

Vergaderjaar 2015–2016

31 293

Primair Onderwijs

31 322

Kinderopvang

Nr. 325

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juni 2016

Voor- en vroegschoolse educatie (hierna vve) is erop gericht dat kinderen met een risico op een (taal)achterstand een stimulerend en taalrijk aanbod krijgen met het doel dat hun achterstand vermindert.¹ Om pedagogisch medewerkers (hierna pm'ers) te ondersteunen in het verzorgen van een stimulerend en taalrijk aanbod zijn er vve-programma's ontwikkeld, zoals Kaleidoscoop en Piramide. Hoewel er in het buitenland vaak positieve effecten van voorschoolse educatie (ve) worden gevonden, waren er voor de Nederlandse context minder duidelijke effecten te zien. Om meer zicht te krijgen of in Nederland de beleidsdoelen worden bereikt, is in 2009 een langdurend cohortonderzoek gestart: pre-COOL². Daarnaast is in 2011, naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad, de pilot start-groepen gestart. Deze pilot onderzocht of meer uren en een kwalitatief hoogwaardiger aanbod van ve een positief effect hebben op de ontwikkeling van peuters met een risico op een taalachterstand.³ In deze brief zal ik de uitkomsten van deze twee onderzoeken met u delen. Ook zal ik kort ingaan op een recent onderzoek van het CPB naar de effecten van ve. Vervolgens zal ik aangeven hoe de resultaten van deze onderzoeken zullen worden gebruikt voor de evaluatie van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie en daarmee voor verdere beleidsvorming.

Internationale context

In het buitenland is veelvuldig onderzoek gedaan naar vve. Uit onderzoek blijkt dat achterstanden groter worden naarmate kinderen ouder worden ten opzichte van kinderen die een stimulerende thuisomgeving hebben.⁴

¹ Voorschoolse educatie wordt op een kinderdagverblijf of peuterspeelzaal gegeven aan peuters van 2,5–4 jaar oud. Vroegschoolse educatie is voor kleuters van 4–6 jaar op de basisschool. Deze brief focust zich vooral op het voorschoolse deel.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Naar een nieuwe kleuterperiode in de basisschool (Onderwijsraad, 2011).

⁴ Hart, B. & Risley, T.R. (2003).

Deze achterstand kan uiteindelijk uitmonden in een minder goede participatie in de samenleving. Uit onderzoek blijkt dat het volgen van een voorschools programma op de korte termijn positieve effecten heeft op reken- en taalvaardigheden, en op de lange termijn op de schoolloopbaan, gezondheid en arbeidsmarktpositie.⁵ Interventies zijn het meest succesvol wanneer achterstanden groot zijn en zich richten op jonge kinderen.⁶

Nederlandse context

Voor de Nederlandse context was er minder duidelijk bewijs van de effecten van vve. Onderzoeken lieten uiteenlopende resultaten zien. Zo heeft prof. dr. Fukkink recent een meta-analyse gepubliceerd op basis van verschillende Nederlandse onderzoeken. Zijn conclusie is dat ve in Nederland geen of zelfs negatieve effecten heeft. Zie ook mijn brief aan uw Kamer van 30 november 2015.⁷

Recent zijn er nog drie onderzoeken beschikbaar gekomen over de effectiviteit van ve:

1. Onderzoek van het CPB naar de invloed van ve op schoolrijpheid⁸
2. Het cohortonderzoek Pre-COOL⁹
3. Effectonderzoek pilot startgroepen¹⁰

