaarden voldeden, d.w.z. dat ze voor minimaal één of meer scholen met 70% gewichtenleerlingen (Regeling VVE, april 2000, zie voetnoot 38) of één of meer scholen met 50% gewichtenleerlingen (Regeling VVE oktober 2000, zie voetnoot 38) subsidie konden aanvragen. Omdat deze aantallen en percentages bij het Rijk bekend waren (oktobertellingen), gingen de regelingen gepaard met lijsten met beschikbare bedragen voor deze regelingen per gemeente. Gaandeweg werden er vanuit het Rijk doelen en streefpercentages geformuleerd voor de deelname aan vve. Voor de GOA-periode 2002-2006 was het streven dat aan het eind van deze periode 50% van de doelgroepkinderen zou zijn bereikt. Voor de GOA-periode van 2006-2010 werd dit verhoogd tot 70% en nog later werd het einddoel op 100% gesteld: alle kinderen met risico's op onderwijsachterstanden moesten gaan deelnemen aan vve-programma's.

⁴⁰ Toegelicht in de Regelingen VVE, april en oktober 2000, OCW, zie voetnoot 1.

⁴¹ Een rijk programma voor ieder kind, Advies Onderwijsraad, juli 2008.

⁴² Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Wet Kinderopvang, de Wet op het Onderwistoezicht, de Wet op het Primair Onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid, Staatsblad 296, Den Haag.

⁴³ Besluit van 7 juli 2010, houdende vaststelling van basisvoorwaarden voor de kwaliteit van voorschoolse educatie (Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie), Staatsblad 298, Den Haag.

Ontwikkelingen in de kinderopvang

In de periode 1990-2002 voerde de overheid een stimuleringsbeleid om de capaciteit van de kinderopvang te vergroten. Doel was de deelname van vrouwen aan het arbeidsproces te vergroten. De periode wordt gekenmerkt door een sterke uitbreiding van de deelname aan de kinderopvang. Dit beleid staat in principe (nog) los van het onderwijsachterstandenbeleid en het vve-beleid. In 2005 kwam de Wet op de Kinderopvang tot stand. Daarmee zijn alle stimuleringsmaatregelen omgezet in een wettelijke regeling. In 2007 werd deze wet verder aangepast.

Vve-aansturing en financiële middelen voor vve vanaf 2000-2006

Het zat vve in het begin wel mee. In het jaar 2000 was er een begrotingsoverschot bij het Rijk, waardoor er veel geld kon worden vrijgemaakt voor vve. Vve werd vanaf 2000, zoals eerder vermeld, aangestuurd via de gemeenten, eerst met specifieke vve-middelen en later via de GOA-middelen. Het budget van de gemeente werd vastgesteld op basis van de aantallen gewichtenkinderen in de gemeente via de schoolgewichten.

Op deze wijze werd het vve-beleid op twee manieren aangestuurd: enerzijds via het GOA-beleid van de gemeenten met specifiek voor vve en GOA beschikbaar gestelde middelen; anderzijds via de scholen die, zoals in de jaren daarvoor, gewichtenmiddelen kregen.

Omvang aantal doelgroepkinderen in het onderwijs

Het aantal achterstandsleerlingen in het basisonderwijs was door herdefiniëring en door stijging van het opleidingsniveau in Nederland gedaald van rond 700.000 in 1986 tot bijna 390.000 in 2003; ofwel van 48% van de basisschoolpopulatie in 1986 tot 25% in 2003.

Omvang middelen voor gemeentelijk achterstandenbeleid en voor de gewichtengelden

In 2004 werden de volgende bedragen beschikbaar gesteld voor het onderwijsachterstandenbeleid: 260 miljoen euro voor de gewichtengelden; 234 miljoen euro voor de gemeentelijke middelen. De gewichtenmiddelen van 26 miljoen euro in 2004 naar 246 miljoen euro in 2009 en de middelen voor het gemeentelijk achterstandenbeleid van 213 miljoen euro in 2004 naar 153 miljoen euro in 2009.

Na de voorspoedige start van vve in de periode van 2000 tot en met 2003, stelde OCW begin 2004 voor het schooljaar 2005-2006 een bezuiniging voor van rond 100 miljoen euro op het onderwijsachterstandenbeleid⁴⁴. Verzet hiertegen in de Tweede Kamer leidde tot het aannemen van de Motie Verhagen c.s. die leidde tot een extra inzet olopend van 0 miljoen euro in 2004 tot 100 miljoen euro in 2009, waarmee de bezuiniging de facto weer ongedaan werd gemaakt. Deze middelen gingen echter voor 60 miljoen euro naar het basisonderwijs en zouden moeten worden ingezet voor vve. Er ging ook geld naar gemeenten voor schakelklassen (30 miljoen euro). Voor de gemeenten ging de bezuiniging voor vve wel door: het budget voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid liep terug van 213 miljoen euro in 2004 naar 153 miljoen euro in 2009⁴⁵.

Wijziging in het beleid van landelijke aansturing van vve: 2006

In 2006 was er sprake van een stevige beleidswijziging van het onderwijsachterstanden- en vve-beleid. Er kwam een einde aan het GOA-beleid. Voortaan was er sprake van een splitsing van verantwoordelijkheden en geldstromen. Onderwijsachterstandenbeleid werd voortgezet en het doel bleef ook hetzelfde: bestrijden en voorkomen van onderwijs-/ taalachterstanden bij doelgroepkinderen en deze groep zoveel mogelijk bereiken.

⁴⁴ *Bezuinigingen GOA van 1 aug 2005 tot 1 aug 2006*, Brief OCW aan gemeenten en schoolbesturen, 10 februari 2004, kenmerk: PO OO 2004 4933.

⁴⁵ *Onderwijsachterstandenbeleid*; brief Minister OCW aan Tweede Kamer, Den Haag, 22 oktober 2004, kenmerk: PO/OO/2004/50616.

Deze wijziging is in den lande bekend geworden met de term de 'knip'. Die knip ziet er als volgt uit:

- a. De gemeenten worden verantwoordelijk voor het vve-beleid voor de 0- tot 4-jarigen, inclusief de overdracht naar het basisonderwijs en het maken van afspraken met het basisonderwijs over de resultaten die eind groep 2 met vve moeten worden bereikt. Gemeenten krijgen daarvoor een specifieke uitkering op basis van de totale schoolgewichten in de gemeente. Deze middelen staan in principe los van de middelen voor het basisonderwijs.
- b. Het basisonderwijs wordt verantwoordelijk voor het onderwijsachterstandenbeleid voor kinderen vanaf 4 jaar. Scholen krijgen daarvoor de gewichtenmiddelen, die vanaf 2006 in de lumpsum van het basisonderwijs worden opgenomen. Deze middelen staan in principe los van de middelen die gemeenten krijgen voor het onderwijsachterstandenbeleid.

De periode 2006-2010

De periode 2006-2010 was voor vve een drukke beleidsperiode, waarin zowel op lokaal gemeentelijk als op nationaal niveau veel is gebeurd.

Kinderopvang. Vanaf 2006 kwam het steeds vaker voor dat de kinderopvang aan gemeentelijk vve-beleid ging deelnemen, omdat steeds meer doelgroepkinderen bij de kinderopvang instroomden. Dit bleef bij de gemeenten niet onopgemerkt; zij betrokken daarom de kinderopvang steeds vaker bij het gemeentelijk vve-beleid.

Afwachtende houding basisonderwijs. Na de 'knip' nam het basisonderwijs in de gemeenten veelal een afwachtende houding aan, temeer daar gemeenten geen gelden meer aan het onderwijs mochten/konden geven als gevolg van de scheiding van verantwoordelijkheden en financiële geldstromen. Deze houding leidde in deze periode tot een bief van de wethouders van de G4 aan OCW, waarin zij hun zorgen daarover kenbaar maakten. Dit mondde uiteindelijk uit in het project *Focus op Vroegschool*, dat gepaard ging met een financiële stimulans van OCW onder de titel 'Stimuleringsregel Vroegschoolse Educatie 2008-2009'.

Bestuursakkoord Rijk-Gemeenten 2007. In 2007 verscheen het Bestuursakkoord Rijk en Gemeenten⁴⁶, waarin uitbreiding van voorschoolse educatie wordt genoemd als middel om taalachterstanden gericht te bestrijden. Gemeenten hebben daarbij een regierol. Doel is om alle doelgroepkinderen te bereiken met effectieve vve-programma's. Harmonisatie van de regelgeving voor alle voorzieningen voor kinderen van 0 tot 4 jaar wordt aangekondigd.

Brief Staatssecretaris aan Tweede Kamer. In 2007 stuurde de Staatssecretaris een brief aan de Tweede Kamer⁴⁷. Doel van het beleid is het bestrijden van taalachterstanden bij jonge kinderen. Er worden forse investeringen in voorschoolse educatie aangekondigd. Er wordt gesproken over een sluitend systeem waarmee alle doelgroepkinderen worden bereikt via peuterspeelzaalwerk of kinderopvang. Tegelijkertijd is verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen een belangrijke ambitie. Dit wordt vertaald in de aankondiging van forse investeringen in de kinderopvang, oplopend van 175 miljoen euro in 2008 tot 700 miljoen euro in 2011. De brief bevestigt de regierol van gemeenten, gaat in op financiële tegemoetkoming aan ouders en behandelt de harmonisering van kwaliteitsregels voor peuterspeelzaalwerk en kinderopvang. De beide vormen van opvang hoeven niet gelijk te zijn, maar moeten wel binnen één kader worden opgenomen.

Bestuurlijke afspraken OCW-VNG 2008. In april 2008 sloot OCW een akkoord met de VNG⁴⁸ met afspraken over voor- en vroegschoolse educatie. Met dit akkoord wordt teruggegrepen op het

⁴⁶ Samen aan de slag; bestuursakkoord rijk en gemeenten; juni 2007, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken

⁴⁷ *Samen spelen, samen leren*; Brief van staatssecretaris van Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan de Tweede Kamer; juli 2007

⁴⁸ *Bestuurlijke afspraken Voor- en vroegschoolse Educatie*, akkoord tussen OCW en VNG; Den Haag, OCW, april 2008.

Bestuursakkoord van juni 2007. Centrale afspraak is een gezamenlijke inspanning van Rijk en gemeenten om taalachterstanden in het Nederlands bij doelgroepkinderen te verminderen. Streven is dat in 2011 alle doelgroepkinderen worden bereikt. De VNG neemt de taak op zich om gemeenten voor te lichten over de inzet van middelen van het Rijk en de inzet van eigen middelen, die via het accres bij de gemeenten komen. OCW houdt toezicht op de kwaliteit van vve en stelt financiële middelen beschikbaar. OCW zorgt voor verruiming van de wet- en regelgeving. Het is een gezamenlijke inspanning van VNG en Rijk om de inzet van eigen middelen en Rijksmiddelen door gemeenten te monitoren. Gemeenten moeten zorgen voor een voldoende aanbod van vve-kindplaatsen in de voorschoolse vve-instellingen (aantal plaatsen rond driekwart van het aantal gewichtskinderen van 4-5 jaar in het basisonderwijs in de gemeente).

Omvang voorziene budgetten voor vve voor de periode 2008-2011

Gebudgetteerde / voorziene bedragen voor vve

- a. *Rijk*: van 141,5 miljoen euro in 2008 tot 110 miljoen euro in 2011; dit omvat het geldende budget voor gemeenten (specifieke uitkering voor alle gemeenten en Brede Doel Uitkering (BDU) voor Grote Steden) en de zgn. FES-middelen voor alle gemeenten
- b. *Gemeenten*: van 16,5 miljoen euro in 2008 naar 56,5 miljoen euro in 2011; het gaat hier om eigen middelen van gemeenten via de accres-gelden in het gemeentefonds
- c. *Rijk*: van 43,5 miljoen euro in 2008 naar 43,5 miljoen euro in 2011; de zgn. enveloppengelden ten behoeve van gemeenten (specifieke uitkering of BDU)
- d. TOTAAL: van 201,5 miljoen euro in 2008 tot 210 miljoen euro in 2011

Brief Staatssecretaris aan Tweede Kamer. Na de Bestuurlijke afspraken van april 2008, stuurde de Staatssecretaris van OCW een maand later, mei 2008, opnieuw een brief naar de Tweede Kamer⁴⁹. Voor alle jonge kinderen moet er kwalitatief goede opvang zijn in peuterspeelzalen en/of kinderopvang. Alle kinderen met een risico op achterstanden moeten deelnemen aan een vve-programma. Het kabinet wil de kwaliteit van vve-programma's verhogen en de uitvoeringscondities verbeteren.

Het kabinet streeft *ten eerste* naar een dekkend aanbod voor vve door uitbreiding van het vve-aanbod en verbetering van de toeleiding van doelgroepkinderen naar vve. *Ten tweede* wil het kabinet vve verbeteren door het gebruik van bewezen effectieve vve-programma's en toepassing van optimale condities, onder andere betreffende het aantal dagdelen per week, de leidster/kind-ratio, begeleiding voor kinderen, scholing en certificering personeel en de doorgaande lijn van voorschools naar vroegschool. Het belang van ouderbetrokkenheid wordt apart genoemd. *Ten derde* wil het Rijk een landelijk kwaliteitskader ontwikkelen, het opleidingsniveau van leidsters verbeteren en toepassing van een gunstige leidster/kind-ratio stimuleren. Het is belangrijk dat de peuterspeelzalen en kinderopvang naar elkaar toegroeien (harmonisatie). *Ten vierde* wijst het Rijk op de belangrijke regierol van de gemeenten en het toezicht op de kwaliteit door de Inspectie van het Onderwijs en de GGD.

De financiële kaders van deze brief komen grotendeels overeen met wat reeds bij de Bestuurlijke afspraken was genoemd. Overigens gaat het bij een deel van de bedragen om *voorstellen*.

De OKE-wet van 2010

In 2010 werd als vervolg op de akkoorden van OCW en VNG en de brieven van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer uit de voorgaande jaren de OKE-wet van kracht, in combinatie met een Besluit over de basisvoorwaarden om een goede kwaliteit van vve te realiseren. In de OKE-wet en het Besluit wordt voorschoolse educatie omschreven als educatie gericht op het bestrijden van

⁴⁹ *Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie*; Brief van Staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer, mei 2008, PO 7029.

(taal)achterstanden bij doelgroepkinderen. Bestrijden en voorkomen van achterstanden blijft het doel van het beleid.

Tegelijkertijd is de kwaliteit van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang in één wet opgenomen, de *Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen*. Het genoemde Besluit concretiseert een aantal condities voor de uitvoering van vve: een maximale groepsomvang van 16 peuters in peuterspeelzalen, een leidster/kind-ratio van 1:8, minstens twee geprofessionaliseerde leidsters, het werken met erkende vve-programma's (databank Erkenningscommissie Interventies van het NJI) met aandacht voor de vier ontwikkelingsdomeinen 1) taal, 2) rekenen, 3) sociaal-emotionele ontwikkeling en 4) motoriek, de scholing en certificering van de leidsters in het gebruik van de vve-programma's en een intensiteit van deelname door de peuters van vier dagdelen of 10 uren per week gedurende minimaal een jaar.

Harmonisatie is een onderdeel van de Wet OKE, vooral geconcretiseerd in het samengaan van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang in één wet, waarin de kwaliteitseisen voor beide vormen van opvang apart zijn geformuleerd. Het blijkt dat in de actuele discussies op onderdelen de condities van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk naar elkaar toegroeien. Bijvoorbeeld: aanvankelijk groeit de groepsomvang van peuterspeelzaalwerk (maximaal 16 voor 2- tot 3-jarigen) toe naar de kinderopvang (maximaal 14 voor 2-3 jarigen, maar de laatste ontwikkeling is dat het omgekeerde lijkt te gebeuren, namelijk dat de groepsomvang van de kinderopvang toegroeit naar het peuterspeelzaalwerk (maximaal 16 peuters op een groep van 2- tot 3-jarigen).

De periode 2010-2015

Sinds de invoering van de Wet OKE is het beleid landelijk en lokaal vooral gericht op de implementatie van de eisen en condities van deze wet. Veel gemeenten zijn zich – overigens al vanaf de periode *voor* 2010 - aan het bezinnen op de inzet van de middelen voor vve en op de harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang: moet er worden gestreefd naar vormen van lichte samenwerking, intensieve samenwerking of zelfs naar integratie? Vanaf 2010 ging er een nieuwe vierjarige periode van het onderwijsachterstandenbeleid in: 2010-2014.

G37-gemeenten. Tot 2012 was er vanuit de overheid gezien nauwelijks verschil tussen de ene en de andere gemeente, behalve uiteraard wat betreft de grootte en de omvang van de middelen voor de gemeente. Maar in de periode na 2010 is er gaandeweg een differentiatie in de behandeling van gemeenten opgetreden. In het kader van het Grotestedenbeleid was er een groep van gemeenten ontstaan, die hun vve-middelen kregen binnen een bepaalde geldstroom, namelijk de BDU. In het beleid werd aan de G4, de vier grote steden, ook de G33 toegevoegd, zodat er sprake was van beleid gericht op de G37 en beleid gericht op de overige gemeenten. In 2012 was er een extra inzet van 100 miljoen euro voor het verbeteren van vve. Deze extra middelen werden als volgt verdeeld: 95 miljoen euro voor de G37 en 5 miljoen euro voor de overige gemeenten.

*Bestuurlijke afspraken met de G37*⁵⁰. Omdat deze 37 gemeenten extra middelen kregen (en het ging om flinke budgetten) wilde de overheid hier goed zicht op houden. Daartoe werden allereerst zogenaamde *Bestuurlijke afspraken* gemaakt, apart met elk van deze 37 gemeenten. Deze afspraken waren gemeentespecifiek, maar gemeenschappelijk doel was dat de gemeenten maatregelen zouden nemen:

- a. voor uitbreiding van het aanbod en gebruik van vve;
- b. voor de inzet van hbo'ers op de groep en/of bij overheadtaken als coaching;
- c. voor het op peil brengen van de kwaliteit van het taalgebruik van de medewerkers in de uitvoerende voorzieningen (nieuwe taalnorm 3F voor mondelinge en leesvaardigheden, 2F voor schriftelijke vaardigheden).

⁵⁰ Zie www.vveschakelklassenzomerscholen.nl voor alle details.

Aan de discussie over de kwaliteit van het vve-personeel – naar hogere kwalificatie met inzet van hbo-gekwalficeerde leiding – heeft de Onderwijsraad in de periode 2008-2010 ook een bijdrage geleverd⁵¹. De 37 gemeenten worden vrij strikt gevolgd en moeten nauwkeurig verantwoording afleggen over de besteding van de (extra) middelen en over de behaalde resultaten. Hiertoe is regelmatig landelijk overleg en elke gemeente heeft een contactpersoon, liaison, die namens OCW de ontwikkelingen in de gemeente volgt en bespreekt en die als aanspreekpunt fungeert voor de gemeente. Op het toezicht wordt later nog teruggekomen.

De G86-gemeenten. In 2012 kregen de G37 95 van de 100 miljoen euro extra beschikbare middelen voor vve toegekend. De inzet van de overige 5 miljoen euro kwam ten goede aan 86 gemeenten (met naar verhouding de meeste doelgroepkinderen) uit de grote groep van niet-G37-gemeenten.