1. Onderzoek van het CPB naar de invloed van vve op schoolrijpheid

Naar aanleiding van de motie Van Haersma Buma is in 2011 besloten om vier jaar (2011–2015) gericht extra te investeren (€ 95 miljoen) in de kwaliteit van vve in de grotere gemeenten: de G37.¹¹ In de G37 is ingezet op het uitbreiden van het aanbod vve, zomerscholen, schakelklassen, het verhogen van de kwaliteit van pedagogisch medewerkers, het stimuleren van opbrengstgericht werken en het versterken van ouderbetrokkenheid. In maart 2016 heeft het CPB een onderzoek gepubliceerd, waarin het effect van deze inzet door de kwaliteitsimpuls op de schoolrijpheid van doelgroepkinderen is onderzocht, door te kijken naar het zittenblijven in groep 1 en 2. Uit het onderzoek blijkt dat doelgroepkinderen in de G37 minder vaak blijven zitten dan doelgroepkinderen buiten de G37.¹² Voornamelijk jongens hebben geprofiteerd van de impuls. De onderzoekers concluderen dat de extra inzet in de G37 een positief kortetermijneffect heeft op de schoolloopbaan van deze kinderen. Zij verwachten dat het vve-beleid zichzelf ook in de Nederlandse context terugverdient wanneer deze positieve effecten zich doorzetten en er ook positieve effecten op toetsscores en emotionele ontwikkeling zijn.

⁵ Bekende internationale onderzoeken, waar dit in gevonden wordt, zijn onder andere het Amerikaanse onderzoek Head Start, het Engelse onderzoek Sure Start en Noors onderzoek door Havnes & Mogstad. De drie programma's uit deze onderzoeken starten elk als het kind jonger is dan 4 jaar (Raver et al., 2008; Melhuish et al., 2008; Havnes & Mogstad, 2011).

⁶ O.a. Onderwijsraad (2015); SER (2016); Farkas & Beron (2004); Barnett (2011); Havnes & Mogstad (2011); Elango (2015); Melhuish et al. (2015); Farkas & Beron (2004).

⁷ Kamerstuk 34 242, nr. 9

⁸ Impact of funding targeted pre-school interventions on school readiness: Evidence from the Netherlands (CPB, 2016).

⁹ Pre-COOL cohortonderzoek. Effecten van kwaliteit van voorschoolse instellingen. (red. Leseman & Veen), raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹⁰ Pilot startgroepen voor peuters, eindrapportage (Veer et al., 2016), raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹¹ Kamerstuk 33 000, nr. 12.

¹² Het CPB heeft doelgroepkinderen gedefinieerd als kinderen met een gewicht volgens de gewichtenregeling. Deze baseert het gewicht op het opleidingsniveau van de ouders. Dit is een relatief goede voorspeller voor (taal)achterstanden. Op basis van het schoolgewicht in een gemeente worden de goab-middelen verdeeld.

2. Het cohortonderzoek Pre-COOL

Het pre-COOL cohortonderzoek is opgezet met als doel om goed onderbouwde uitspraken te kunnen doen over de maatschappelijke opbrengsten van investeringen in opvang en educatie in de voor- en vroegschoolse periode. Een tweede doel is om meer inzicht te krijgen in factoren die de ontwikkeling van jonge kinderen beïnvloeden, met name de kenmerken van voorschoolse voorzieningen en van de thuissituatie. Om hier antwoord op te krijgen worden twee cohorten kinderen langdurig gevolgd, het twee- en vierjarigencohort.

In dit rapport worden onder andere de volgende vragen beantwoord:

- Gaan doelgroepkinderen naar instellingen die werken met een vve-programma?
- Is er een verschil in de ontwikkeling van doelgroepkinderen en niet-doelgroepkinderen?
- Heeft dit verschil te maken met de kwaliteit van de instellingen die zij bezoeken?

Uit het onderzoek blijkt dat kinderen met een risico op taalachterstand in Nederland vooral op peuterspeelzalen zitten en die peuterspeelzalen maken in overgrote meerderheid gebruik van een vve-programma. Een deel van de kinderen met een risico op taalachterstand gaat naar de kinderopvang. Ook daar wordt in toenemende mate gewerkt met een VVE-programma. De kwaliteit van deze instellingen blijkt in het algemeen hoger te zijn dan van instellingen die geen vve-beleid voeren. In Nederland gaan de meeste doelgroepkinderen dus naar instellingen met een vve-beleid en met een hogere kwaliteit (onderzoeksvraag 1).¹³ Deze kinderen krijgen een stimulerend en taalrijk aanbod. Tegelijkertijd blijkt dat de educatieve kwaliteit op deze instellingen nog kan worden verbeterd. Educatieve kwaliteit gaat met name over de interactie van pm'ers met de kinderen, waardoor de kinderen een rijke omgeving aangeboden krijgen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan pm'ers die taalrijke spelletjes doen met de kinderen, woorden aan kinderen uitleggen en vragen stellen die kinderen stimuleren tot denken. Ook blijkt dat wanneer er meer doelgroepkinderen op een locatie zitten de uitvoering van het vve-beleid beter is en er hogere kwaliteit wordt geboden. Het wijst op betrokkenheid van de instellingen bij de doelstellingen van het beleid en bij de belangen van de kinderen.

Uit het onderzoek blijkt dat de achterstand van de doelgroepkinderen ten opzichte van kinderen zonder risico op achterstanden in de voorschoolse periode weliswaar niet helemaal wordt ingelopen, maar wel substantieel afneemt (onderzoeksvraag 2). Doelgroepkinderen ontwikkelen zich gedurende die periode sneller dan niet-doelgroepkinderen. Zo zien we dat in die periode de achterstand in woordenschat afneemt en dat ook wat betreft de aandachtfunctie van kinderen een inhaalslag wordt gemaakt.¹⁴

Uit het onderzoek blijkt dat kinderen die de snelste ontwikkeling doormaken voorzieningen van hogere kwaliteit bezoeken en dat vooral doelgroepkinderen gebruik maken van deze voorzieningen. Deze voorzieningen hanteren vaak een vve-programma. De onderzoekers concluderen op basis van deze resultaten voorzichtig dat deelname aan voorschoolse voorzieningen met een vve-programma kan compenseren voor onvoldoende stimulatie in de thuisomgeving mits de uitvoering van

¹³ Doelgroepkinderen zijn kinderen met een (risico) op taalachterstand. Gemeenten hebben de vrijheid om hun eigen gemeentelijke doelgroep van het vve beleid te definiëren. In dit onderzoek worden de volgende criteria gebruikt voor doelgroepkinderen: opleidingsniveau moeder, etnische afkomst, thuistaal.

¹⁴ Aandachtsfunctie: de mate waarin kinderen in staat zijn hun aandacht vast te houden bij een taak of activiteit. Dit is een belangrijke voorspeller van latere schoolse vaardigheden.

het programma, en daarmee de kwaliteit van de voorziening, op orde is (onderzoeksvraag 3).

3. Effectonderzoek pilot startgroepen

In 2011 is de pilot startgroepen begonnen. Startgroepen bieden minimaal 12,5 uur per week en hebben aanvullende kwaliteitseisen, namelijk opbrengstgericht werken, de regie over de inhoud van de ve ligt bij de basisschool, en een mbo'er en een hbo'er (leerkracht) staan op de groep.

Uit de pilot blijkt dat doelgroeppeuters die op een startgroep hebben gezeten een sterkere ontwikkeling laten zien op taal, rekenen en selectieve aandacht dan doelgroeppeuters die naar een reguliere voorschoolse voorziening zijn geweest. De doelgroeppeuters die naar een startgroep zijn geweest, laten een ontwikkelingsvoorsprong op taal zien van zo'n drie maanden ten opzichte van doelgroeppeuters die naar een reguliere voorschoolse instelling zijn geweest als het kind naar de basisschool gaat. De combinatie van eigenschappen van een startgroep draagt bij aan deze voorsprong. De emotionele regulatie en groepsorganisatie is op de startgroepen van hoge kwaliteit. Dit betekent dat er binnen de startgroepen een gestructureerde setting wordt aangeboden waar kinderen zich veilig kunnen voelen. De educatieve kwaliteit daarentegen is ook bij de startgroepen voor verbetering vatbaar. De onderzoekers geven aan dat het verbeteren van de educatieve kwaliteit mogelijk tot nog grotere effecten leidt op de ontwikkeling van doelgroepkinderen.