Inmiddels was er in de landelijke pers een discussie aangezwengeld over de kwaliteit van het taalgebruik van de leidsters in de voorscholen. 'Voorschool' is de benaming voor de instelling die, voorafgaand aan de basisschool, voorschoolse educatie verzorgt voor de doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid. Dit is in veel gevallen een peuterspeelzaal, maar er zijn ook (maar in veel geringere mate) kinderdagverblijven die voorschool worden genoemd. De discussie over het taalniveau van de leidsters heeft ertoe geleid dat de 5 miljoen euro vanuit de overheid volgens een bepaalde sleutel is verdeeld over 86 gemeenten. Bij al deze gemeenten is een traject gestart, waarin de leidsters op hun taalniveau zijn getoetst. Afhankelijk van de uitkomst, moeten de leidsters een scholingstraject volgen, waarna ze opnieuw worden getoetst. Ook hier wordt nauwgezet toegezien op de inzet van de middelen en op de resultaten.

Verlenging OAB-periode. Doordat de inzet van de 100 miljoen euro extra vve-middelen een driejarige periode beslaat (ingående 2013), zou er een complexe afrekeningssituatie ontstaan als vastgehouden was aan de OAB-periode van 2010-2014. Daarom is voor alle gemeenten met OAB/vve-middelen de OAB-periode met één jaar verlengd, zodat de OAB-periode duurde van 2010-2015. Dat betekende dat alle reguliere vve-gelden een jaar langer werden uitgekeerd.

Toezicht op de kwaliteit van vve

De G4 hadden vroeg in de periode 2006-2010 behoefte aan inzicht in de inzet van de vve-middelen in hun gemeente en de resultaten daarvan. Overleg hierover met OCW leidde tot het voorstel om de Inspectie van het Onderwijs de taak te geven om de kwaliteit vast te stellen van de voorscholen in de vier grote steden.

Pilot G4 in 2007. In 2007 werden met een budget van 1 miljoen euro een toezichtkader ontwikkeld en een pilot uitgevoerd. In totaal zijn bijna 300 locaties beoordeeld aan de hand van een toezichtkader dat voor deze pilot in samenwerking met de GGD is ontwikkeld (Brief OCW aan Tweede Kamer, d.d. 21 mei 2008; kenmerk PO/ZO/10986). Vier vragen stonden hierbij centraal:

- a. Wat is de kwaliteit van de uitvoering van vve?
- b. In welke mate wordt aan de randvoorwaarden/condities voldaan?
- c. Wat is de kwaliteit van de vve-context?
- d. Kunnen doelgroepkinderen met vve gewoon mee in groep 3 (hoe effectief is vve?).

Aan de vier gemeenten is afzonderlijk gerapporteerd over de kwaliteit van vve.

2010-2012. Deze pilot bij de G4 was de aanzet tot een landelijke zogenaamde 'bestandsopname', een soort nulmeting van vve. Deze bestandsopname is eerst uitgevoerd bij de G33. Ook zij kregen bezoek van de Inspectie van het Onderwijs en kregen feedback op de kwaliteit van vve in hun gemeente. Bij de bestandsopname gaat de Inspectie vanuit twee invalshoeken te werk: enerzijds wordt het vve-beleid van de gemeente op een tiental aspecten geëvalueerd; anderzijds worden de

⁵¹ Zie voetnoot 40.

vve-instellingen met het Toezichtkader gescreend op hun kwaliteit. Dit Toezichtkader beschrijft de kwaliteit van de instelling op zo'n vijftig aspecten.

2012-2014. Na de G33 is de bestandsopname uitgevoerd bij alle OAB-gemeenten. Het vve-beleid van elke gemeente werd bekeken en er zijn bij (een steekproef van) de vve-instellingen bezoeken afgelegd en observaties uitgevoerd door de Inspectie van het Onderwijs. Overigens is de Inspectie ook gaan werken met een digitale vragenlijst die alle vve-instellingen moeten invullen. Deze vragenlijst is een operationalisering van het Toezichtkader en levert daarom ook veel informatie op over de (zelf)evaluatie van het personeel in een voorschoolse instelling.

Wet OKE en toezicht vve. Het toezicht op de kwaliteit van vve is in de Wet OKE opgenomen als een structurele taak van de Inspectie van het Onderwijs. De Inspectie let vooral op de inhoudelijke kwaliteit van het aanbod, het educatief handelen van de leidsters, het pedagogisch klimaat, de interne kwaliteitszorg, de doorgaande lijn, de relatie met de ouders et cetera. Zaken rond hygiëne, veiligheid en ruimtelijke voorzieningen laat de Inspectie over aan de GGD, die in principe namens de gemeenten de kwaliteit van de kinderopvang bijhoudt (en met de komst van de OKE-wet ook die van het peuterspeelzaalwerk).

Bestandsopname en signaalgestuurde inspectie. Werd de bestandsopname als een nulmeting omschreven, het is niet zo dat elke instelling na de bestandsopname op gezette tijden opnieuw aan een onderzoek wordt onderworpen. De Inspectie werkt volgens het systeem van de signaalgestuurde inspectie. De Inspectie voert alleen een nieuwe inspectie uit als er signalen zijn (van ouders, gemeenten, instellingen) dat een nader onderzoek wenselijk is.

Verdere ontwikkeling Toezichtkader VVE. Het toezichtkader dat voor de pilot in 2007/2008 werd ontwikkeld, is verder verfijnd. Vanaf 2010 heeft het toezichtkader voor een groot gedeelte een definitieve vorm, al zijn er daarna nog enkele wijzigingen in aangebracht (Toezichtkader VVE – voor de Bestandsopname 2010). Inmiddels zijn er ontwikkelingen gaande waarbij de kaders van GGD en van Inspectie van het Onderwijs met elkaar worden vergeleken en eventueel op elkaar worden afgestemd, zodat er sprake is van wederzijdse aanvulling en overlap wordt vermeden.

Evaluatie van vve

Het vve-beleid is op een aantal manieren gevolgd en geëvalueerd.

Landelijke Monitor VVE. Naast het toezicht op de kwaliteit van vve in de gemeenten en in de vve-instellingen, is er in de periode 2007-2011 een landelijke monitor uitgevoerd. Er zijn vanaf 2007 vijf metingen uitgevoerd⁵².

De conclusies bij de vijfde en laatste meting in 2011 waren als volgt:

1. *Doelstelling OAB-beleid 2006-2011 (100% bereik voor- en voerschools) niet behaald.*
In 2011 is het aantal gerealiseerde plaatsen met 4 dagdelen per week in de voerschoolse educatie landelijk uitgekomen op 80% van het aantal gewichtenpeuters in plaats van op de gewenste 100%. In de voerschoolse educatie is de beoogde 100% van de doelgroep ook niet bereikt. Volgens de vijfde meting wordt 73% van de doelgroepleerlingen op OAB-scholen bereikt met vve.
2. *Het bereik van voerschoolse educatie en van voerschoolse educatie steeg voortdurend, bij het basisonderwijs licht.*
3. *Het vve-beleid is succesvoller in grote dan in kleine gemeenten.*
Het vve-aanbod is in kleine gemeenten lager door belemmerende factoren (grotere spreiding doelgroepkinderen en geringere omvang middelen).

⁵² Zie o.a. *Landelijke Monitor VVE 2011. de vijfde meting*; Sandra Beekhoven, IJsbrand Jepma en Paul Kooiman, 2001, Sardes, Utrecht.

4. *Effecten OKE-wet zijn zichtbaar.*

Ruim driekwart van de gemeenten voldoet aan alle eisen van vve; twee derde van de gemeenten voldoet aan alle eisen die worden gesteld aan de uitvoering van vve in peuterspeelzalen en kinderdagverblijven.

Evaluatie Specifieke uitkering Onderwijsachterstandenbeleid

In 2014 verscheen een rapport met de uitkomsten van een onderzoek naar de besteding van de specifieke uitkering die gemeenten sinds jaar en dag van het Rijk ontvangen in het kader van vve en het bestrijden van onderwijsachterstanden⁵³. Er is gekeken naar de besteding van de middelen van een representatieve steekproef van 50 gemeenten.

Enkele conclusies:

Kleine gemeenten besteden in de jaren 2012, 2013 en 2014 meer geld aan vve dan ze via de SU binnenkrijgen. Grote gemeenten besteden aanvankelijk minder dan ze krijgen, in 2013 ongeveer evenveel en in 2014 besteden ze meer dan ze krijgen.

1. Het grootste deel van de bestedingen (bij alle gemeenten) gaat op aan voorzieningen voor voorschoolse educatie. Veel minder wordt besteed aan onder andere zomerscholen, schakelklassen en kwaliteitsverbetering van de medewerkers.
2. Tot de wettelijke taken van de gemeenten behoren: bereik, doelgroepdefinitie, toeleiding, doorgaande lijn en resultaatafspraken.
 - a. Er zijn geen verplichte verbeterpunten (score 1) bij G37 en evenmin bij de overige gemeenten. Enige uitzondering is het maken van resultaatafspraken, waarop de niet-G37 voor bijna de helft een 1 scoren (op een schaal van 4).
 - b. De G37 scoren voor elk van deze vijf wettelijke taken beter dan de niet-G37.
 - c. De percentages van gemeenten waar verbeterpunten zijn opgelost, liggen voor alle vijf de wettelijke taken boven de vijftig procent; flinke verbeteringen, hoewel er nog wel verbetermogelijkheden zijn.
 - d. Ook in de G37 zijn na de bestandsopname flinke verbeteringen doorgevoerd: score 3 (voldoende) of score 4 (voorbeeldig) stegen tot percentages tussen 91% en 100% voor vier van de vijf taken, terwijl voor één taak het percentage steeg tot bijna driekwart. Al met al goede verbeteringen.

⁵³ *Evaluatie specifieke uitkering en gemeentelijk beleid inzake onderwijsachterstanden; gemeentelijke bestedingen en beleid 2012-2014; Voor- en Vroegschoolse Educatie, Cebeon/Regioplan, februari 2015.*

Beschikbare middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid

Onderstaande tabel geeft de middelen weer waarover de gemeenten en de schoolbesturen kunnen beschikken.

Tabel 1.1 Overzicht onderwijsachterstandenmiddelen gemeenten en schoolbesturen*

	<i>x mlj €</i>
<i>Gemeenten</i>	
Specifieke uitkering OAB (voorschoolse educatie bij vve)	179
Idem, de zgn. versnellingsmiddelen, bereik van 50% naar 100%	47
Idem, de zgn. harmonisatiegelden (kwaliteitsimpuls peuterspeelzalen)	20
Idem, tbv schakelklassen regulier onderwijs	15
G37, Bestuursafspraken Rijk met G4, G33 voor vve, schakelklassen en zomerscholen	70
<i>Subtotaal gemeenten</i>	<i>331</i>
<i>Schoolbesturen</i>	
Schoolbesturen reguliere basisscholen (gewichtengelden)	242
Idem (gelden regeling impulsgebieden)	154
Schoolbesturen speciale basisscholen (cumi-gelden)	20
Schoolbesturen voor (voortgezet) speciaal onderwijs (cumi)	26
<i>Subtotaal schoolbesturen</i>	<i>442</i>
Totaal	773

* Jepma, I.J., Beekhoven, S., m.m.v. Zandvliet, K. (2013). *Naar een nieuw bekostigingsarrangement voor het onderwijsachterstandenbeleid*. Utrecht/Rotterdam: Sardes/SEOR/EUR.

Besluit

In de periode 2000-2015 is er in Nederland op het terrein van voor- en voerschoolse educatie voor kinderen in de leeftijd van 2,5 tot 6 jaar veel gebeurd. Er is beleid ontwikkeld en ingevoerd, waarbij rond de gemeente (veelal de spil van ontwikkelingen op lokaal niveau) grote aantallen peuterspeelzalen, kinderdagverblijven, basisscholen en hun directies, besturen en behorende organisaties waren betrokken.

De periode van de afgelopen vijftien jaar kan grofweg in drieën worden verdeeld: de opbouwperiode tussen 2000 en 2006, de organisatorische vormgeving (2006-2010) binnen de landelijke kaders via bestuursakkoorden, uitlopend in de wettelijke formalisering in de OKE-wet en de landelijke borging en versteviging in de G37, de G86 en de overige gemeenten.

De Landelijke Monitor VVE van Sardes heeft laten zien dat het beleid qua bereik van de doelgroep over het algemeen de doelen heeft gerealiseerd. De evaluatie van de Specifieke Uitkering leidt tot de conclusies dat kleine gemeenten weliswaar minder hebben te besteden, maar in veel gevallen eigen middelen inzetten, zodat zij meer besteden dan zij van het Rijk krijgen. Zij doen dit veelal in antwoord op de specifieke problemen van de grote spreiding van de doelgroep en van de geringere omvang van het budget dat zij van het Rijk ontvangen.

Al met al kan geconcludeerd worden dat met het vve-beleid en de uitvoering daarvan op alle niveaus in de periode 2000-2015 een flinke stap voorwaarts is gezet in het bestrijden en voorkomen van onderwijsachterstanden.

H2. Blik op het buitenland: voorschoolse stelsels – succesvolle condities

Dit hoofdstuk leunt sterk op een recente, grootschalige studie onder 34 Europese landen. Na een inleiding (paragraaf 2.1), staat paragraaf 2.2 stil bij kenmerken van stelselkwaliteit. Paragraaf 2.3 behandelt structurele kwaliteitskenmerken, gevolgd door kenmerken van proceskwaliteit (paragraaf 2.4). Paragraaf 2.5 zoomt in op kenmerken van algemene toegankelijkheidskwaliteit. Slotparagraaf 2.6 gaat over de transitie / overgang van het voorschoolse naar het schoolse systeem.

2.1 Inleiding

Wereldwijd wordt early childhood education and care (ECEC) gezien als een cruciale fase, waarin het fundament wordt gelegd voor het latere leren en ontwikkelen van kinderen. ECEC draagt bij aan succesvolle school-, arbeids- en levensloopbanen. Die gedachte is wereldwijd verspreid.

Onlangs verscheen een rapport van de Europese Commissie⁵⁴ over ECEC in 34 Europese landen. Het rapport van de EC is volledig, doorwrocht en goed gedocumenteerd met vele bijlagen (5 annexen⁵⁵) waarin allerlei goede voorbeelden, tabellen en landenvergelijkingen op meerdere aspecten van ECEC aan bod komen (o.a. startleeftijd onderwijs, beroepskracht/kind-ratio, initieel opleidingsniveau voorschools personeel). Het is de meest complete vergelijkende landenstudie die beschikbaar is. Het rapport beschrijft voorwaarden en condities die bijdragen aan een hoge kwaliteit van ECEC. Daarom is dit rapport het uitgangspunt van hoofdstuk 2.

Het rapport bouwt onder meer voort op het werk van de OECD (2012)⁵⁶. De OECD heeft in *Starting Strong III* vijf kwaliteitsgebieden geïdentificeerd die eraan bijdragen dat kinderen betere ontwikkelkansen krijgen aangereikt. Het gaat om: 1) *quality goals and minimum standards*, 2) *curriculum and learning standards*, 3) *workforce quality*, 4) *family and community engagement* en 5) *data, research and monitoring*.

Ook de CoRe-studie⁵⁷ dient als basis. In CoRe heeft ECEC een economische, sociale en educatieve functie. De kwaliteit van ECEC is gebaat bij competenties op vier systeemniveaus (1. *governance level*, 2. *interagency level*, 3. *institutional level* en 4. *individual level*). Er moet daarvoor actief ingezet worden op vijf dimensies:

- 1) *Experiences of and outcomes for children* (bijv. betrokkenheid, democratisch burgerschap, cognitieve ontwikkeling, psycho-motorische ontwikkeling).
- 2) *Experiences of parents and educators/ teachers* (bijv. betekenisvolheid, betaalbaarheid, beschikbaarheid, toegankelijkheid).
- 3) *Interactions* (bijv. tussen volwassenen en kinderen, tussen kinderen, tussen pedagogisch medewerkers en ouders, tussen teamleden, tussen organisaties, tussen ECEC en lokale gemeenschappen, tussen deskundigen, praktijk, onderzoek, opleidingen en overheid).
- 4) *Structural conditions* (bijv. beroepskracht/kind-ratio, groepsgrootte, fysieke omgeving, curriculum, competenties van personeel en permanente scholing / professionele ontwikkeling).
- 5) *Systems of evaluation, monitoring and quality improvement* (bijv. interne en externe evaluatie, tevredenheidspeilingen van *stakeholders*).

⁵⁴ European Commission (2014). *Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

⁵⁵ Annex 1. *Full literature review*, Annex 2. *European policy context in the area of early childhood and general education*, Annex 3. *Case study reports*, Annex 4. *Group size and practitioner to child ratio in ECEC across Europe* en Annex 5. *Monitoring, length of compulsory education and educational support during compulsory education in Europe*.

⁵⁶ OECD (2012). *Starting Strong III - A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD.

⁵⁷ CoRe (2011). *Competence Requirements in Early Childhood Education and Care*. London/Ghent: University of East London, Cass School of Education/University of Ghent, Department for Social Welfare Studies.

In het eerder genoemde rapport van de EC staat ECEC voor: *“any regulated arrangement that provides education and care for children from birth to compulsory primary school age – regardless of the setting, funding, opening hours or programme content – and includes centre and family day care; privately and publicly funded provision; preschool and pre-primary provision.”*

Een hoge kwaliteit van ECEC wordt gedefinieerd als: *“a multi-dimensional and generic construct, which unfolds (and has to be proactively developed) in four components: 1) governance quality, 2) structural quality, 3) process quality and 4) access quality; and leads to positive experiences and outcomes for children.”*

En, verwijzend naar econoom en Nobelprijswinnaar Heckman⁵⁸: *“The investment to the pre-primary education may bring a high return on investment at later stages, especially when it comes to disadvantaged kids.”*

De vier kwaliteitsdimensies worden hieronder uitgewerkt:

1) *Governance quality* ('kenmerken van stelselkwaliteit') refereert aan de verantwoordelijkheid voor het nemen van beslissingen en aan het leveren van diensten tussen ministeries, niveaus van overheden (centraal – lokaal) en publieke en private actoren en systemen van evaluatie, monitoring en kwaliteitsverbetering.

2) *Structural quality* ('kenmerken van structurele kwaliteit') kan worden gedefinieerd als proceskenmerken die er aan bijdragen dat kinderen brede en rijke ervaringen kunnen opdoen.

3) *Process quality* (kenmerken van proceskwaliteit') wordt gevormd door wat kinderen werkelijk ervaren binnen de programma's, wat werkelijk op de groepen gebeurt. Deze ervaringen hebben invloed op het welzijn en de ontwikkeling van kinderen.

4) *Access quality* ('kenmerken van algemene toegankelijkheidskwaliteit') kan worden samengevat als respect voor gelijkheid in kansen, inclusie, diversiteit, betaalbaarheid, nut, toegankelijkheid / beschikbaarheid van voorschoolse voorzieningen.

2.2 Kenmerken van stelselkwaliteit

Het gaat hier om de wijze waarop er sprake is van een nationaal coherent systeem voor het jonge kind.

Unitaire en binaire (voor)schoolse stelsels

Zoals gezegd, zijn er twee typen stelsels: unitaire en binaire stelsels. Unitaire stelsels (bijv. Finland, Spanje, Zweden) worden aangestuurd door één ministerie, meestal het ministerie van Onderwijs, dat gaat over wet- en regelgeving, beleid, financiering, curriculum, toegankelijkheid, personeel, training e.d.