Conclusie

Wanneer ik deze resultaten samen bekijk, concludeer ik dat het ook in de Nederlandse context zinvol is om in te zetten op ve voor kinderen met een risico op (taal)achterstand. Doelgroepkinderen ontwikkelen zich sneller in voorzieningen die opvang bieden van hoge kwaliteit, en daardoor vermindert hun achterstand. Vaak zijn dit instellingen die vve-beleid voeren. Tegelijkertijd wordt zowel in pre-COOL als in de pilot startgroepen aangegeven dat ook in deze instellingen de educatieve kwaliteit voor verbetering vatbaar is. Dit wordt onderschreven door het recent gepubliceerde review van de OESO over het Nederlandse Onderwijsstelsel.¹⁵

Maatregelen

De kwaliteit van ve is bepalend voor de effectiviteit ervan. Zoals uit de onderzoeken blijkt, is met name de educatieve kwaliteit voor verbetering vatbaar. Om de effecten van ve verder te vergroten, wil ik de educatieve kwaliteit versterken. Dit wil ik doen door:

1. Aanpassing van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie
 - a. Taalniveau van de pm'ers verhogen naar 3F
 - b. Onderzoek naar de initiële opleidingen en aanscherpen eisen certificering ve
 - c. Aanscherpen van de eisen aan het pedagogisch beleidsplan
 - d. Aanscherpen van de eisen aan het opleidingsplan
2. Praktijkgericht onderzoek naar kwaliteitsverhogende elementen
3. Ondersteuning van gemeenten

¹⁵ Review of National Policies in Education (OESO, 2016)

1. Aanpassen van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie

Pm'ers brengen ve in de praktijk en staan in direct contact met de kinderen. Daarom is het van belang dat zij in staat zijn om de kinderen uit te dagen en een rijke taalomgeving te bieden, zodat zij het educatieve aanbod goed kunnen vormgeven. Om dit te bereiken wil ik met een aantal aanpassingen en aanscherpingen in het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie (hierna besluit) verder inzetten op de verhoging van kennis en vaardigheden van de pm'ers.

a. Taalniveau verhogen naar 3F en verkenning inzet hbo'ers

In mijn eerdere brief van 20 januari 2016 heb ik aangekondigd het taalniveau van pm'ers te verhogen naar 3F op de onderdelen mondelinge vaardigheden en leesvaardigheid.¹⁶ Het besluit zal worden aangepast, zodat voor alle pm'ers in de ve het taalniveau 3F op die onderdelen verplicht wordt gesteld. Met dit hogere taalniveau kunnen pm'ers doelgroepkinderen beter ondersteunen in hun taalontwikkeling. De G37 en de G86 hebben in de afgelopen jaren tijd en middelen gehad om het gewenste taalniveau te realiseren. Vanaf 2017 ben ik van plan om ook middelen beschikbaar te stellen aan alle overige gemeenten, zodat ook zij van start kunnen gaan met het realiseren van dit hogere taalniveau. In de kleinere gemeenten zal tijdelijk in 2017 en 2018 circa € 4,7 miljoen per jaar via de goab-middelen voor dit doel beschikbaar worden gesteld. Mijn streven is om de aanpassing van het besluit voor wat betreft de verplichting van het taalniveau 3F voor de G37 en G86 gemeenten in werking te laten treden per 1 augustus 2017. Voor de overige gemeenten zal de verplichting op een later moment in werking treden.

In dezelfde brief heb ik ook aangekondigd dat ik een verkenning wil uitvoeren hoe het geregeld kan worden dat er meer hbo'ers kunnen worden ingezet in de ve. Met deze verkenning ben ik inmiddels gestart, en begin 2017 zal ik uw Kamer informeren over de uitkomsten van deze verkenning en de wijze waarop de inzet van hbo'ers in de vve in het besluit kan worden opgenomen.

b. Onderzoek naar de initiële opleidingen en aanscherpen eisen certificering ve

Beroepskrachten op een vve-groep moeten over voldoende kennis en vaardigheden beschikken om ve in praktijk te kunnen brengen. In het besluit is opgenomen dat iedere pm'er specifieke scholing voor ve heeft gevolgd. Dit kan onderdeel zijn van de initiële opleiding, in de vorm van tenminste één module gericht op vve. Als deze module niet is gevolgd, moet de pm'er kunnen bewijzen met een certificaat dat hij of zij scholing voor vve heeft gevolgd en positief heeft afgerond.

Onderzoek initiële opleidingen

Nu krijg ik signalen van de inspectie en de GGD dat, ondanks deze eis, de pm'ers soms onvoldoende toegerust zijn als ze aan het werk gaan. Dit zie ik als een onwenselijke situatie die verder onderzocht moet worden. Ik zal dan ook verder onderzoek gaan doen naar de inhoud van de initiële opleidingen en expliciet de vve-modules daarbinnen. Bieden deze voldoende basis om goed toegerust aan het werk te gaan?