In binaire stelsels (Engels: *'split systems'*), zoals in Nederland, is veelal sprake van verschillende voorzieningen voor jongere en oudere kinderen (meestal 0 tot 3 jaar en 3 jaar en ouder) en is de verantwoordelijkheid verdeeld tussen twee of meer ministeries. Kenmerkend is dat voorschoolse voorzieningen voor 0 tot 3-jarigen zich vooral richten op opvang en zorg, en vallen onder een ministerie van welzijn en/of sociale zaken. Voorschoolse voorzieningen voor kinderen boven de 3 jaar vallen doorgaans onder het ministerie van Onderwijs en richten zich meer op leren en ontwikkelen ('voorbereiding op school'). Voorzieningen voor kinderen van 3 tot 6 jaar worden vaker gesubsidieerd door de overheid dan voorzieningen voor kinderen van 0 tot 3 jaar.

⁵⁸ Heckman, J.J. (2008) "The Case for Investing in Disadvantaged Young Children", in *Big Ideas for Children: Investing in Our Nation's Future, First Focus*, p. 49-58.

Vlaanderen

Vlaanderen heeft een binair systeem van ECEC. Kinderopvangvoorzieningen voor 0–3 jaar vallen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Welzijn met Kind en Gezin, als een overheidsorganisatie die verantwoordelijk is voor het kwaliteitsbeleid. Kleuteronderwijs voor 2,5-6 jaar valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Onderwijs en is geïntegreerd in het systeem van basisonderwijs (2,5-12). Rond de 98% van de kinderen van 2 tot 6 jaar neemt deel aan een (voor)schoolse voorziening.

Bron: *Annex 3. Case studies*, European Commission (2014). *Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

In binaire stelsels zijn de verschillen tussen voorschoolse en schoolse voorzieningen groter op het gebied van wet- en regelgeving, toegankelijkheid, financiering en het personeel. Dit kan leiden tot ongelijkheid van kansen en gebrek aan continuïteit voor (doelgroep)kinderen, ouders en personeel.

Kwaliteit van leiderschap

Goed leiderschap in ECEC-voorzieningen draagt eraan bij dat er een cultuur ontstaat van teamleren, professionele ontwikkeling en kwaliteit. Voor managers / pedagogisch leiders in voorschoolse voorzieningen gelden in Europa verschillende opleidingsniveaus, variërend van ISCED3-4 (post voortgezet onderwijs, mbo-niveau) tot ISCED6 (bachelor, hbo-niveau) of zelfs ISCED7 (master ofwel wo-niveau). In Nederland worden geen bijzondere eisen gesteld aan het niveau van (locatie)managers in voorschoolse voorzieningen, zoals dat in Denemarken het geval is. In Frankrijk moeten leidinggevendenden in voorzieningen voor 0 tot 3-jarigen over een hbo-diploma beschikken en leidinggevendenden in voorzieningen voor kinderen van 3 jaar en ouder zelfs over een wo-diploma.

Monitoring en evaluatie

Via een systeem van monitoring en evaluatie kan het functioneren van het voorschoolse stelsel tegen het licht worden gehouden. Dit is bijvoorbeeld van belang voor bijvoorbeeld het volgen van de toegankelijkheid van de voorzieningen voor diverse (doel)groepen en het bieden van gelijke kansen op succesvolle onderwijs- en arbeidsloopbanen. Ook de ontwikkeling van (3-plus) kinderen wordt vaak gemonitord. Diverse Europese landen (bijv. België, Zweden, Finland) hebben een systeem van interne en externe evaluatie.

2.3 Kenmerken van structurele kwaliteit

Kenmerken van voorschools personeel

Hoog opleidings-, kwalificatie- en scholingsniveau. Al het internationale onderzoek wijst erop dat hoog opgeleid en specifiek getraind personeel van groot belang is voor het bieden van pedagogische kwaliteit in ECEC⁵⁹. Er zijn qua initiële opleidingseisen grote verschillen tussen Europese landen, met onderscheid tussen personeel dat werkt met kinderen van 0 tot 3 jaar en personeel dat met kinderen van 3 jaar en ouder werkt. Het minimumniveau is mbo (bijv. in Malta, Oostenrijk en Duitsland, maar ook in Nederland). In 16 van de 35 landen is hbo-niveau vereist (bijv. Finland) en in 11 van de 35 landen gelden hogere opleidingseisen voor personeel dat met kinderen van 3 jaar en ouder werkt (bijvoorbeeld in België, UK, maar ook in Nederland). In IJsland en Portugal gelden de hoogste opleidingseisen: wo-niveau.

Continue professionele ontwikkeling. De competentie van voorschools personeel hangt af van a) de initiële opleiding (basisopleiding) en b) de permanente scholing die medewerkers krijgen. Continue professionele ontwikkeling draagt bij aan nieuwe kennis, inzichten, vaardigheden en attitudes in het werken met jonge kinderen.

⁵⁹ Zie ook: European Commission (2009). *EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND CARE - KEY LESSONS FROM RESEARCH FOR POLICY MAKERS*. Brussel: EC. Bevat ook een landenvergelijking tussen Tsjechië, Frankrijk, Finland en UK.

Adequate ondersteuning voor voorschools personeel aan het begin van hun carrière.

Leren in de praktijk en reflecteren op de eigen praktijk is een sleutelfactor in de professionele ontwikkeling van studenten en beginnende medewerkers.

Genderdiversiteit in voorschoolse voorzieningen. Gemiddeld is in Europa 3% van het personeel in voorschoolse voorzieningen man, 97% is vrouw. Er zijn ook landen met 3% tot 10% mannen: Turkije, Zweden, Noorwegen, Spanje bijvoorbeeld. Denemarken valt op met 15% mannen. Er is nader onderzoek nodig naar de effecten van genderdiversiteit in voorschoolse voorzieningen, maar de algemene opvatting is dat er in het werken met jonge kinderen een evenwicht van mannen en vrouwen nodig is.

Inzet van assistenten. Assistenten zijn medewerkers die hoger opgeleid voorschools personeel ondersteuning geven in de uitvoering. Het is belangrijk dat deze ondersteuners volwaardig meedoen bij trajecten van kwaliteitsverbetering en professionalisering.

Aanvullende specialistische ondersteuning van personeel. Het gaat hier om de aanwezigheid van logopedisten, pedagogen, (kinder- of ontwikkelings)psychologen e.d. die het voorschools personeel ondersteunen in het primaire proces.

Beroepskracht-/kind ratio en maximale groepsgrootte

In algemene zin dragen een lage beroepskracht/kind-ratio en een kleinere groepsgrootte bij aan betere condities voor kwaliteit op de groep. Een hoge beroepskracht/kind-ratio en een grote groep maken het moeilijker om tegemoet te komen aan de individuele ontwikkelingsbehoeften van jonge kinderen. Ook rijke talige interacties met alle kinderen is in grotere groepen moeilijker.

De meerderheid van de EU-landen heeft hiervoor standaarden, vaak afhankelijk van de leeftijd van de kinderen. Regel: hoe jonger het kind, des te kleiner de beroepskracht/kind-ratio en des te kleiner de groepsgrootte. In de UK geldt bijvoorbeeld een beroepskracht/kind-ratio van 1:8 bij 3-jarigen, bij 2-jarigen is dat 1:4. Denemarken, Finland en Zweden zijn voorbeelden van landen die geen wet- en regelgeving hebben voor de beroepskracht/kind-ratio en groepsgrootte⁶⁰.

Zweden

Er is geen landelijke wet- en regelgeving voor het aantal kinderen en de beroepskracht/kind-ratio in een groep. De gemiddelde groepsgrootte is 16,8 kinderen in 2011. De beroepskracht/kind-ratio is 5,3 kinderen per medewerker in 2011.

Bron: *Annex 3. Case studies*, European Commission (2014). *Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

In Frankrijk is de ontwikkeling van het kind de basis voor de beroepskracht/kind-ratio. Als Franse kinderen nog niet kunnen lopen, is deze 1:5 en als ze kunnen lopen 1:8. Interessant is verder dat het type voorziening een rol speelt. Gaat het om dagopvang (*daycare*) of voorschool (*pre school*)? Als 2-jarigen onder de hoede vallen van het basisonderwijs (*pre school*) en er een hbo-opgeleide medewerker op de groep staat, is de beroepskracht/kind-ratio beduidend hoger. In Ierland is dit 1:11, in Frankrijk 1:12. Bij 3-jarigen is dat in sommige landen nog hoger: in Engeland 1:13, in Ierland 1:11 en in Frankrijk 1:26⁶¹. Hoger opgeleiden kunnen dus meer peuters aan?

⁶⁰ Zie voor detailinformatie op het niveau van 34 Europese landen *Annex 4. Group size and practitioner to child ratio in Europe*, European Commission (2014). *Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

⁶¹ Department for Education (2013). *More great childcare. Raising quality and giving parents more choice*. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/219660/More_20Great_20Childcare_20v2.pdf.

Curriculum

Een curriculum bevat een geplande set van leerervaringen. Er zijn in ECEC-verband twee soorten curricula: een 'academisch' curriculum (o.a. leidstergestuurd, vooral cognitieve doelen ter voorbereiding op school) en een 'uitgebreid' curriculum (o.a. holistische visie, ook aandacht voor sociaal-emotioneel domein). Elk type curriculum heeft voor- en nadelen. Een belangrijk nadeel van een academisch georiënteerd curriculum is dat het minder oog heeft voor eigen initiatief en interesse van kinderen. Een belangrijk nadeel van een uitgebreid curriculum is dat het belangrijke (cognitieve) doelen vergeet na te streven.

Curriculum

Volgens Bennett bevat een curriculum of pedagogisch raamwerk de volgende elementen:

A statement of the *principles* and *values* that should guide early childhood centres;

A summary of *programme standards*, that is, how programmes should be supported to facilitate development and learning, e.g. reasonable child/staff ratios, high educator qualifications...;

A short outline of *content* and *outputs*, that is, of the knowledge, skills, dispositions and values that children at different ages can be expected to learn and master across broad developmental areas;

Pedagogical guidelines outlining the processes through which children achieve the outcomes proposed (through experiential learning; open, play-based programming; involvement...), and how educators should support them (through adult interaction and involvement; centre and group management; enriched learning environments; theme or project methodology...).

Bron: Bennett, J. (2005). Curriculum issues in national policy-making, *European Early Childhood Education Research Journal*, 13:2, 5-23.

Een breed en uitgebalanceerd curriculum dat zorg, opvoering en educatie combineert, is een belangrijk kwaliteitskenmerk van ECEC. Een holistisch curriculum dat duidelijke doelen nastreeft is een goede garantie dat het personeel in het werk alle kritische ontwikkelingsgebieden dekt en kinderen adequaat voorbereidt op school. De kritische ontwikkelingsgebieden zijn:

- a) geletterdheid,
- b) gecijferdheid,
- c) ICT,
- d) wetenschap,
- e) cultuur en muziek,
- f) motorische ontwikkeling,
- g) gezondheid / welzijn,
- h) spel en keuze,
- i) zelfbeschikking en –ontplooiing,
- k) zelfredzaamheid.

Nagenoeg alle Europese landen⁶² hebben een nationaal curriculum voor het jonge kind (doelen met onderliggende concepten en waarden) of ten minste richtlijnen voor de ontwikkeling van jonge kinderen. Finland⁶³ en Zweden⁶⁴ zijn daar goede voorbeelden van. Vooral in landen met een binair voorschools stelsel is er vaak alleen een curriculum voor kinderen vanaf 2 tot 3 jaar (bijv. Oostenrijk, Italië, Frankrijk). In Nederland is er sprake van een curriculum vanaf de leeftijd van 4 jaar, wanneer kinderen naar school gaan. In landen waar sprake is van een nationaal curriculum voor het jonge kind, hebben voorschoolse voorzieningen veelal de vrijheid om dit om te zetten in de alledaagse praktijk. Op die manier ontwikkelen voorschoolse voorzieningen in dialoog en met de

⁶² De OECD heeft een overzicht van (de al dan niet aanwezige) curricula voor de OECD-landen, waaronder ook landen buiten de EU, zoals Nieuw Zeeland, Canada, Israël, Mexico en enkele staten in de VS. OECD (2012). *Encouraging Quality in Early Childhood Education and Care (ECEC). INTERNATIONAL COMPARISON: CURRICULUM FRAMEWORKS AND CONTENT*. Paris: OECD.

⁶³ Stakes (2004). *NATIONAL CURRICULUM GUIDELINES ON EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND CARE IN FINLAND*. Helsinki: Stakes.

⁶⁴ Skolverket (2011). *Curriculum for the Preschool Lpfö 98*. Stockholm: Fritzes kundservice.

inzet, betrokkenheid en draagvlak van personeel hun eigen curriculum, passend bij de kinderen en ouders die ze bedienen.

Zweden

Sweden has a decentralised system of governing ECEC, preschool class and preschool education. It is the municipalities that are responsible for ensuring quality related to the goals that are described in the national curriculum. The goals for preschool education are formulated in the national curriculum for preschool (Curriculum for the preschool, 2010). The goals specify the orientation of the work of the preschool and thus the quality development expected in the preschool. It is important to notice that the curriculum does not specify developmental goals for the children or the outcomes for the child. It is emphasised that preschool should strive to ensure that each child develops according to their capacity and possibilities.

The preschool should strive to ensure that each child develops:

- openness, respect, solidarity and responsibility,
- the ability to take account of and empathise with the situation of others, as well as a willingness to help others,
- the ability to discover, reflect on and work out their position on different ethical dilemmas and fundamental questions of life in daily reality,
- an understanding that all persons have equal value independent of social background and regardless of gender, ethnic affiliation, religion or other belief, sexual orientation or functional impairment, and
- respect for all forms of life, as well as care for their immediate environment.

Bron: *Annex 3. Case studies*, European Commission (2014). *Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Programmaduur en intensiteit

Hoewel er geen eensluidende resultaten zijn, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat vroeg(er) starten met voorschoolse voorzieningen (vanaf 3 jaar) en deelname van (minimaal) 15 uren per week, voordelen met zich meebrengt. Vooral voor kinderen van ouders met lage SES en/of migrantenkinderen lijken de effecten (op langere termijn) sterker. Wanneer kinderen het best kunnen starten met school, wordt ook wel *'timing'* genoemd. Dat er belang wordt gehecht aan vroeg(er) starten, is terug te voeren op actueel hersenonderzoek waarin de voorschoolse periode (ten opzichte van alle andere perioden) is gekenmerkt door snelle ontwikkelingen die fundamenteel worden geacht voor verdere ontwikkeling⁶⁵.

De leerplichtige leeftijd in Europa verschilt van 3 jaar (Hongarije) tot 7 jaar (bijv. Zweden, Finland). Nederland zit daar tussenin met 5 jaar, net zoals bijvoorbeeld de UK, Polen en Malta. In België gaan kinderen vanaf 6 jaar verplicht naar school⁶⁶. De leerplicht eindigt overigens ook op verschillende leeftijden, van 14 jaar (Kroatië) tot 18 jaar (Nederland, maar ook Hongarije, Portugal en België). Daardoor varieert de verplichte onderwijsduur voor jongeren van minimaal 8 jaar (Kroatië) tot maximaal 13 jaar (alleen Nederland in Europa).

Recente meta-analyses⁶⁷, review⁶⁸ en enkele zorgvuldig opgezette studies⁶⁹ hebben aandacht besteed aan de factor tijd bij de verklaring van korte- (eind pre school, start kleuterschool, tot 6

⁶⁵ Shonkoff, J. P. (2010). Building a new biodevelopmental framework to guide the future of early childhood policy. *Child Development*, 81(1), 357–367.

⁶⁶ Een volledig overzicht is te vinden in *Annex 5. Monitoring, length of compulsory education and learning support during compulsory education in Europe*, European Commission (2014). *Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

⁶⁷ Burchinal, M. R., Vernon-Feagans, L., Vitiello, V., Greenberg, M., & The Family Life Project Key Investigators. (2014). Thresholds in the association between child care quality and child outcomes in rural preschool children. *Early Childhood Research Quarterly*, 29(1), 41-51.

Vandell, D. L., Belsky, J., Burchinal, M., Steinberg, L., Vandergrift, N., & NICHD ECCRN (2010). Do effects of early child care extend to age 15 years? Results from the NICHD study of early child care and youth development. *Child Development*, 81(3), 737-756.

NICHD ECCRN (2003). Does amount of time spent in child care predict socioemotional adjustment during the transition to kindergarten? *Child Development*, 74(4), 976–1005.

jaar), middellange- (6-12 jaar) en langetermijneffecten (ouder dan 12 jaar). Daarbij worden drie elementen onderscheiden, waarvan wordt verondersteld dat ze een rol spelen bij de vraag of eerder starten betere resultaten (ontwikkeling, schoolloopbanen) oplevert.

De startleeftijd ofwel *'timing'* is uiteraard van belang en is gerelateerd (maar niet identiek) aan duur. Daarnaast speelt intensiteit van blootstelling een rol: veelal wordt uitgegaan van een gemiddeld aantal uur per week. Gerelateerd aan de intensiteit is het de vraag of er een drempelwaarde is waarboven pas effecten optreden of dat er lineaire verbanden zijn tussen intensiteit en effecten. Voor duur is er een soortgelijke vraag: hoe lang moeten kinderen voorschoolse voorzieningen bezocht hebben om effect vast te stellen? Als kinderen langer (twee of meer jaren) deelnemen aan hoogwaardige voorschoolse voorzieningen, dan laten ze een betere ontwikkeling zien⁷⁰.

Methoden voor onderwijzen en leren

Er is weinig 'hard bewijs' voor dat bepaalde methoden voor jonge kinderen significant bijdragen aan de ontwikkeling van jonge kinderen. Interactief voorlezen en begeleid spel dat uitgaat van behoeften en interesses van jonge kinderen is goed voor de taalontwikkeling. In veel landen wordt benadrukt dat de uitvoering moet uitgaan van a) de ontwikkelingsbehoeften van het kind, b) een balans tussen leidstergestuurde en kindvolgende activiteiten en c) een balans tussen individuele activiteiten en groepsactiviteiten. Spel wordt gezien als de belangrijkste activiteit in voorschoolse voorzieningen. Er is vaak sprake van vrij spel en een passieve rol van voorschools personeel, dat vooral een vorm van supervisie uitoefent om veiligheid en orde te bewaken. Spel moet kinderen de mogelijkheid bieden om zichzelf uit te drukken en te ontdekken waar hun interesses en talenten liggen.

United Kingdom

Drie kenmerken van effectieve vormen van onderwijzen en leren zijn:

1. *Spelen en exploreren*. Kinderen onderzoeken en ervaren en hebben daarbij veel vrijheid nodig.
2. *Actief leren*. Kinderen blijven geboeid en blijven proberen als ze moeilijkheden ervaren en beleven plezier aan prestaties, vooruitgang.
3. *Creativiteit en kritisch denken*. Kinderen hebben hun eigen ideeën, maken verbindingen tussen ideeën en ontwikkelen strategieën voor het uitvoeren van activiteiten.

Bron: *Annex 3. Case studies*, European Commission (2014). *Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

2.4 Kenmerken van proceskwaliteit

Proceskwaliteit verwijst veelal naar de kwaliteit van de ervaringen die kinderen opdoen in voorschoolse voorzieningen en naar de kwaliteit van de interactie tussen diverse *'stakeholders'*, d.w.z. interacties tussen voorschools personeel en ouders, interacties tussen voorschools personeel en kinderen en interacties tussen voorschools personeel onderling.

Ouderbetrokkenheid

Een hoge kwaliteit van voorschoolse voorzieningen kan bijdragen aan de verbetering van het ontwikkelingsondersteunend gedrag van ouders in de thuissituatie. Goed getraind voorschools personeel is in staat om ouders te helpen een stimulerend thuishoudingsklimaat te creëren. Er zijn twee vormen van ouderbetrokkenheid:

⁶⁸ Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I., & Taggart, B. (2011). Pre-school quality and educational outcomes at age 11: Low quality has little benefit. *Journal of Early Childhood Research*, 9(2), 109–124.

⁶⁹ Belsky, J., Vandell, D. L., Burchinal, M. R., Clarke-Stewart, K. A., McCartney, K., Owen, M. T., & NICHD ECCRN (2007). Are there long-term effects of early child care? *Child Development*, 78(2), 681–701.

⁷⁰ Côté, S. M., Mongeau, C., Japel, C., Xu, Q., Séguin, J. R., & Tremblay, R. E. (2013). Child care quality and cognitive development: Trajectories leading to better preacademic skills. *Child Development*, 84(2), 752–66. Li, W., Farkas, G., Duncan, G. J., Burchinal, M. R., & Vandell, D. L. (2013). Timing of high-quality child care and cognitive, language, and preacademic development. *Developmental Psychology*, 49(8), 1440–1451.

1) Medezeggenschap en inspraak. In vrijwel alle Europese landen hebben ouders zitting in oudercommissies en dergelijke, maar hun werkelijke invloed op de kwaliteit van het beleid en van de praktijk van voorschoolse voorzieningen is beperkt.

2) Kindgeoriënteerde ouderbetrokkenheid. Aandacht voor het bevorderen van kindgeoriënteerde ouderbetrokkenheid is in Europa onderontwikkeld. Deze vorm van ouderbetrokkenheid heeft echter sterke positieve effecten op de ontwikkeling van kinderen. Er wordt geconstateerd dat voorschools personeel vaak niet beschikt over de juiste competenties om een goede dialoog aan te gaan met ouders.

Kwaliteit van interacties

Kwalitatief goede interacties tussen voorschools personeel en kinderen maken dat kinderen veel en positieve leerervaringen opdoen, waardoor de cognitieve ontwikkeling, de taalontwikkeling en de sociaal-emotionele ontwikkeling worden gestimuleerd. Zoals eerder gesteld, is er in Nederland momenteel ook veel aandacht voor het bevorderen van de taal- en interactievaardigheden van pedagogisch medewerkers in de kinderopvang. Grote groepen belemmeren een hoge kwaliteit van interacties tussen voorschools personeel en kinderen.

2.5 Kenmerken van kwaliteit van algemene toegankelijkheid

Het gaat hier om de (kwantitatieve en kwalitatieve) capaciteit van het voorschoolse stelsel om alle kinderen, los van hun achtergrond, te geven wat ze nodig hebben.

Deelname aan voorschoolse voorzieningen

14 Europese landen bereiken tenminste 95% van alle kinderen van 4 jaar en ouder, waaronder Nederland. In kandidaat EU-landen als Turkije en Macedonië, is dit nog geen 50%.

De deelname aan voorschoolse voorzieningen voor 0 tot 3-jarigen ligt lager (ongeveer 33%) dan de deelname aan voorzieningen voor kinderen van 3 jaar en ouder. Denemarken is een bijzonder geval: 73% van de kinderen van 0 tot 3 jaar zit in een voorschoolse voorziening. In landen als Bulgarije, Polen, Roemenië is het bereik onder kinderen van 0 tot 3 jaar nog geen 10%.

Kinderen uit lagere inkomensgroepen, uit migrantengezinnen, uit etnische minderheidsgroepen en kinderen met extra ondersteuningsbehoeften nemen minder vaak deel aan voorschoolse voorzieningen.

Een belangrijke verklaring voor de verschillen in deelnamecijfers zijn verschillen in de subsidieverstrekking door de overheid. Als voorschoolse voorzieningen worden gesubsidieerd door de overheid, is het bereik hoger.

Zweden

Deelname aan ECEC is niet verplicht. Vanaf 7 jaar geldt de leerplicht. Van de 1-jarigen gaat 49% naar ECEC (de meeste kinderen komen pas met 1,5 in aanraking met ECEC, vanwege de ruime ouderschapsregeling). 77,2% van de kinderen van 1-3 jaar gaat naar ECEC; voor kinderen van 4 – 7 jaar is dit 95,3% in 2011.

Bron: *Annex 3. Case studies*, European Commission (2014). *Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Beïnvloedende factoren

De deelname aan voorschoolse voorzieningen wordt beïnvloed door:

- a) een tekort aan plaatsen;
- b) onderinvesteringen bij ECEC;
- c) betaalbaarheid voor ouders;
- d) gebrek aan culturele diversiteit in voorschoolse voorzieningen, waardoor niet goed tegemoet kan worden gekomen aan wensen en behoeften van bijv. anderstalige ouders en hun kinderen;
- e) gebrek aan flexibiliteit in openingstijden (er zijn ouders met atypische werktijden in vakanties en weekeinden).

Ad b) De meeste landen investeren minder dan 1% van hun *Gross Domestic Product* (Nederlands: Bruto Nationaal Product) aan ECEC. Elf van de 34 landen investeren minder dan 0,5%. Positieve uitzonderingen zijn Denemarken, IJsland, Noorwegen en Zweden. De laatste twee landen geven 1,7% van hun BNP uit aan voorzieningen voor jonge kinderen.

Ad c) Gemiddeld dragen ouders rond de 15% bij aan de kosten voor ECEC. Ter vergelijking: de kosten voor kinderopvang worden in Nederland voor 37% door de ouders gedragen (op macroniveau, zie hoofdstuk 1).

2.6 Transitie / overgang van voorschoolse voorzieningen naar basisscholen

De transitie van ECEC naar primair onderwijs is belangrijk omdat jonge kinderen kwetsbaar zijn en de overstap van voorschools naar school ingrijpend is.

"Transition is defined as a relationship between ECEC and compulsory schooling in three dimensions: 1. readiness for school, 2. strong and equal partnership between all stakeholders involved - ECEC educators, school teachers, children, parents and communities and 3. the vision of a meeting place."

De literatuur suggereert dat vooral doelgroepkinderen hinder ondervinden bij de overgang (kinderen van ouders met een lagere sociaal-economische status, etnische minderheidsgroepen e.d.). Dit komt ook doordat een deel van deze groep niet deelneemt aan voorschoolse voorzieningen en kinderen de overstap van thuis naar school moet maken.

De overgang van de voorschoolse naar de schoolse situatie brengt veranderingen met zich mee in a) relaties, b) onderwijsstijl, c) omgeving, d) ruimte en tijd voor leren en ontwikkelen. De vraag is in hoeverre het kind klaar is voor school, ofwel 'schoolrijp' is (Engels: '*school readiness*'). De overgang tussen ECEC en basisschool heeft vaak te maken met de inrichting van het stelsel.

Veelvoorkomende problemen zijn:

- *Gebrek aan coördinatie, samenwerking en afstemming tussen voorschoolse en schoolse voorzieningen:* welke informatie wordt uitgewisseld bij de overdracht? Wie heeft het 'probleemeigenaarschap'?
- *Verschillende visies en verwachtingen van voorschoolse en schoolse voorzieningen:* over welke vaardigheden moeten schoolrijpe kinderen beschikken? Welke vaardigheden zijn noodzakelijk voor een succesvolle overstap naar de basisschool?

Voor een soepele overgang zijn de volgende zaken belangrijk:

1) *Continuïteit in structuur:* verbinding van voorschoolse en schoolse voorzieningen en praktijken in één systematiek op nationaal niveau.

2) *Continuïteit in pedagogiek en curriculum:* er zijn maar weinig landen die één integrale aanpak hebben voor kinderen van 0 tot 6 jaar. Kinderen ondervinden vaak last van de overgang van de spelgeoriënteerde en kindvolgende aanpak in de voorschoolse setting naar een meer systeemgerichte en doelgerichte benadering op school.

3) *Continuïteit in professionele aanpak:* beroepsopleidingen, kwalificaties en het arbeidsethos van voorschools en schools personeel verschillen van elkaar. De groepsleerkracht heeft vaak meer status dan de pedagogisch medewerker.

4) *Continuïteit van de gezinssituatie en gemeenschap:* de overgang raakt niet alleen het kind, maar het hele gezin. Voor een soepele overgang zal het hele gezin erbij moeten worden betrokken (kind en ouders).

Potential outcomes of transition from ECEC to school outcomes of positive transition experience

Children feel safe, secure and supported in the school environment.

Children display social and emotional resilience in the school environment.

Children feel a sense of belonging to the school community.

Children have positive relationships with educators and other children.

Children feel positive about themselves as learners.

Children display dispositions for learning.

Families have access to information related to the transition to school tailored to suit the family.

Families are involved with the school.

Relationships between families and the school are respectful, reciprocal and responsive.

Educators are prepared and confident that they can plan appropriately for children starting school.

Bron: Nolan, A., Hamm, C., McCartin, J., Hunt., Scott, C., and Barty, K. (2009). *Outcomes and Indicators of a Positive Start to School*. Melbourne: Victoria University.

H3. Kwaliteit van voorschoolse voorzieningen en vve als voorwaarde voor effect

Dit hoofdstuk gaat nader in op de kwaliteit van voorschoolse voorzieningen en vve en de factoren die daarop van invloed zijn. Aan welke voorwaarden moeten kwalitatief goede voorschoolse voorzieningen voldoen? Eerst worden de bevindingen uit de internationale literatuur gepresenteerd. Daarna wordt ingezoomd op de Nederlandse situatie en de voorwaarden die hier van belang zijn. Tenslotte wordt ingegaan op enkele micro-aspecten die relevant zijn voor de kwaliteit op de werkvloer.

3.1 Inleiding

Wat in praktisch al het onderzoek naar voor- en vroegschoolse educatie (en programma's) terugkeert, is dat de effecten (voor zover deze kunnen worden aangetoond) afhankelijk zijn van de kwaliteit van het aanbod⁷¹. Bij kwaliteit worden vaak twee aspecten onderscheiden:

1. De sensitiviteit, betrokkenheid, responsiviteit en warmte van de leidster.
2. De kwaliteit van de pedagogisch-didactische aanpak en van de instructie.

Een andere interpretatie van kwaliteit is:

1. Proceskwaliteit: de aard en de ervaringen van kinderen met leidsters, leeftijdsgenoten en materiaal (interacties, omgang, aanpak, benaderingen).
2. Structurele kenmerken, zoals de leidster/kind-ratio en de opleiding en ervaring van de leidster.

3.2 Voorwaarden voor *high-quality ECEC*

Om inzicht te bieden in de factoren die de kwaliteit van *ECEC* bepalen, heeft Driessen (2013) een zeer groot aantal studies samengevat. Hij maakt hierbij drie kanttekeningen:

1. Bijna al deze studies zijn in het buitenland uitgevoerd en de resultaten zijn niet zonder meer te vertalen naar de Nederlandse context.
2. De overzichtsstudies/reviews/meta-analyses vertonen veel overlap, met name omdat veelvuldig wordt verwezen naar enkele kleinschalige Amerikaanse projecten.
3. Praktisch geen enkele studie geeft 'harde' aanbevelingen met betrekking tot relevante factoren, zoals het aantal dagdelen dat een programma moet worden gevolgd. De uitkomsten van deze studies bestaan - naast *effect sizes* (zie hoofdstuk 4) - met name uit opsommingen van kwaliteitscondities.

Zo luidt de conclusie van een vroege overzichtsstudie (Leseman & Cordus, 1994) naar effecten van interventieprogramma's in de kleuterfase dat effectieve centrumgerichte interventies mogelijk zijn, mits er sprake is van:

- samenwerking tussen peuterspeelzalen en basisscholen;
- uitvoering in een organisatorisch stabiele setting (weinig personeelsverloop, ruimte voor professionalisering en begeleiding van leidsters/leerkrachten);
- een voldoende aantal doelgroepkinderen;
- meertalige opvang;
- stabiele peuter- en kleutergroepen (zowel wat betreft kinderen als staf);
- deelname-intensiteit van modaal vier dagdelen;
- gunstige kind/staf-ratio;
- actief leren (zelf doen en ontdekken, actief participeren en interacteren op hoog niveau);
- initiëring en structurering van activiteiten en stimulering tot planningsgedrag, reflectie en
- zelfevaluatie door leidster/leerkracht;
- monitoring van de ontwikkeling van kinderen door middel van observatie en toetsing.

⁷¹ Driessen, G. (2013). *Naar een optimalisering van voorschoolse educatie. Beleid, stand-van-zaken, aangrijpingspunten*. Nijmegen: ITS.

Een andere studie (Karoly, Kilburn & Cannon, 2005), waarin de effecten van 20 programma's zijn onderzocht, laat zien dat drie kenmerken samenhangen met sterkere effecten:

- beter geschoolde leidsters;
- een kleinere kind/staf-ratio;
- meer intensieve deelname (frequentie en duur).

Uit een meta-analyse (Blok e.a., 2003) waarin de resultaten van 19 experimentele studies werden geanalyseerd, bleek dat thuisprogramma's minder effectief waren dan centrum- en combinatieprogramma's. Het coachen van oudervaardigheden had een sterk effect.

Een overzichtsstudie (Andrews & Slate, 2001) inventariseerde de kenmerken die samenhangen met kwalitatief hoogstaande voorschoolse programma's:

- kleine groepsgrootte;
- integrale ondersteuning (gezondheid, voeding, maatschappelijk);
- lage leidster/kind-ratio;
- ouderbetrokkenheid;
- activiteiten die aansluiten bij de ontwikkelingsfase;
- gekwalificeerde leidsters;
- vroeg beginnen en langer doorgaan;
- hoge intensiteit;
- dagelijks leerervaringen bieden;
- veranderingen worden ondersteund door en voortgezet in het gezin, de school en omgeving.

Een inventarisatie van een groot aantal voorschoolse centrumprogramma's (Barnett, 2008) leidt tot de volgende relevante programmakenmerken:

- betrekkelijk kleine groepen, met goed opgeleide en goed betaalde leidsters;
- intensieve supervisie en coaching van leidsters, die ook zijn betrokken bij een voortdurend verbeteringstraject gericht op onderwijzen en leren;
- regelmatige evaluatie en monitoring van de vorderingen;
- gericht op het hele kind, ook op de sociaal-emotionele ontwikkeling en zelfregulatie;
- vroeg beginnen en lang doorgaan.

Op basis van een review van effecten van voorschoolse educatie in de VS (Barnett & Frede, 2010) zijn minimale basiscriteria opgesteld:

- minimale kwalificaties van leidsters, zodat de interactie met kinderen verbetert (een *bachelor* en specialisatie jonge kinderen; jaarlijkse *in-service* training);
- een groepsgrootte en leidster/kind-ratio, zodat er voldoende gelegenheid tot interactie en individuele aandacht is (maximaal 20 kinderen en 1 leidster per 10 kinderen);
- vroege leerstandaarden en heldere en passende verwachtingen met betrekking tot leren en ontwikkeling in alle domeinen (fysiek, sociaal-emotioneel, cognitief);
- gerichtheid op alle domeinen en overall welzijn (waarbij ook ouderbetrokkenheid van belang is);
- de implementatie van systematische methodes voor het evalueren, monitoren en verbeteren van programma's.

Uit een overzichtsstudie naar effecten van voorschoolse educatie (Pianta e.a., 2009) blijkt dat met name een hoge kwaliteit van de instructie relevant is, en dan vooral van instructies die zijn gericht op het aanleren van specifieke vaardigheden. Het is van belang dat leidsters daarvoor een adequate, gerichte opleiding krijgen en dat zij worden ondersteund.

In een meta-analyse van 123 quasi-experimentele en gerandomiseerde studies naar effecten van centrumgerichte voorschoolse programma's van minimaal 10 uur per week (Camilli e.a., 2010) werd geconcludeerd dat die studies zeer weinig aanwijzingen gaven voor welke kenmerken van

belang waren. Factoren die positief samenhangen met vooruitgang, waren directe instructie en instructie in kleine groepen.

Het NJi voerde een literatuurstudie uit naar effectieve aanpakken gericht op het voorkomen van achterstanden⁷². Over vve-programma's wordt het volgende geconcludeerd:

- Centrumgerichte vve-programma's zijn in het algemeen effectiever dan gezinsgerichte programma's. Vaak wordt gepleit voor een combinatie van beide typen. Bij de uitvoering in een centrum wordt dan ook aandacht besteed aan de thuissituatie en aan activiteiten die ouders met hun kinderen doen.
- Om de effecten op langere termijn vast te houden, is ondersteuning van de gezinnen van belang.
- De condities waaronder de programma's worden uitgevoerd zijn van invloed op de resultaten.
- Er zijn ontwikkelingsgerichte (globaal, kindvolgend) en programmagestuurde (sterk gestructureerd, initiatief bij leidster) programma's. Onduidelijk is welke benadering de beste is. Er zijn integrale (gericht op meerdere domeinen) en specifieke (één domein, zoals taal) programma's. Integrale programma's lijken effectiever te zijn. Intensieve programma's zijn effectiever dan minder intensieve programma's.
- Een doorgaande lijn is van belang.
- Kleine groepen en een dubbele bezetting (ofwel een gunstige leidster/kind-ratio) leiden tot een grotere effectiviteit.
- Het effect van ouderbetrokkenheid is onbetwist.
- Van belang is een observatie- en/of toetsstelsel om de ontwikkelingen te kunnen volgen en het verloop van het programma daarop te kunnen afstemmen.
- Relevant is de professionaliteit van de uitvoerders, zowel in algemene zin als programma-specifiek (pedagogisch-didactisch, inhoudelijk; via scholing, bijscholing).
- Het vastleggen van pedagogisch-didactische uitgangspunten in een beleids- of werkplan heeft een indirect effect.
- Algemene schoolkenmerken kunnen ook van invloed zijn, zoals een slagvaardige schoolleiding, een planmatige aanpak, consensus binnen het team, nascholing, en het hebben van hoge verwachtingen.
- Heterogeen groeperen is mogelijk gunstiger dan homogeen groeperen.

Op basis van een internationale literatuurstudie⁷³ wordt geconcludeerd dat een effectief vve-programma aan de volgende eisen zou moeten voldoen:

- een adequate pedagogisch-didactische benadering;
- gerichtheid op meerdere ontwikkelingsdomeinen;
- intensiteit van minimaal drie (beter is vier) dagdelen per week;
- doorgaande lijn van voor- naar vroegschoolse fase;
- doorgaande lijn van vroegschoolse naar groep 3 en verder;
- kleine groepen en dubbele bezetting;
- ouderbetrokkenheid;
- regelmatige evaluatie via observatie- en/of toetsing;
- professionalisering uitvoerders (algemeen, programmaspecifiek);
- opstellen en evalueren beleidsplannen;
- schoolkenmerken (slagvaardige leiding; teamconsensus uitgangspunten en doelen; nascholingsplannen uitvoerders; hoge verwachtingen van kinderen).

⁷² Mutsaers, K., Zoon, M., Baat, M. de & Prins, D. (2013). *Wat werkt bij het voorkomen en terugdringen van onderwijsachterstanden?* Utrecht: NJi.

⁷³ Nap-Kolhoff, E., Schilt-Mol, T. van, Simons, M., Sontag, L., Steensel, R. van & Vallen, T. (2008). *Vve onder de loep. Een studie naar de uitvoering en effectiviteit van voor- en vroegschoolse educatieve programma's*. Tilburg: IVA.

Yoshikawa et al. (2013)⁷⁴ hebben de succesfactoren onderzocht van enkele *high-quality programs*. Succesfactoren die genoemd worden zijn: *program standards, attention to teacher qualifications and compensation, additional ongoing on-site quality supports, and quality monitoring*. Ook worden in deze studie globale curricula vergeleken met 'ontwikkelingsgerichte' curricula. "*Math curricula, language and literacy curricula, and curricula directed at improving socio-emotional skills and self-regulation have demonstrated moderate to large gains, compared with global curricula. Most of the successful curricula in these evaluations are characterized by intensive professional development. Some curricula also incorporate assessments of child progress that are used to inform and individualize instruction, carried out at multiple points during the preschool year.*"

In het EPPE-project (Effective Provision of Pre-school Education)⁷⁵, de eerste Europese longitudinale studie onder 3- tot 7-jarigen naar de effecten van *pre school education*, worden vier praktijken genoemd die de kwaliteit van de *pre school* verhogen:

- 1) *Settings that have staff with higher qualifications have higher quality scores and their children make more progress.*
- 2) *Quality indicators include warm interactive relationships with children, having a trained teacher as manager and a good proportion of trained teachers on the staff.*
- 3) *Where settings view educational and social development as complementary and equal importance, children make better all around progress.*
- 4) *Effective pedagogy includes interaction traditionally associated with the term 'teaching', the provision of instructive learning environments and 'sustained shared thinking' to extend children's learning.*

De Europese Commissie geeft prioriteit aan voorschoolse educatie en zorg, zowel vanuit een *efficiency* als *equity* doelstelling. Dit levert op beide fronten meer op dan investeringen in de latere schoolloopbaan of een latere levensfase. In een uitvoerige landenvergelijkende studie worden conclusies getrokken over waarschijnlijk effectieve aanpakken in deze fase (EACEA, 2009).

In algemene zin is het van belang dat de interventies vroeg starten, intensief zijn, in instellingen worden uitgevoerd waarbij er sprake is van een combinatie van opvang en educatie en worden uitgevoerd door professionals die zijn getraind voor deze doelgroep en activiteiten. Meer specifiek is het belangrijk om de aanpak af te stemmen op de leeftijd en de ontwikkeling van de kinderen en hun specifieke behoeften en voorkeuren. Om uitdovingseffecten (*fade out*) te voorkomen, moet er sprake zijn van continuïteit en een doorgaande lijn naar latere onderwijsfasen, zowel wat betreft de inhoud als de methode. Vermeden moet worden dat er eenzijdig wordt gefocust op taal- en andere cognitieve doelen, vooral als die louter als middel worden gezien voor het leren lezen en rekenen in hogere groepen. Er dient daarom ook aandacht te worden besteed aan sociaal-emotionele aspecten, zelfsturing, metacognitie en begripsvaardigheden⁷⁶.

De OECD heeft op basis van een landenvergelijkende inventarisatie een *Toolbox for Early Childhood Education and Care*⁷⁷ ontwikkeld. Daaraan ligt de unanieme opvatting ten grondslag dat een hoge kwaliteit van vve de centrale voorwaarde is voor het behalen van goede resultaten. Onderzoek laat zien dat de volgende vijf beleidsinstrumenten (*policy key levers*) de kwaliteit kunnen verbeteren:

1. het vaststellen van doelen en richtlijnen voor kwaliteit;
2. het ontwerpen en implementeren van een curriculum en standaarden;

⁷⁴ Yoshikawa, H., Weiland, C., Brooks-Gunn, J., Burchinal, M.R., Espinosa, L.M., Gormley, W.T., Ludwig, J., Magnuson, K.A., Phillips, D. & Zaslow, M.J. (2013). *Investing in Our Future: The Evidence Base on Preschool Education*. Society for Research in Child Development / Foundation for Child Development.

⁷⁵ Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I., Taggart, B. (2004). *The Effective Provision of Pre-school Education (EPPE) Project: Findings from Pre-school to end of Key Stage 1*.

Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I., Taggart, B., Hunt, S., Jellic, H. (2012). *EPPE*.

⁷⁶ Driessen, G. (2013). *Naar een optimalisering van voorschoolse educatie. Beleid, stand-van-zaken, aangrijpingspunten*. ITS.

⁷⁷ OECD (2012), *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*, OECD Publishing.

3. het verbeteren van de kwalificaties, opleiding, scholing en werkomstandigheden van uitvoerders;
4. het betrekken van gezinnen en gemeenschappen;
5. het bevorderen van dataverzameling, onderzoek en monitoring.

Meer concreet genoemde kenmerken waren:

- leidster/kind-ratio en groepsgrootte;
- kwalificatieniveau leidsters en specialisatie opleiding;
- salaris leidsters;
- duur van het programma;
- curriculum;
- fysieke omgeving;
- sekse van de staf en diversiteit.

In opdracht van de Europese Commissie deden de University of East London en de Universiteit van Gent onderzoek naar de competentievereisten in ECEC in opdracht van de Europese Commissie.⁷⁸ Het CoRe-rapport stelt dat de competentie van de mensen die werken in ECEC de centrale factor is als het gaat om ECEC-kwaliteit. Daarbij wordt een systemisch perspectief gehanteerd: het gaat niet om individuele competentie, maar om een competent systeem.

Quality is a multi-dimensional and generic construct. It unfolds - and has to be proactively developed - in at least five dimensions:

1. *Experiences of and outcomes for children (e.g. experiences of belonging, involvement, well-being, meaning-making, achievement)*
2. *Experiences of parents and carers (e.g. experiences of belonging, involvement, well-being and meaning-making, but also accessibility and affordability)*
3. *Interactions (e.g. between adults and children, between children, between practitioners and parents, between team members, but also between institutions, ECEC and local communities, professions, practice, research, professional preparation and governance)*
4. *Sstructural conditions (adult/child ratio, group size, space, environment, play materials, but also paid 'non-contact' time, continuous professional development, support for practitioner research and critically reflective practice)*
5. *Systems of evaluation, monitoring and quality improvement (e.g. internal and external evaluation, systematically including the views of all stakeholders, initiated and supported by service providers and local or central authorities).*

3.3 De lerende organisatie als voorwaarde voor voorschoolse kwaliteit in Nederland

Op basis van onderzoek in Nederland, stellen Leseman en Slot (2011) dat het een belangrijk kwaliteitskenmerk is in hoeverre een voorschoolse voorziening een lerende organisatie is. Het gaat er daarbij om of de instelling een doorlopende *in-service* training met vaste feedback-momenten aanbiedt en of de kwaliteit van het werken in de groepen systematisch, door middel van gestructureerde observatie, in de gaten wordt gehouden.

In een kleinschalig onderzoek werden aan 37 medewerkers van 15 kindercentra de volgende vragen voorgelegd:

- Hoe vaak volgen zij inhoudelijke plannings- en evaluatiesessies?
- Hoe vaak zijn er structurele observaties?
- Hoe vaak volgen zij specialisatiecursussen en lezen zij gezamenlijk vakpublicaties?
- Hoe vaak bespreken zij pedagogische en educatieve doelen van de organisatie in het team?

⁷⁸ *Competence Requirements in Early Childhood Education and Care (CoRe)*. (2011). University of East London, Cass School of Education and University of Ghent, Department for Social Welfare Studies.

Het bleek dat een hoog niveau van zelfregulatie van de proceskwaliteit sterker samenhang met een hoge mate van kindgerichte sensitieve interactie en een ruim aanbod van begeleide activiteiten op het gebied van spel, taal, geletterdheid en rekenbegrippen dan met het opleidingsniveau en al dan niet gebruiken van een speciaal educatief programma. Op basis daarvan pleiten Leseman en Slot ervoor om 'misschien wel in de eerste plaats' te kijken naar het professionele niveau van het team en de organisatie als geheel.

Deze redenering vinden we terug in de studies van Slot (2014)⁷⁹ en van Helmerhorst (2014)⁸⁰ die eveneens plaatsvonden in de Nederlandse context. Slot (2014) deed onderzoek naar de kwaliteit van Nederlandse voorzieningen voor opvang en educatie. Daaruit bleek dat de emotionele en educatieve proceskwaliteit in Nederlandse kinderdagverblijven en peuterspeelzalen niet is gerelateerd aan de structurele aspecten van groepsomvang en staf/kind-ratio. Tussen het opleidingsniveau en de emotionele en educatieve proceskwaliteit bleek slechts een klein positief verband te zijn. Het sterkste verband werd gevonden tussen het aanbod van continue professionele ontwikkeling en emotionele en educatieve kwaliteit. In centra waar veel aandacht is voor professionele ontwikkeling, is er sprake van een hogere emotionele en educatieve kwaliteit.

Helmerhorst (2014) deed onder meer evaluatieonderzoek naar het effect van video-feedbacktraining voor pedagogisch medewerkers op de proceskwaliteit, en in het bijzonder op de kwaliteit van hun interactievaardigheden (sensitieve responsiviteit, respect voor de autonomie, structuur en grenzen stellen, verbale communicatie, ontwikkelingsstimulering en het bevorderen van de interactie tussen kinderen onderling). Tevens bestudeerde zij wat het effect is van een on-site consultancy programma voor locatiemanagers op de kwaliteit van de kinderopvang (gemeten met de ITERS-R/ECERS-R). Zij constateerde dat beide interventies leidden tot een bescheiden kwaliteitsverbetering, waarbij het effect van de video-feedbacktraining groter was dan van de *on-site consultancy*.

3.4 Kwaliteit van de begeleiding en interactie

Aandacht voor continue professionele ontwikkeling van pedagogisch medewerkers in voorschoolse voorzieningen is dus cruciaal voor de kwaliteit. Maar wat is bekend over de vaardigheden waarover zij moeten beschikken (en die zij moeten borgen en/of verder moeten ontwikkelen door middel van professionaliseringstrajecten, zoals video-interactietraining) om een aanbod te kunnen leveren van hoge kwaliteit?

Vrij spel versus activiteiten

Uit de studie van Slot (2014) blijkt dat vrij spel, vergeleken met bijvoorbeeld educatieve en creatieve activiteiten, zowel in emotioneel als educatief opzicht een minder optimale context biedt voor de kindontwikkeling. In de Nederlandse kinderdagverblijven en peuterspeelzalen is vrij spel vooral kind-geïnitieerd en is er daarbij weinig actieve betrokkenheid van de pedagogisch medewerkers. Anderzijds suggereren de bevindingen dat vrij spel onder bepaalde voorwaarden wel kan bijdragen aan de ontwikkeling van funderende vaardigheden. Die voorwaarden betreffen de aard van het spel (een relatief lang volgehouden fantasiespel van een klein groepje kinderen), de kwaliteit van het spel (hoog niveau van symbolisering en rollenspel) en de voorwaardenscheppende en begeleidende rol van de pedagogisch medewerker. Het belangrijkste, aldus Slot (2014), is dat de pedagogisch medewerkers kinderen doelgerichte leeromgevingen bieden die passen bij hun ontwikkeling en aansluiten bij hun interesses en dat zij kennis en ervaringen inbedden in een betekenisvolle context met voldoende mogelijkheden voor exploratie.

⁷⁹ Slot, P.L. (2014). *Early Childhood Education and Care in the Netherlands - Quality, Curriculum, and Relations with Child Development*. Universiteit Utrecht.

⁸⁰ Helmerhorst, K. (2014). *Child care quality in the Netherlands: From quality assessment to intervention*. Universiteit van Amsterdam.

Sustained shared thinking

In de REPEY-studie (Researching Effective Pedagogy in the Early Years, 2002)⁸¹ wordt nader ingegaan op de vraag hoe zo'n ontwikkelingsstimulerende speelse aanpak moet worden vormgegeven. In aansluiting op Vygotsky's concept van de 'zone van naaste ontwikkeling' en Bruner's concept van *scaffolding*, bleek uit de REPEY-studie dat *"there is a point when children need to be supported by an adult to extend their thinking and learning."* In deze studie wordt het begrip 'sustained shared thinking' geïntroduceerd. (Zie ook Siraj-Blatchford, 2009⁸²) *"Sustained shared thinking was most likely to occur when children were interacting 1:1 with an adult or with a single peer partner. Freely chosen play activities often provide the best opportunities for adults to extend children's thinking."*⁸³ *Extending child-initiated play, coupled with the provision of teacher initiated group work, are the main vehicles for learning. Sustained shared thinking occurs most often when the child or children have initiated and led an activity and the teacher has responded to this by using the children's interests to shape the planning and the curriculum. This includes the planning of focussed activities and guided teaching, for example, through storytelling or using a phonics session to extend the 'pirate language' the children have already created."*

Deze reflectieve manier van werken is niet makkelijk. In de eerder genoemde EPPE-studie liet slechts 15% van de professionals in de *pre schools* 'sustained shared thinking' van hoge kwaliteit zien⁸⁴.

Interactie op microniveau

Twee andere studies die nauw inzoomen op de interactie tussen leerkracht en jonge kinderen zijn van Mascareno, M. (2014) en van Dickinson, D.K. en Porche, M.V. (2011)⁸⁵. Uit de studie van Mascareno blijkt: hoe uitdagender de taal van de leerkracht, hoe beter de taalvaardigheid van de kleuters. Daarnaast vond Mascareno een nog sterker verband tussen de mate waarin de leerkracht in haar interactie aansluit bij het begripsniveau en de taalvaardigheid van het kind. Leerkrachten die in een interactie met een kleuter wisselen van 'inferentieel' naar 'literal' (dus een stapje naar beneden gaan in complexiteitsniveau) of van 'literal' naar 'inferentieel' (stapje omhoog) hadden duidelijk een positiever effect op zowel de woordenschat als het verhaalbegrip van kleuters dan leerkrachten die dat niet deden. Het gaat dus om de *fine-tuning* van de leerkracht op het niveau van de leerling.

Uit de studie van Dickinson werd duidelijk dat de precieze manier waarop de leerkracht met kinderen interacteert, veel verschil maakt voor de latere taalvaardigheid van de kinderen. Tijdens het vrije spel was het effectief om 'moeilijke' (infrequente) woorden te gebruiken. Ook was het effectief om kinderen zelf veel aan het woord te laten en hen aan te moedigen om verder te praten, meer te zeggen en dieper na te denken. Tijdens het voorlezen was het effectief om analytische gesprekje te voeren, kinderen 'bij de les te houden' en hen te corrigeren en door te vragen bij incomplete en onjuiste antwoorden.

⁸¹ *Playing to learn - A guide to child-led play and its importance for thinking and learning* (2012). Commissioned by ATL from Di Chilvers.

⁸² Siraj-Blatchford, I. (2009). Conceptualising progression in the pedagogy of play and sustained shared thinking in early childhood education: A Vygotskian perspective. In: *Educational and Child Psychology*, vol. 26, nr. 2.

⁸³ Deze werkwijze wordt gesteld tegenover een '*highly structured approach*'. *"This cannot be considered play. It is adult/teacher led by an overuse of learning outcomes, with few or no opportunities for children to use their initiative or express their own ideas or thoughts. A highly structured approach in the early years (0-7) does not foster or support the self-regulation or growth mind-sets that we know are required for children to become motivated, independent and innovative thinkers and learners."*

⁸⁴ Aarsen, J. & Studulski, F. (2013). *Vversterk in international perspective. Early childhood education and care in six countries*. Utrecht: Sardes.

⁸⁵ in: Westerbeek, K. Hoofdstuk 4: Interactie van goede kwaliteit. In: *Groot onderzoek naar het kleine kind*. (2013). Utrecht: Sardes.

H4. Opbrengsten van deelname aan voorschoolse voorzieningen en vve voor kinderen en samenleving

Dit hoofdstuk presenteert internationale bevindingen over de effectiviteit van voorschoolse voorzieningen. Daarna wordt nader ingegaan op de relatie tussen deelname aan kinderopvang en kindontwikkeling en vervolgens staan we stil bij de effecten van voorschoolse voorzieningen en vve in Nederland.

4.1 Inleiding

De studies van de Amerikaanse econoom en Nobelprijswinnaar Heckman hebben een belangrijke *boost* gegeven aan het denken over voorschoolse voorzieningen en hun effecten. De kern van zijn boodschap is dat vroege interventies, ofwel interventies gericht op het jonge kind en zijn omgeving, economisch gezien veel meer profijt opleveren dan interventies die zijn gericht op oudere kinderen en jongvolwassenen. De aandacht voor zijn bevindingen maakte dat voorschoolse voorzieningen niet alleen interessant werden gevonden vanuit het perspectief van achterstandenbestrijding, maar ook vanuit macro-economisch perspectief. Hierdoor kwam er wereldwijd meer belangstelling en geld voor het thema voorschoolse voorzieningen, en vooral voor voorschoolse voorzieningen van hoge kwaliteit (zie hoofdstuk 3).

In het buitenland is een groot aantal studies uitgevoerd naar de effecten van voor- en vroegschoolse programma's. In Nederland is het onderzoek naar de effecten van dergelijke programma's zeer bescheiden⁸⁶. Daarnaast wordt er onderzoek gedaan naar de relatie tussen de kwaliteit van de reguliere kinderopvang en de kindontwikkeling.

In de volgende paragraaf presenteren we eerst de internationale bevindingen met betrekking tot voorschoolse voorzieningen en hun effectiviteit. Eén van de zaken die daaruit duidelijk wordt is hoe contextafhankelijk deze resultaten zijn. Immers, hoe groter de verschillen zijn binnen een samenleving wat betreft gezinsinkomen, schoolkwaliteit, enzovoort, hoe groter de invloed van voorschoolse voorzieningen kan zijn voor kinderen in een achterstandssituatie. Tegelijkertijd geldt het tegenovergestelde; ook blijkt uit onderzoek dat het verblijf in voorschoolse voorzieningen kinderen schade kan berokkenen. Bijvoorbeeld als de kwaliteit van de voorziening slecht is en de kwaliteit van de thuisomgeving juist hoog.

De situatie in Nederland wijkt op een aantal punten af van de situatie in de landen waar de meeste effectiviteitsstudies zijn uitgevoerd. Dit blijkt ook uit de resultaten van de studies die in Nederland zijn uitgevoerd naar voorschoolse voorzieningen en hun effecten. In paragraaf 4.3 wordt eerst ingegaan op de relatie tussen deelname aan kinderopvang en kindontwikkeling. Vervolgens wordt besproken wat er bekend is over de effecten van voorschoolse voorzieningen en vve in Nederland.

4.2 Effecten van deelname voor kinderen en samenleving in internationaal perspectief

De eerste onderzoeken naar de effecten van voorschoolse voorzieningen waren vooral gericht op de mogelijk negatieve effecten op de moeder-kindrelatie en op de sociale ontwikkeling van het kind⁸⁷. Aandacht voor de cognitieve ontwikkeling was er aanvankelijk nauwelijks. Vervolgens groeide de belangstelling voor de kwaliteit van voorschoolse voorzieningen en de effecten ervan op de kindontwikkeling (in vergelijking met de effecten van de thuisomgeving op de kindontwikkeling). Er werd steeds meer onderzoek gedaan naar de effectiviteit van programma's voor achterstandskinderen. Daarbij lag de nadruk aanvankelijk op de cognitieve ontwikkeling, maar later ook op de sociaal-emotionele ontwikkeling.

⁸⁶ Meij, H., Mutsaers, K. en Pennings, T. (2009). *Effectiviteit van voor- en vroegschoolse programma's in Nederland*. Utrecht: NJi.

⁸⁷ Barnett, S. (1995). Long-Term Effects of Early Childhood Programs on Cognitive and School Outcomes. In: *The Future of Children*, vol. 5, issue 3, p. 25-50.

Een review-studie door Barnett (1995) van 36 onderzoeken naar de effectiviteit van pilots en programma's voor kinderen in achterstandssituaties leverde de volgende resultaten op: *early childhood* programma's kunnen op de korte termijn een verhoging van het IQ opleveren en kunnen op de lange termijn een positief effect hebben op schoolresultaten, zitten blijven, deelname aan het speciaal onderwijs en sociale aanpassing. Tegelijk constateerde Barnett dat niet alle programma's deze effecten teweegbrachten en dat dat waarschijnlijk lag aan verschillen in kwaliteit en middelen.

Het waren economen die vervolgens een duidelijke link legden tussen het profijt dat kinderen in achterstandssituaties kunnen hebben van hoog kwalitatieve voorschoolse voorzieningen en de winst die dat met zich meebrengt voor de maatschappij als geheel. Econoom en Nobelprijswinnaar Heckman⁸⁸ stelt dat in de Amerikaanse maatschappij ongeveer de helft van de verschillen in inkomsten tussen mensen verklaard kunnen worden door factoren die worden bepaald voordat iemand 18 jaar oud is. Kern van zijn boodschap is dan ook:

"The accident of birth is a major source of inequality. [...] Enriching early environments can partially compensate for early adversity. They can also boost the productivity of the economy."

Hierbij heeft Heckman zowel oog voor cognitieve als voor sociaal-emotionele vaardigheden. De thuisomgeving van jonge kinderen is een belangrijke bepaler voor de wijze waarop kinderen deze vaardigheden ontwikkelen. Kinderen die in een achterstandssituatie opgroeien, ontwikkelen over het algemeen minder sterke cognitieve en sociaal-emotionele vaardigheden. Het beschikken over zwakkere vaardigheden is weer gerelateerd aan economische en sociale problemen, zoals criminaliteit, tienermoederschap, vroegtijdig schoolverlaten en een slechte gezondheid. Hoe vroeger programma's worden ingezet om de tekorten van de thuisomgeving te compenseren, hoe effectiever het is. Niet alleen het kind, maar ook de maatschappij als geheel profiteert hiervan: het opleidingsniveau stijgt, de criminaliteit daalt, de werkgelegenheid groeit en het aantal tienermoeders neemt af.

In dezelfde lijn berekende Lynch⁸⁹ dat de *benefit-cost-ratio* van investeringen in hoogkwalitatieve voorzieningen voor *early childhood development* meer dan 3-op-1 zou zijn; dus meer dan drie dollar opbrengst op elke dollar investering. Ook berekende hij dat zulke investeringen binnen 45 jaar zouden leiden tot een groei van het BNP met 0,5%. Daar bovenop zou de vermindering van de criminaliteitscijfers tot een besparing van zo'n 155 miljard dollar in 2050 moeten leiden.

Op basis van voorgaande studies zouden de verwachtingen over de effecten van voorschoolse voorzieningen hooggespannen kunnen zijn. Echter, deze zijn geënt op de Amerikaanse situatie en op de bevindingen van een beperkt aantal Amerikaanse programma's voor achterstandsbestrijding. Met name de bevindingen van het Perry Preschool Program, het Abecedarian Program en Head Start worden in deze context vaak gebruikt.

Driessen⁹⁰ maakte een overzicht van de belangrijkste studies naar het effect van voorschoolse voorzieningen. Hij concludeert dat veel onderzoek naar ECEC laat zien dat er positieve effecten zijn, maar dat die effecten qua sterkte maar matig zijn, zich niet in alle domeinen voordoen en over de tijd in sterkte afnemen.

Ook Meij, Mutsaers en Pennings⁹¹ zetten onderzoek naar de effectiviteit van voor- en vroegschoolse programma's op een rij:

⁸⁸ Heckman, J. J. (2008). The Case for Investing in Disadvantaged Young Children. In: *Big Ideas for Children: Investing in Our Nation's Future*.

⁸⁹ Lynch, R.G. (2004). *Exceptional Returns: Economic, Fiscal and Social Benefits of Investment in Early Childhood Development*. Washington: Economic Policy Institute.

⁹⁰ Driessen, G. (2013). *Naar een optimalisering van voorschoolse educatie*. ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.

⁹¹ Meij, H., Mutsaers, K. en Pennings, T. (2009). *Effectiviteit van voor- en vroegschoolse programma's in Nederland*. Utrecht: NJi.

Welke kinderen profiteren meer/minder van voorschoolse voorzieningen?

Cleveland & Krashinsky (2003) concluderen dat voor- en voerschoolse programma's effectief zijn voor alle deelnemende kinderen, ongeacht hun sociaal-economische of etnische achtergrond, geslacht of andere achtergrondvariabelen. Wel verschilt de mate van de effecten. Vooral kinderen uit achterstandsgroepen lijken baat te hebben bij (kwalitatief goede) voor- en voerschoolse programma's (Van der Vegt & Schonewille, 2008; Blok et al., 2005; Van Kampen et al., 2005).

Effectief op de korte of lange termijn?

Verschillende meta-analyses en overzichtsstudies wijzen uit dat voor- en voerschoolse programma's op de korte termijn substantiële effecten kunnen hebben op de (cognitieve) ontwikkeling van kinderen (Blok et al., 2005; Gorey, 2001). Wat betreft de effecten op de langere termijn zijn de resultaten minder eenduidig. Blok et al. (2005) vonden dat het effect van voor- en voerschoolse programma's na 10 jaar helemaal verdwenen was. Gorey (2001) vond in zijn meta-analyse wel een afname van effecten, maar concludeerde ook dat leerlingen die hadden deelgenomen aan een voor- en voerschools programma zelfs jaren later nog hoger scoorden op IQ- en prestatietesten dan de controlegroep. Verschillende auteurs (zie bijvoorbeeld Meijnen, Blok & Karsten, 2004 en Leseman, 2007) benadrukken dat de langetermijneffecten van voor- en voerschoolse programma's voor een groot deel afhankelijk zijn van andere factoren, zoals goed onderwijs na deze periode. Deze factoren zouden de gevonden verschillen in langetermijneffecten kunnen verklaren.

Centrumgerichte programma's versus gezinsgerichte programma's

Een meta-analyse (Blok e.a., 2003) focuste op de effecten van de vve-locatie: thuis, in een centrum of een combinatie daarvan. In totaal werden de resultaten van 19 experimentele studies geanalyseerd. Er bleken grote verschillen te bestaan: de *overall effect size* bedroeg 0.32 in het cognitieve domein en 0.05 in het sociaal-emotionele domein. Thuisprogramma's waren 0.50 minder effectief dan centrum- en combinatieprogramma's. En bovendien bleek dat het coachen van oudervaardigheden een sterk effect had (0.70). Er werden, anders dan in veel andere studies, geen effecten gevonden van startleeftijd, duur en intensiteit van het programma en ouder- en gezinsondersteuning (coachen van oudervaardigheden uitgezonderd). Evenmin werd er een effect gevonden van voortzetting van het voerschoolse programma in de basisschool⁹².

Effecten op cognitieve ontwikkeling versus effecten op sociaal-emotionele ontwikkeling

De effecten van centrumgerichte programma's zijn over het algemeen groter dan de effecten van gezinsgerichte programma's. Het gaat hier om effecten op de cognitieve ontwikkeling, niet op de sociaal-emotionele ontwikkeling. Effecten op het sociaal-emotionele domein zijn nog nauwelijks aangetoond (Blok et al., 2005). Leseman (in van Kampen et al., 2005) stelt dat effecten op sociaal-emotionele vaardigheden, zoals zelfvertrouwen, hoge verwachtingen, prestatie-motivatie en betere sociale relaties ook pas op de langere termijn zichtbaar worden⁹³.

Yoshikawa et al. (2013)⁹⁴ concluderen eveneens dat er positieve effecten zijn vastgesteld van voerschoolse voorzieningen op de cognitieve ontwikkeling van kinderen, en in het bijzonder op de taalvaardigheid, geletterdheid en gecijferdheid. De gevonden effecten op de sociaal-emotionele ontwikkeling waren meer diffuus. De effecten op de gezondheid van kinderen zijn alleen grondig onderzocht in het Head Start-programma.

⁹² Driessen, G. (2013). *Naar een optimalisering van voerschoolse educatie*. ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.

⁹³ Meij, H., Mutsaers, K. en Pennings, T. (2009). *Effectiviteit van voor- en voerschoolse programma's in Nederland*. Utrecht: NJi.

⁹⁴ Yoshikawa, H., Weiland, C., Brooks-Gunn, J., Burchinal, M.R., Espinosa, L.M., Gormley, W.T., Ludwig, J., Magnuson, K.A., Phillips, D. & Zaslow, M.J. (2013). *Investing in Our Future: The Evidence Base on Preschool Education*. Society for Research in Child Development / Foundation for Child Development.

Onderzoek in de UK komt tot soortgelijke conclusies: er worden bescheiden cognitieve effecten vastgesteld op het gebied van geletterdheid en gecijferdheid, maar geen sociale effecten (Melhuish et al., 2015⁹⁵; Apps, Mendolia & Walker, 2013⁹⁶).

4.3 Effecten van deelname in Nederland

Onderzoek naar voorschoolse voorzieningen in Nederland is tweeledig. Er is onderzoek naar de effecten van voorschoolse voorzieningen in het algemeen (kinderopvang, peuterspeelzalen, gastouderopvang) en er is onderzoek naar de effectiviteit van voorschoolse educatie: voorschoolse voorzieningen die met een vve-programma werken en waar kinderen met een vve-indicatie naar worden doorverwezen.

Effecten van deelname aan voorschoolse voorzieningen

Onderzoek naar de effecten van voorschoolse voorzieningen in Nederland is grotendeels gericht op effecten op de kindontwikkeling en in mindere mate op effecten op leerprestaties. Het Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek, dat de kwaliteit van de kinderopvang monitort, bracht in 2011 de relatie in kaart tussen opvangkwaliteit en kindontwikkeling.⁹⁷ Deze longitudinale studie laat zien dat het welbevinden en de ontwikkeling van de jongere kinderen samenhangen met de pedagogische kwaliteit van Nederlandse kinderdagverblijven. Zowel de kwaliteit van de interactie tussen pedagogisch medewerkers en kinderen als de algemene pedagogische kwaliteit op de groep blijken voorspellers te zijn van de ontwikkeling van het kind, ook wanneer rekening wordt gehouden met specifieke kenmerken van de thuissituatie of met het kinderopvanggebruik; factoren die in eerder onderzoek van belang zijn gebleken. Deze verbanden zijn gevonden bij een groep jonge kinderen die, gemiddeld genomen, maar een half jaar lang twee dagen per week een kinderdagverblijf bezoekt. Ook bij dit relatief bescheiden kinderopvanggebruik blijkt de pedagogische kwaliteit dus van belang voor de kindontwikkeling.

In overeenstemming met (cumulatieve) risico-hypotheses blijkt het belang van een goede pedagogische kwaliteit nog belangrijker voor bepaalde groepen kinderen. De pedagogische kwaliteit is extra belangrijk voor jonge kinderen met een moeilijker temperament, die relatief vroeg en relatief vaak naar het kinderdagverblijf gaan. Deze bekende kenmerken uit de literatuur blijken ook in deze studie als risicokenmerken te kunnen worden beschouwd (zie bijvoorbeeld De Schipper, Tavecchio, van IJzendoorn, & van Zeijl, 2004).

Opvallend is dat de onderzochte kenmerken – zowel individueel als in combinatie met elkaar – nauwelijks of geen samenhang laten zien met de kindontwikkeling. Echter, de genoemde risicofactoren laten in combinatie met de pedagogische kwaliteit van de kinderopvang wel verbanden zien met de kindontwikkeling. Zo hangt probleemgedrag samen met frequent gebruik van de kinderopvang in combinatie met een lagere pedagogische kwaliteit. Daarnaast laten kinderen met een moeilijker temperament iets meer probleemgedrag zien als de pedagogische kwaliteit lager is. Ook de dysregulatie van kinderen blijkt hoger bij een moeilijk temperament van het kind in combinatie met een lagere pedagogische kwaliteit.

Voor andere aspecten van de sociaal-emotionele ontwikkeling – het welbevinden van het kind, externaliserend probleemgedrag, internaliserend probleemgedrag en de sociaal-emotionele competenties van het kind – geldt dat de individuele factoren geen samenhang laten zien met de ontwikkeling van een kind, maar gecombineerd wel. Deze gevonden interactie-effecten van een kindkenmerk met een omgevingskenmerk (namelijk de pedagogische kwaliteit van de

⁹⁵ Melhuish, E., Quinn, L., Sylva, K., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I., Taggart, B. (2013). Preschool affects longer term literacy and numeracy: results from a general population longitudinal study in Northern Ireland. In: *School Effectiveness and School Improvement: An International Journal of Research, Policy and Practice*, vol. 24, nr. 2, p. 234-250.

⁹⁶ Apps, P., Mendolia, S. & Walker, I. (2013). The impact of pre-school on adolescents' outcomes: Evidence from a recent English cohort. In: *Economics of Education Review*, 37 (2013), p183-199.

⁹⁷ NCKO (2011). *Pedagogische kwaliteit van de kinderopvang en de ontwikkeling van jonge kinderen: een longitudinale studie*.

kinderopvang) suggereren dat de kinderopvangomgeving, mits van goede kwaliteit, een beschermende factor is voor kwetsbaardere kinderen. Andersom geldt dus dat juist kwetsbare kinderen minder goed gedijen in kinderopvang van minder goede kwaliteit. (NCKO, 2011)

In zeer recent onderzoek naar de effecten van de kinderopvang is gekeken naar de relatie tussen de kwaliteit van kinderopvang en de sociale en emotionele ontwikkeling van kinderen⁹⁸. De conclusie is dat de relatie tussen de kwaliteit van de kinderopvang (de mate van emotionele ondersteuning en gedragsondersteuning) en de sociale vaardigheden van kinderen sterker was voor kinderen met een lage mate van zelfregulatie. Onafhankelijk van de mate van zelfregulatie, hing een hoge kwaliteit van kinderopvang samen met de positieve stemming van de kinderen. Verder vertoonden jongens minder sociale vaardigheden dan meisjes wanneer de kinderopvang van relatief lage kwaliteit was. Een andere bevinding was dat ouders minder boos en opstandig gedrag bij hun kinderen ervoeren wanneer zij meer dagen naar de kinderopvang gingen, maar alleen wanneer de kwaliteit relatief hoog was.

Heeft vve effect?

In tegenstelling tot veel internationaal onderzoek, is er in Nederland nauwelijks effect aangetoond van de deelname aan vve-programma's. Zo werden in het BOPO-onderzoek 2005-2008 naar vve nauwelijks effecten op schoolprestaties gevonden. Ook in het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs naar vve, dat in dezelfde periode plaatsvond, werden geen effecten van vve vastgesteld (Doolaard & Leseman, 2008)⁹⁹. Het onderzoek van Nap-Kolhoff et al. (2008)¹⁰⁰ heeft evenmin effecten van deelname aan vve op schoolprestaties kunnen vaststellen. De onderzoekers stellen dat dit waarschijnlijk mede te maken heeft met de beperkingen van dit type onderzoek: het ontbreken van een experimentele opzet en onvolledigheid en beperkte bruikbaarheid van de leerlingendata (die afkomstig zijn uit het PRIMA-onderwijscohort).

In eerste instantie lijken effecten geheel te ontbreken, zowel op de korte als op de middellange termijn, maar op basis van doelgroepenanalyse ontstaat een meer gevarieerd beeld. Vve-deelname blijkt namelijk voor leerlingen uit bepaalde SES-groepen op bepaalde prestatie-maten wel het verwachte effect op te leveren. Enkele gevonden modererende effecten van de implementatiekenmerken wijzen in de verwachte richting: een goede samenwerking tussen peuterspeelzalen en basisscholen (dus realisatie van de doorlopende lijn), lijkt positief uit te werken voor de doelgroepkinderen. Voor de doelgroepkinderen van lager opgeleide Turkse en Marokkaanse ouders zijn deze positieve modererende effecten overigens niet gevonden.

Recent deed het Kohnstamm Instituut, in opdracht van de BOPO, onderzoek naar de effecten van de deelname aan en de kwaliteit van vve op de ontwikkeling van kinderen. (Karssen et al., 2013)¹⁰¹. Daarvoor zijn analyses uitgevoerd op de data van het landelijke cohortonderzoek COOL5-18 en een eerste ronde data uit pre-COOL, het aanpalende cohortonderzoek waarin ook gegevens over ontwikkeling in de voorschoolse periode zijn opgenomen.

⁹⁸ Broekhuizen, M. *Differential effects of early child care quality on children's socio-emotional development*. Universiteit Utrecht.

⁹⁹ Doolaard, S. & Leseman, P.P.M. *Versterking van het fundament. Integrerende studie n.a.v. de opbrengsten van de onderzoekslijn Sociale en institutionele context van scholen uit het Onderzoeksprogramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs 2005-2008*. Rijksuniversiteit Groningen/GION en Universiteit Utrecht.

¹⁰⁰ Nap-Kolhoff, E., Schilt-Mol, T. van, Simons, M., Sontag, L., Steensel, R. van & Vallen, T. (2008). *Vve onder de loep. Een studie naar de uitvoering en effectiviteit van voor- en vroegschoolse educatieve programma's*. Tilburg: IVA.

¹⁰¹ Karssen, M., Veen, I. van der, Veen, A., Daalen, M. van, Roeleveld, J. (2013). *Effecten van deelname aan en kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie op de ontwikkeling van kinderen*. Kohnstamm Instituut.

Ten eerste is onderzocht wat het effect is van deelname aan voorschoolse voorzieningen op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen op het moment dat ze starten op de basisschool. Na controle voor achtergrondkenmerken blijkt dat kinderen uit kinderdagverblijven een cognitief betere start hebben bij de instroom in het basisonderwijs dan kinderen uit peuterspeelzalen. Het al dan niet gevolgd hebben van een vve-programma blijkt er daarbij weinig toe te doen.

Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de kwaliteit van het voorschoolse aanbod in de kinderdagverblijven hoger is dan in de peuterspeelzalen. Voor deze verklaring is echter weinig grond. Uit analyses op de pre-COOL-data blijkt namelijk dat peuterspeelzalen en kinderdagverblijven even hoog scoren op kwaliteitsvariabelen die van belang zijn voor de sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen en dat juist peuterspeelzalen iets hoger scoren op de meer educatief/cognitief gerichte kwaliteitsvariabelen.

Een tweede mogelijke verklaring is dat de tijd die kinderen in de voorschoolse voorziening hebben doorgebracht ertoe doet. Op de deelname-intensiteit is er inderdaad een relevant verschil gevonden in dit onderzoek: kinderen gaan meer dagdelen naar het kinderdagverblijf dan naar de peuterspeelzaal.

In de derde plaats zou het ook kunnen zijn dat de uitgevoerde controles met achtergrondvariabelen, ook al zijn die uitgebreider geweest dan gewoonlijk (met meer kind- en gezinskenmerken dan in eerder onderzoek), er toch nog sprake is van niet gemeten kind- en/of gezinsvariabelen, zoals intelligentie of cognitief niveau van het gezin. De hogere scores van de kinderen uit de kinderdagverblijven zouden dan toch nog verklaard kunnen worden uit niet of niet voldoende gemeten (andere) achtergrondvariabelen.

Ten tweede is onderzocht wat het effect is van de kwaliteit van voorschoolse voorzieningen op de taal- en rekenvaardigheid en de sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen bij instroom in groep 1. Hierbij is gekeken naar randvoorwaarden voor een kwalitatief goede uitvoering van vve, zoals een dubbele bezetting en een gecertificeerde pedagogisch medewerker, en naar de kwaliteit van het aanbod zelf, zoals de mate waarin de cognitieve en de sociaal-emotionele ontwikkeling worden gestimuleerd.

De uitkomsten wijzen niet op een duidelijke invloed van kwaliteitsaspecten van voorschoolse opvang op de ontwikkeling van kinderen. Een kanttekening bij deze uitkomst is dat voor het meten van kwaliteit in de voorzieningen gebruik is gemaakt van gegevens die iets later zijn verzameld dan het moment dat de onderzochte kinderen aan deze voorzieningen deelnamen (Karssen et al., 2013)¹⁰².

Voorgaande resultaten laten zien dat de effectiviteit van vve in Nederland zeker niet eenduidig is. Dat komt allereerst doordat het nauwelijks mogelijk is om een heldere experimentele setting te creëren, omdat alle peuters die het consultatiebureau bezoeken en tot een risicocategorie behoren (bijvoorbeeld op basis van niet-Nederlandstalige thuistaal) een vve-indicatie krijgen. Zoals ook het KI aangeeft in de zojuist besproken studie, is het dus moeilijk om kinderen uit vve-groepen te vergelijken met kinderen uit niet-vve-groepen, zeker omdat er bij deze studie van de kinderen geen startniveau bekend was. Bij doelgroepkinderen is relatief vaak sprake van een multi-probleem-achtergrond. Anderzijds kunnen in vve-groepen ook kinderen zitten die geen vve-indicatie hebben; met name in de kinderopvang is dit vaak het geval.

Opvallend is vooral de tweede bevinding uit het onderzoek van KI (2013) dat kwaliteit niet van invloed is op de effectiviteit van vve. Deze uitkomst staat in contrast met wat bekend is uit internationaal onderzoek. Daarbij is gekeken naar randvoorwaarden (groeps grootte, dubbele

¹⁰² Karssen, M., Veen, I. van der, Veen, A., Daalen, M. van, Roeleveld, J. (2013). *Effecten van deelname aan en kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie op de ontwikkeling van kinderen*. Kohnstamm Instituut.

bezetting, certificering) en naar de kwaliteit van het aanbod (stimulering van de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling vanuit het programma).

In de Nederlandse setting - met minder grote populatieverschillen maar ook met minder grote kwaliteitsverschillen tussen voorschoolse centra dan in landen als de US en de UK waar veel onderzoek is gedaan naar ECEC - lijkt het al dan niet werken met een vve-programma geen verschil te maken voor de effecten op de schoolprestaties en op de sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen. Dit constateerden ook De Haan, Leseman en Elbers (2011)¹⁰³ in hun onderzoek naar de effecten van vve-programma's in de gemengde voor- en vroegscholen in Utrecht. Zij zoeken de verklaring in de uitvoering van het vve-programma (Taalrijk met Puk en Ko), die ten tijde van het onderzoek niet optimaal was.

Twee andere conclusies uit het onderzoek van De Haan, Leseman en Elbers (2011) zijn eveneens van belang voor het denken over effectiviteit van voorschoolse voorzieningen. Zij constateerden dat menging, het mengen van Nederlandstalige en niet-Nederlandstalige kinderen, een positief effect had op de woordenschat/ontluikende leesvaardigheid en ontluikende rekenvaardigheid en dat er juist in de vve-groepen sprake was van *minder* interetnische menging vanwege de groepssamenstelling.

Ook constateerden zij dat bij leidsters/leerkrachten die meer ontwikkelingsstimulerende activiteiten initiëren en begeleiden, de kinderen een snellere vooruitgang laten zien wat betreft de ontluikende rekenvaardigheid, en bij kleuters ook wat betreft de woordenschat/ontluikende geletterdheid. Daarnaast constateerden zij dat leidsters en leerkrachten die werkten zonder vve-programma er net zo goed en soms beter in slaagden om ontwikkelingsstimulerende activiteiten te initiëren en te begeleiden.

Misschien brengt dit ons tot de kern van het verhaal. Een vve-programma is niet meer of minder dan een hulpmiddel voor de professionals op de groep. Uiteindelijk gaat het erom of deze professional, al dan niet aan de hand van de thema's en activiteiten die een programma voorschrijft, stimulerende interacties tot stand weet te brengen met de individuele kinderen en met de groep. Het is dus zaak om verder op zoek te gaan naar factoren met betrekking tot het leider- / leerkrachtgedrag die ertoe doen en naar manieren waarop deze gestimuleerd kunnen worden.

De studie van Slot (2014)¹⁰⁴ licht de tip van de sluier wat verder op. Op basis van dezelfde databestanden als het KI ging zij na wat de effecten zijn van kwaliteit en curriculum op de ontwikkeling van twee vroege kernvaardigheden van kinderen: woordenschat en selectieve aandacht. Met behulp van een *multilevel value-added* benadering, waarin gecontroleerd is voor achtergrondkenmerken van kinderen en mogelijke selectieve plaatsing in voorzieningen voor opvang en educatie, is onderzocht wat de effecten zijn van de geobserveerde kwaliteit (Emotionele Ondersteuning, Ondersteuning van Gedrag en Educatieve Ondersteuning) en van het gerapporteerde curriculum (aanbod van academische activiteiten, activiteiten om zelfregulatie te bevorderen en aanbod van vrij spel) op de ontwikkeling van de woordenschat en van de aandachtsfunctie in de leeftijd van twee tot drie jaar.

De resultaten laten zien dat Emotionele Ondersteuning een (kleine) positieve bijdrage levert aan de woordenschatontwikkeling, terwijl Educatieve Ondersteuning een (groter) positief effect heeft op de ontwikkeling van de aandachtsfunctie van kinderen. Uit het onderzoek blijkt ook dat het aanbod van vrij spel een klein tot middelgroot negatief effect heeft op de ontwikkeling van woordenschat en van de aandachtsfunctie. Academische activiteiten of activiteiten gericht op het stimuleren van zelfregulatie hebben geen effect op de taal- en aandachtsontwikkeling van kinderen. Concluderend stelt Slot (2014) dat het onderzoek de eerste aanwijzingen heeft opgeleverd voor effecten van

¹⁰³ De Haan, A., Leseman, P. & Elbers, E. (2011). *Pilot gemengde groepen 2007-2010 - Onderzoeksrapportage oktober 2011*. Universiteit Utrecht.

¹⁰⁴ Slot, P.L. (2014). *Early Childhood Education and Care in the Netherlands - Quality, Curriculum, and Relations with Child Development*.

voorschoolse opvang en educatie op de ontwikkeling van funderende vaardigheden bij twee- tot driejarige kinderen.

4.4 Reflectie

In Nederland wordt veel gediscussieerd over de vraag of vve al dan niet 'werkt'. Dit is terecht gezien de vele middelen die hieraan door de overheid worden besteed. Echter, er is tot nu toe nauwelijks diepgaand onderzoek gedaan naar deze kwestie. Enkele onderzoeken op basis van grote databestanden, die het wel of niet gebruiken van een vve-programma als uitgangspunt namen, kwamen tot weinigzeggende bevindingen.

Een vve-methode is niet meer of minder dan een instrument, dat pedagogisch medewerkers en leidsters houvast geeft, zodat zij niet in hun eentje het wiel hoeven uit te vinden bij het aanbod dat zij de kinderen bieden. Echter, de essentie van wat pedagogisch medewerkers doen met peuters en of dat een positief effect heeft op de kindontwikkeling ligt op een ander vlak: de wijze waarop zij de interactie met individuele kinderen en de groep gestalte geven. Op dit micro-niveau zou het onderzoek zich meer moeten richten. De kern van de kwaliteit zit niet zozeer in het 'wat' (het aanbod, de methode), maar in het 'hoe' (de wijze van interactie). Dit zou dan ook de kern moeten zijn van eventuele vve-scholing.

In het onderzoek naar de kwaliteit van de reguliere kinderopvang wordt aandacht besteed aan zowel de positieve als de negatieve effecten in relatie tot de kwaliteit van het aanbod. Dit is een andere benadering dan bij het onderzoek naar de effecten van vve, waarbij de resultaten zich beperken tot het constateren van wel of geen effecten. Het zou zuiverder zijn als ook in het onderzoek naar de effecten van het vve-aanbod beide kanten van de medaille aan bod zouden komen.

Voortkomend uit het vorige: uit zowel de internationale literatuur als het onderzoek in Nederland komt naar voren dat vooral kinderen uit achterstandssituaties en 'kwetsbare' kinderen (bijvoorbeeld probleemgedrag) profijt kunnen hebben van voorschoolse voorzieningen, mits deze van hoge kwaliteit zijn. Er wordt in het onderzoek relatief weinig aandacht besteed aan 'gewone' kinderen of kinderen met een ontwikkelingsvoorsprong. In het kader van het huidige denken over excellentie is het echter ook interessant om te weten hoe deze kinderen (meer) kunnen profiteren van voorschoolse voorzieningen, temeer daar zij daarvan wel in groten getale gebruik maken.

Uit onderzoek van De Haan, Leseman en Elbers (2011) blijkt de samenstelling van de groep van belang te zijn voor de effecten van voorschoolse voorzieningen. Een bepaalde mate van menging bevordert de ontwikkeling op het gebied van taal en rekenen. In veel vve-groepen is echter sprake van een concentratie van kinderen uit achterstandssituaties. Het is zaak om te zoeken naar een ideale balans, waarvan kinderen met (taal)achterstanden profiteren en die tegelijkertijd ook voor kinderen met een gemiddeld tot hoog taalniveau ontwikkelingsmogelijkheden creëert.

H5. Kansrijke opties voor een beter voorschools stelsel in Nederland

In dit laatste hoofdstuk nemen we de vrijheid om een puntsgewijze opsomming (zonder nadere uitwerking) te geven van de acties die mogelijk houvast geven bij het verbeteren van het stelsel voor het jonge kind / vve in Nederland. De acties zijn in de voorgaande hoofdstukken grotendeels onderbouwd door onderzoek.

Eén stelsel voor het jonge kind scheppen

De verantwoordelijkheid voor peuters (2,5 tot 4 jaar) kan worden belegd bij het ministerie van OCW (inclusief overheveling van middelen e.d. van SZW naar OCW). Er is dan één ministerie verantwoordelijk voor kinderen in de leeftijd van 2,5 tot 6 jaar (unitair systeem). Vervolgens zouden de voorzieningen en het aanbod voor peuters kunnen worden verzorgd door a) de schoolbesturen van het basisonderwijs (aanpassing Wet op het Primair Onderwijs) of b) de gemeenten (via Gemeentefonds, bijv. geïnspireerd door het Deense model, zie bijlage 1). Inbedding in de basisschool ('vertrouwd publiek instituut met status') geeft voordelen, zoals betere garanties voor soepeler overgangen. Ook kan het drempelverlagend werken, zeker voor doelgroepkinderen en hun ouders.

Wat nu bij wet niet mogelijk is (gevolg van de verschillende wettelijke regimes), maar op termijn wel mogelijk gemaakt zou kunnen worden, is dat kinderen van 2,5 tot 4 jaar worden gemengd met kinderen van 4 en 5 of zelfs 6 jaar (groepen 1 en 2 van het basisonderwijs). Op termijn zou de verantwoordelijkheid voor de groep van 0 tot 2,5 jaar ook van SZW naar OCW overgeheveld kunnen worden, zoals dat in meerdere landen het geval is.

Een basisvoorziening maken

Meerdere partijen hebben al voorgesteld dat er een peuteraanbod met ontwikkelrecht (of 'plaatsingsrecht' / 'recht op een plaats' zoals bijv. in Noorwegen) zou moeten komen, waar alle peuters twee dagdelen per week gebruik van kunnen maken. Doelgroepkinderen zouden hiervan vier dagdelen per week gebruik moeten kunnen maken. Het peuteraanbod is een basisvoorziening ('gratis' voor gebruikers), bekostigd door de overheid. Dit vergroot de algemene toegankelijkheid. Het non-bereik (onder doelgroepkinderen) zal waarschijnlijk verkleinen.

ECEC for all, recht op plaats in Noorwegen

The right to a place in kindergarten was introduced by the government on 1 January 2009. The proportion of children aged 3-5 years was 96,6 per cent and for children aged 1-2 years 80,2 per cent in 2012. The biggest change during the last years is the coverage for children aged 1-2 years which has increased with 10,9 percentage points.

Bron: Röttele, M. (2013). *Country position paper on ECEC of Norway*. In: Aarssen, J., Studulski, F. en Leseman, P. (2013). *Early childhood education and care (ECEC) in the Netherlands*. Intern document t.b.v. internationale conferentie Vversterk. Utrecht: Sardes.

De (speel)leerplichtige leeftijd verlagen

Leerplichtverlaging naar 4 jaar is het overwegen waard. Toegegeven, op een enkele procent na gaan alle 4-jarigen naar school, maar onder die groep bevinden zich wellicht ook kinderen die het meest gebaat zijn bij vroegkinderlijke ontwikkelingsstimulering. Op termijn is (partiële) (speel)leerplichtverlaging naar 2,5 jaar, in navolging van Hongarije (leerplicht begint daar met 3 jaar), het overwegen waard. Voorwaarde is dat er dan een aantrekkelijk (kwantitatief en kwalitatief) peuteraanbod is, waarvoor de overheid garant staat (publieke basisvoorziening).

Kennisinfrastructuur versterken

Bundeling van krachten op het gebied van monitoring en evaluatie, onderzoek, kennis, innovatie en implementatie op het gebied van het jonge kind / vve in één instituut, kan een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteitsverbetering van opleidingen voor medewerkers van voorzieningen voor

het jonge kind. Dit kan d.m.v. uitbreiding van de opdracht en de taakstelling van BKK of door de oprichting van een nieuw instituut. De overheid financiert dit instituut.

Een nieuwe hbo-opleiding 'het jonge kind' ontwerpen

Bij gebrek aan een adequate opleiding 'het jonge kind / vve' op hbo-niveau, is het aan te bevelen een nieuwe hbo-opleiding (3-jarige bachelor plus 2-jarige master) het jonge kind / vve (0 tot 6 jaar) in te richten, die is verbonden aan de (academische) pabo (i.s.m. universiteit). Op die manier worden hbo'ers beter toegerust om met jonge kinderen te werken (in de vve-sector).

Opleidingsniveau en kwalificatie personeel verhogen

Er zijn diverse routes mogelijk om het kwalificatieniveau (strengere beroepseisen binnen het huidige opleidingsniveau mbo3), dan wel het opleidingsniveau van (een deel van) het gehele personeelsbestand in de voorschoolse sector te verhogen.

Het ophogen van het kwalificatieniveau gebeurt al door de extra aandacht voor taal- en interactievaardigheden, de nieuwe taalnorm 3F, binnen de PW-opleidingen (aankomend personeel) en door extra middelen via SZW/BKK en extra middelen specifieke uitkering OAB voor G4, G33 en G86 (zittend personeel). Dit zou landelijk uitgerold kunnen worden: al het voorschools personeel in de vve-sector moet voldoen aan de nieuwe taalnorm 3F. Langs deze weg kunnen er binnen het bestaande opleidingsniveau (mbo3-niveau) steeds nieuwe en hogere kwaliteitseisen worden gesteld.

Ook de eisen ten aanzien van het initiële opleidingsniveau (mbo3) kunnen geleidelijk worden opgeschroefd: van mbo3 naar mbo4, vervolgens naar hbo. Vraag hierbij is of al het personeel op hbo-niveau moet functioneren. Je zou ook kunnen stellen dat er op elke groep een hbo'er moet staan, met een gefaseerde aanpak: te beginnen op de vve-groepen in de grote gemeenten, vervolgens op alle vve-groepen in alle gemeenten en nog weer later op alle voorschoolse groepen (vve- en niet-vve-groepen). Op langere termijn staan er zo dus op elke (vve-)groep een hbo'er en een mbo'er.

Meer aandacht voor de opleidingseisen van de houders van kinderopvang kan bijdragen aan de kwaliteit van voorschoolse voorzieningen. Nu kunnen ook mbo'ers kinderopvang beginnen. Hbo-niveau zou de eis moeten zijn.

In het basisonderwijs wordt formatie gereserveerd voor onderwijsondersteunend personeel, zoals intern begeleiders en remedial teachers, die leerlingen, leerkrachten en ouders ondersteunen en begeleiden. Elke school heeft één of meerdere ib'ers. In de voorschoolse voorzieningen is er over het algemeen weinig groepsoverstijgend personeel dat ondersteuning biedt aan pedagogisch medewerkers, kinderen en ouders. Grote organisaties hebben o.a. kwaliteitsmedewerkers en (staf)pedagogen die op meerdere locaties worden ingezet, maar door bezuinigingen in de kinderopvang zijn die deels wegbezuinigd. Voor het verbeteren van de pedagogisch-educatieve kwaliteit is er meer ruimte (*'overhead'*) voor goedopgeleide interne medewerkers nodig die zich toeleggen op het permanent verbeteren van de kwaliteit op de groepen (*'primaire proces'*) en het continue leren van professionals in de praktijk (bijv. in de vorm van pedagogisch coaches die ook video-feedbacktraining geven, *'traininig on the spot'*).

Professionalisering verplicht stellen

Het verplichten en faciliteren (van overheidswege) van effectief gebleken nascholing (professionaliseringsmodellen die werken, zoals video-interactie feedback en *in service*-trainingen) voor voorschools personeel, bijvoorbeeld een x-aantal uren per jaar (controle door toezichthouder), kan bijdragen aan de pedagogische kwaliteit. Dit vereist (meer) niet groepsgebonden uren in de jaartaakstelling van het personeel. De nascholing wordt idealiter gecontroleerd op kwaliteit en wordt verzorgd door enkele erkende (na)scholingsinstituten.

Inhoud / curriculum ontwerpen

Het ontwerpen van een (raamwerk voor een) kerncurriculum voor het jonge kind 0 tot 4 jaar (uitgangspunten, richtlijnen, doelen, ontwikkelgebieden, leerstandaarden etc.) dat specificiert met welke kennis, vaardigheden en houdingen een kind idealiter instroomt in het basisonderwijs, kan een positieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van voorschoolse voorzieningen. In hoeverre het gaat om het *wat* (inhoud) en/of om het *hoe* (methode), is aan de uitvoerende organisaties zelf. Het kerncurriculum overstijgt de bestaande vve-programma's en pedagogische beginsels en sluit aan bij de kerndoelen van het basisonderwijs.

Beroepskracht/kind-ratio aanpassen

Wat betreft de *voorschoolse* educatie zou de beroepskracht/kind-ratio voor 3-jarigen kunnen worden verruimd tot 1:10, tot zelfs 1:15. Er ontstaat dan meer financiële ruimte voor andere accenten: opleidingsniveau, kwalificatie of (na)scholingsniveau van personeel.

Wat betreft de *vroegschoolse educatie* (groepen 1 en 2 van de basisschool) kunnen er scherpere kwaliteitseisen worden gesteld: bijv. één groepsleerkracht plus een assistent (op mbo3-niveau) (voor bijv. 2 dagen of 4 dagdelen per week) op een groep van maximaal 20 kleuters. Of ook hier 1:15 hanteren.

Let wel: de overheid stelt (steeds) strenge(re) kwaliteitseisen aan de voorschoolse educatie als onderdeel van het vve-beleid via gemeenten, maar voor de uitvoeringscondities van vroegschoolse educatie als onderdeel van het vve-beleid is er nauwelijks of geen aandacht. Immers: dit valt onder de autonomie van de schoolbesturen. Door de aanwezigheid van een hbo-geschoolde groepsleerkracht in de groepen 1 en 2 zijn er natuurlijke al betere uitvoeringscondities, maar qua (maximale) groeps grootte zijn er bijvoorbeeld geen eisen (voor voorschoolse educatie is dit juist een heel belangrijke kwaliteitsstandaard), waardoor de groepen soms onaanvaardbaar groot zijn (meer dan 35 kleuters). De kleutergroepen hebben het hele jaar door nieuwe aanwas van kinderen die 4 jaar worden en dus voor het eerst naar school gaan. Dit zorgt ervoor dat groepen aan het begin van het schooljaar soms beginnen met 22 kinderen, maar eindigen met meer dan 30 kinderen. Andere groepen zijn stabiel. Dit is een (extra) ongunstige conditie voor uitvoering van hoogwaardige vroegschoolse educatie.

Toezicht beleggen op landelijk niveau, bij één organisatie

Integratie van het toezichtkader van de Onderwijsinspectie (vve, voorscholen) en van de GGD (dagopvang, peuterspeelzaalwerk en buitenschoolse opvang) zorgt voor één stevig toezichtkader. Het accent ligt daarbij op de kwaliteit van de pedagogisch-educatieve benadering van het personeel. Het toezicht op voorschoolse voorzieningen wordt idealiter belegd bij één landelijke toezichthouder, de Inspectie van het Onderwijs. De Inspectie van het Onderwijs staat op grotere afstand van de voorzieningen dan de gemeente, die bij het peuterspeelzaalwerk meerdere petten op heeft. Nu is de gemeente verantwoordelijk voor het toezicht, maar ook mede financierder van het peuterspeelzaalwerk.

Meer financiën voor verbeteren toegankelijkheid en kwaliteit

Om de toegankelijkheid en de kwaliteit van voorschoolse voorzieningen te verbeteren, zijn ruimere budgettaire kaders van de overheid nodig (minimaal 1% van BNP). Nederland loopt niet voorop bij het investeren in jonge kinderen.

Bijlage 1: Het Deense model

Inleiding

Nederland heeft een binair voorschools en schools stelsel met gescheiden wet- en regelgeving, kwaliteitseisen, toezichtkader en financiering. Denemarken staat bekend om een unitair (geïntegreerd) stelsel van voorschoolse en schoolse voorzieningen. De verantwoordelijkheid van ECEC ligt bij het Ministerie van Kinderen, Gendergelijkheid, Integratie en Sociale Zaken. Basisonderwijs (6 tot 16 jaar) valt, inclusief de buitenschoolse opvang (SFO = *skolefritidsordning* vanaf 6 jaar), onder het Ministerie van Onderwijs.

Er is op nationaal niveau weinig geregeld ten aanzien van de kinderopvang. Er is wel een wet uit 2007 (Deens: *Dagtilbudsloven*; Engels, *Childminding Act*), maar gedetailleerde invulling vindt plaats op decentraal niveau. Onderdeel van deze wet is dat gemeenten de plicht hebben om een plaats te bieden aan kinderen vanaf 26 weken tot aan de basisschool, die op 6-jarige leeftijd begint ('opvang- of plaatsingsgarantie'). Gemeenten die dat niet doen, schenden de wet.

Denemarken is in vergelijking met Nederland een sterk gedecentraliseerde staat. In Denemarken heeft de gemeenteraad een grote verantwoordelijkheid voor voorschoolse voorzieningen. Gemeenten stellen kaders en kunnen specifieke kwaliteitseisen opleggen aan voorzieningen op het gebied van bijv. omvang van de groepen, beroepskracht/kind-ratio, onderwijskundige/ pedagogische aspecten, het niveau van de medewerkers, de fysieke ruimte, openingstijden en/of openingsduur. In de praktijk zijn er dus verschillen in kwaliteit van het aanbod en de uitvoering, afhankelijk van de gemeente.

Om gemeenten een relatief grote verantwoordelijkheid te kunnen geven, is de schaal van gemeenten enkele jaren geleden aangepast: als gevolg van fusies zijn 225 kleinere gemeenten nu ondergebracht in een stelsel met 98 grotere gemeenten (vijf regio's). Er is geen landelijke toezichthoudende inspectie op de kwaliteit van de kinderopvang. Gemeenten zijn bij wet de toezichthouder en hebben de taak om voorzieningen voor kinderen en jongeren van 0 tot 18 jaar te controleren op kwaliteit.

Gemeenten innen belasting bij burgers. Gemeentelijke belastingen worden mede gebruikt voor de financiering van voorschoolse voorzieningen. Rond de 75 procent van de bekostiging van de kinderopvang wordt gedragen door gemeenten. De rest wordt door ouders (ouderbijdrage) betaald via gemeenten. Ouders betalen maximaal 25 procent van de kosten van een kindercentra. Dat is maximaal ongeveer € 3.500 bij volledige opvang op alle dagen. Ouders die minder verdienen betalen nog minder, maar dus nooit meer dan 25 procent van de kosten. Dit komt voort uit inkomenspolitieke overwegingen. *Preschool* vanaf 3 jaar is gratis.

Gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor de financiering van het basisonderwijs. Ook dat moet worden betaald uit de lokale belastingen. De wethouder voor onderwijs en kinderopvang (gaat vaak samen) is qua budget dan ook verre de belangrijkste wethouder in Deense gemeenten. De onderwijskrachten en de BSO-medewerkers zijn dan ook meestal (afgezien van privé scholen) in dienst van de gemeenten.

Er zijn in Denemarken zowel publieke als private kinderopvangvoorzieningen, maar het aantal publieke kinderopvangvoorzieningen is aanzienlijk groter. Het merendeel van de kinderdagverblijven is in beheer van gemeenten. Privé-kinderdagverblijven hebben een overeenkomst met gemeenten.

Er zijn zes vormen van kinderopvang. De eerste vier zijn vormen van kinderdagverblijven:

1. *Vuggestue*: kinderdagverblijf voor kinderen van 0 tot 3 jaar.
2. *Dagplaje*: gastouderopvang voor kinderen van 6 maanden tot 3 jaar.

3. *Børnehave*: kinderdagverblijf voor kinderen van 2,5 of 3 tot 6 jaar (schakel tussen kinderopvang en basisschool).
4. *Aldersindegretet of integreret institution*: kindercentra voor kinderen van 0 tot 6 jaar (met uitloop tot 10 jaar).
5. *Fritidshjem*: buitenschoolse opvang buiten de school voor kinderen vanaf 6 jaar.
6. *SFO (skolefriditsordning)*: buitenschoolse opvang binnen de school voor kinderen vanaf 6 jaar.

Denemarken heeft vormen van dagopvang, voor- en naschoolse opvang en gastouderopvang (vooral voor jonge, nog niet-schoolgaande kinderen onder de 6 jaar). Bij het aanbieden van voorzieningen van 0 tot 3 jaar (*vuggestuer* of *dagtilbud*), van 3 tot 5 jaar (*børnehaveklasse*) en van 3 tot 6 jaar (*kindergarten*) spelen gemeenten een grote rol.

De overgang van kinderopvang naar de basisschool is institutioneel gewaarborgd in de voorschoolklas vanaf 3 jaar, waar het accent duidelijk wordt verschoven naar de schoolomgeving. Voorschoolklassen in kinderdagverblijven zijn uiterst zeldzaam. De relatie kinderopvang-onderwijs is eveneens een zaak van gemeentelijk beleid.

De meeste kinderen beginnen pas met 6 maanden aan kinderopvang. Dit is het gevolg van de ruime ouderverlofregeling (minimaal 24 weken, waarvan 14 voor de moeder en 10 te verdelen over de vader en moeder). Daardoor zijn er nauwelijks kinderopvangvoorzieningen voor kinderen van 0-1 jaar. Als er opvang voor baby's wordt gevraagd, is het meestal gastouderopvang. Sommige gemeenten in Denemarken geven een financiële bijdrage aan ouders die op hun eigen kinderen willen passen (in plaats van gebruik te maken van een plaats in een dagopvang).

De deelnamepercentages aan voorschoolse voorzieningen zijn hoog: 73 procent van de 0 tot 3-jarigen (70% van 0 tot 2-jarigen en 91% 1 tot 2-jarigen) en 97 procent van de 3 tot 5-jarigen neemt deel aan non-profit kinderopvangvoorzieningen. Dit zijn hogere percentages dan in Nederland, vooral wat betreft de deelname van 0 tot 3-jaar (Nederland: 45%). Veel kinderen gaan voltijds naar de kinderopvang. De arbeidsparticipatie van moeders met jonge kinderen is één van de hoogste van de wereld (> 70%).

Tabel B1: Kwaliteitseisen kinderopvang (DOV en BSO), uitgesplitst naar 1) personeel, 2) groep, 3) pedagogische inhoud, 4) organisatie en 5) accommodatie en inrichting

1. Personeel
<p>Per gemeente kunnen de normen en eisen ten aanzien van het opleidingsniveau verschillen. Zo heeft bijvoorbeeld Aarhus (tweede stad van Denemarken, na Kopenhagen) een bepaling dat in de BSO alleen hbo-opgeleide medewerkers mogen werken. In heel Denemarken zijn er op twee hbo-opgeleide medewerkers gemiddeld één niet of anders opgeleide medewerker.</p> <p>Het personeel werkzaam in voorzieningen voor jonge kinderen (0 – 6 jaar) wordt vertegenwoordigd door een '<i>trade union for nursery staff</i>' (beroeps- of vakgroep). Er is binnen het personeel van <i>pedagogues</i> onderscheid tussen <i>core practitioners</i> (Deens: <i>pædagog</i>) en <i>assistants</i> (Deens: <i>pædagogmedhjælper</i>). In de sector is 60 procent <i>core practitioner</i> en 40 procent <i>assistent</i>. Een assistent is vergelijkbaar met de groepshulp in Nederland en functioneert onder begeleiding van <i>core practitioners</i> (hiërarchische rol). Beiden hebben taken op het gebied van het bieden van sociaal-emotionele ondersteuning en leren / ontwikkelen van kinderen. <i>Assistants</i> zijn deels jonge mensen tussen 19 – 25 jaar die dit werk doen voor / tijdens hun studie in het hoger beroepsonderwijs.</p> <p>De <i>core practitioners</i> worden opgeleid volgens het model van een generiek professionalisme (brede opvatting over benodigde competenties, niet een specifieke lijst van vaardigheden) en niet volgens het model van een specialist. Een <i>core practitioner</i> heeft een hoog beroepsopleidings- en kwalificatieniveau (18+ bachelor degree, studieduur 3,5 jaar). Voor een assistent bestaan geen specifieke opleidingseisen. Meestal zijn het medewerkers op mbo-niveau.</p> <p>De scholingsmogelijkheden voor <i>core practitioners</i> zijn ruimer dan voor <i>assistants</i>. Sommige gemeenten bieden <i>core practitioners</i> niet-groepsgebonden uren (non-contact time) voor voorbereiding, planning, evaluatie en scholing.</p>

	<p>Door de BUPL (90% van de core practitioners is lid) is een professioneel profiel ontwikkeld. Dit profiel bestaat uit een algemene competentie (in staat zijn om te handelen en te reflecteren in relatie tot de ontwikkeling, zorg en leren van kinderen, jongeren en volwassenen met ondersteuningsbehoeften) en zes kerncompetenties: 1. sociale en communicatieve competenties, 2. persoonlijke en relationele competenties, 3. professionele competenties, 4. organisatorische competenties, 5. systeem- en ontwikkelingscompetenties en 6. leercompetenties..</p> <p>Benodigde competenties worden bekeken in het licht van pedagogische processen en niet in termen van 'standaarden'. De professionele expertise van de <i>pedagogues</i> is gebaseerd op persoonlijke competenties en bewustzijn van de eigen normen en waarden. Het omvat theorie en praktijk van kinderopvang, het spelen en vriendschappen.</p> <p>Als een soort regel volgen <i>core practitioners</i> twee of drie keer per jaar een training van een dag, maar verplicht is dit niet. Voor <i>assistents</i> gelden geen professionele ontwikkelingseisen, zij krijgen supervisie van de <i>core practitioners</i>. Ook hier doen zich verschillen voor tussen gemeenten. Sommige gemeenten bieden een structuur van professionele ondersteuning met pedagogisch ondersteuners en consultants, in andere gemeenten is professionalisering een zaak van de leidinggevende van de voorziening, het team en de oudercommissie.</p> <p>In Denemarken gelden bij wet geen specifieke initiële opleidingseisen t.a.v. het hoofd / manager van voorzieningen voor jonge kinderen.</p> <p>De kinderopvang in Denemarken heeft status. Er is veel waardering voor de kwaliteiten van het personeel.</p>
2. Groep	
	<p>In Denemarken is niet in landelijke wet- en regelgeving gespecificeerd hoe de (maximale) groepsgrootte en de beroepskracht/kind-ratio er uit moeten zien. Gemeenten kunnen specifieke eisen opleggen. Diverse bronnen melden diverse cijfers.</p> <p>Feitelijk telt bij meting de groepsgrootte gemiddeld 11,8 kinderen in de crèche (0 tot 3 jaar) en gemiddeld 19 kinderen in de <i>pre school / kindergarten</i> (3 tot 6 jaar) (gemeten in 2010). De beroepskracht/kind-ratio is gemiddeld 1;6,3 in de crèche en gemiddeld 1;11,6 in de <i>pre school / kindergarten</i> (gemeten in 2011) (EU, 2014).</p> <p>In het CoRe-rapport uit 2011 wordt melding gemaakt van 1;5,3 voor 0-5 jarigen (geïntegreerde voorzieningen) en 1;6,8 voor 3 tot 5 jarigen (<i>kindergarten</i>).</p>
3. Pedagogische inhoud	
	<p>Sinds 2004 wordt er verplicht gewerkt met een open, holistisch curriculum / leerplan (<i>laereplaner</i>), vanuit het concept van <i>paedagogik</i>. Werken aan relationele pedagogiek is belangrijker dan werken aan pedagogische inhoud.</p> <p>De wet (<i>Dagtilbudsloven</i>) schrijft voor dat elke voorziening een (pedagogisch) leerplan moet hebben, voor 0 t/m 2-jarigen en kinderen vanaf 3 jaar. Het leerplan bevat (minimaal) de volgende zes onderwerpen: 1) de veelzijdige ontwikkeling van het kind, 2) sociale competenties, 3) taalontwikkeling, 4) lichaam en beweging, 5) natuur en natuurfenomenen en 6) culturele uitdrukkingsvormen en waarden.</p> <p>Kinderopvangvoorzieningen mogen zelf bepalen welke pedagogische doelen ze nastreven en hoe ze die realiseren. Relevante methoden en activiteiten voor het bereiken van de doelstellingen moeten worden beschreven, alsmede de evaluatie (elke twee jaar) ervan. Daarnaast beschrijft het leerplan hoe het leren van kwetsbare kinderen wordt ondersteund. De ouderraad en gemeenteraad beoordelen het leerplan.</p> <p>Bij wet is geregeld dat tweetalige (niet-Deens sprekende) kinderen 15 uren taalstimulering in het Deens moeten krijgen. Alle gemeenten moeten alle kinderen van drie jaar een taalbeoordeling en een follow-up aanbieden als daaraan behoefte bestaat. De taalbeoordeling is een extra tool om het pedagogische werk met de taalontwikkeling van kinderen te ondersteunen. Ouders bepalen zelf of het taalgebruik van hun kind beoordeeld moet worden.</p> <p>Het werken met een curriculum wordt gezien als een adequaat hulpmiddel om de kwaliteit in voorschoolse voorzieningen te garanderen.</p>
4. Organisatie	
	<p>De openingstijden van kinderdagverblijven zijn gemiddeld van 6.30 uur tot 17.00 / 17.30 uur, maar mogen ruimer zijn. Er zijn ook gemeenten met nachtcrèches.</p> <p>Kinderen kunnen op alle gewone werkdagen gebruikmaken van kinderopvang, maar niet in het weekend, op feestdagen, op 5 juni (de Dag van de Grondwet) en op 24 december (de dag voor Kerstmis).</p> <p>Wanneer het personeel cursusdagen heeft, kan de opvang gesloten blijven. De opvang dient de ouders</p>

<p>ruim op tijd te informeren over de sluitingsdagen en over alternatieve opvang in een bevriende kinderopvang of iets dergelijks.</p> <p>Opvang vanaf 5 jaar is vaak op school georganiseerd, waarbij kinderen meestal één uur voor het begin van school en twee tot drie uur na school kinderopvang kunnen krijgen.</p> <p>In Denemarken gaan kinderen op zesjarige leeftijd naar school. De kinderopvang eindigt in mei, terwijl de verplichte kleuterklas pas in augustus/september begint. Het 'gat' van twee maanden wordt opgevuld met naschoolse opvang (<i>skolefritidsordning</i>; SFO) die de kinderen daarna dagelijks in de middag opvangt na schooltijd. Vanuit institutioneel oogpunt verloopt de overgang naar de basisschool in drie fases: van kinderopvang naar de naschoolse opvang en later naar de kleuterklas. In deze maanden gaan kinderen 's ochtends naar de kleuterklas en 's middags naar de naschoolse opvang. De leidinggevende van de kleuterschool werkt samen met de tweede pedagogisch medewerker, die ook vaak bij de middag is betrokken. Beiden werken samen met de leerkrachten van groep 1 (groep 3 in Nederland). Alhoewel sommige lessen gezamenlijk worden uitgevoerd, ligt de verantwoordelijkheid bij de kleuterschoolleiding.</p>
<p>5. Accommodatie en inrichting</p>
<p>De overkoepelende wet <i>Dagtilbudsloven</i> rept met geen woord over de accommodatie en de inrichting van kinderopvang. De gemeenteraad kan hiervoor wel specifieke kwaliteitseisen opstellen. Vrij algemeen: er is veel vrijheid en vertrouwen in kinderopvangvoorzieningen. Het is bijvoorbeeld niet zo dat er net zo veel bedden moeten zijn als kinderen die slaapbehoefstig zijn, zoals in Nederland.</p> <p>Elke dagopvang moet een schriftelijke kindromgevingsbeoordeling opstellen, die ten minste om de twee jaar moet worden herzien. De kindromgevingsbeoordeling moet worden gebruikt om de dagelijkse omgeving in de dagopvang te beschrijven – daarbij ook inbegrepen de beleving van de kinderen hiervan. De beoordeling moet minimaal de fysieke, de psychische en de esthetische kindromgeving beschrijven.</p> <p>Er is in de opvang veel ruimte voor buiten spelen. Veel kinderopvangvoorzieningen hebben royale buitenruimtes in het groen.</p>

Geraadpleegde bronnen

- Capgemeni (2009). *Internationaal vergelijkend onderzoek naar kinderopvang*.
- Childcare International (2009). *Kinderen in Denemarken*.
- Childcare Education Services Sector (2009). *Family day-care in Denmark*. Danish Trade Union FOA - Trade and Labour.
- Competence Requirements in Early Childhood Education and Care (2011). A Study for the European Commission Directorate-General for Education and Culture. London/Gent: University of East London/University of Ghent.
- European Union (2014). *Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving. Annex 4: Group size and practitioner to child ratio in Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- <https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=164345> (raadpleging van vertaalde wettekst *Dagtilbudsloven*)
- <http://denemarken.placement.nl/default.aspx?menu=545&id=2116>
- Ministry of Social Affairs and Integration (2011). *SOCIAL POLICY IN DENMARK*. København: Ministry of Social Affairs and Integration.
- Van Laere, K., Peeters, J. & Vandenbroeck, M. (2012). The Education and Care Divide: the role of the early childhood workforce in 15 European countries. *European Journal of Education*, 47, 4, 527-541.
- Vinders, S. (2014). *Buitenlandse ervaringen*. Notitie voor adviesraad Kindcentra 2020.