¹⁶ Kamerstuk 31 289, nr. 288

Op dit moment is niet in het besluit opgenomen dat de vereiste module vve met een voldoende moet zijn afgerond. Dit kan betekenen dat medewerkers met een onvoldoende op de module toch aan de slag kunnen binnen de ve. Dit is een onwenselijke situatie, die ik aan wil passen.

Aanscherpen van de eisen aan certificering ve

Aan het halen van een certificaat zijn geen nadere eisen gesteld. Iedere scholing voldoet. Dit leidt ertoe dat de kwaliteit van de scholing onvoldoende is geborgd. Er zijn werknemers die een intensieve vve-cursus van twee jaar volgen om aan de scholingseis te voldoen, terwijl er ook pm'ers zijn die een cursus van een halve dag volgen. Deze onwenselijke situatie wil ik tegen gaan door de eisen verder te expliciteren. Dat vereist aanscherping van het besluit.

c. Aanscherpen van de eisen aan het pedagogisch beleidsplan

Alle opvangvoorzieningen hebben een pedagogisch beleidsplan waarin zij aangeven hoe zij de opvang van de kinderen vorm willen geven. Op dit moment is het niet verplicht dat houders in dit beleidsplan iets opnemen over hun aanbod van ve, en hoe zij dit uitvoeren. Ik vind het van belang dat houders van ve-voorzieningen een visie hebben op de wijze waarop zij de ve uitvoeren en dit transparant communiceren naar ouders. Om dit te bevorderen wil ik regelen dat houders dit expliciet in het pedagogisch beleidsplan opnemen.

d. Aanscherpen eisen opleidingsplan

Als laatste blijkt dat continu professionaliseren van de pm'ers van groot belang is voor de kwaliteit van ve: het met en van elkaar leren helpt pm'ers om in hun eigen groep de kwaliteit verder te verhogen. Om op een goede wijze een beroep uit te kunnen oefenen is het van belang kennis en vaardigheden verder te ontwikkelen en bij te houden. In het besluit is op dit moment opgenomen dat voorschoolse voorzieningen een opleidingsplan moeten hebben. Ook hier zijn geen nadere eisen aan gesteld. Dit kan er in de praktijk toe leiden dat het plan verouderd is, niet gericht is op ve of er geen uitvoering aan wordt gegeven. Daarom wil ik nadere eisen stellen aan dit opleidingsplan, om er zo voor te zorgen dat pm'ers zich blijven ontwikkelen, nieuwe kennis en vaardigheden op blijven doen en zo de kinderen helpen om zich verder te ontwikkelen.

Mijn streven is om de genoemde aanpassingen van het besluit per 1 augustus 2017 in werking te laten treden. De verplichte taaleis voor pm'ers zal voor de andere gemeenten dan de G37 en G86 op een later moment in werking treden.

2. Praktijkgericht onderzoek naar kwaliteitsverhogende elementen

Vervolgonderzoek naar kwaliteitsverhogende elementen in de praktijk en hun effectiviteit zie ik als belangrijke vervolgstap. Dit wil ik doen door te investeren in het opstarten van zogenaamde innovatiecentra vve. In deze centra kan vanuit de praktijk (op de locaties in samenwerking met gemeenten en wetenschap) verder onderzoek worden gedaan. Hierbij kan onder andere gekeken worden naar veelbelovende aanpakken uit de pilot startgroepen en de kwaliteitsimpuls G37 en aanbevelingen uit Pre-COOL. Denk hierbij aan de inzet van meer uren ve, doorlopende leerlijn van ve naar de basisschool, ouderbetrokkenheid en het gebruik maken en ontwikkelen van een ontwikkelkader.

3. Ondersteuning van gemeenten

Ik zal gemeenten ondersteunen bij de uitvoering van hun interne kwaliteitszorg. Dit doe ik door een handreiking te laten ontwikkelen waarin onder andere wordt beschreven hoe gemeenten hun proces voor vve kunnen monitoren. Gemeenten zijn immers verantwoordelijk voor de uitvoering van het vve-beleid. Zij moeten dan ook inzicht hebben in de uitvoering van dit beleid, zoals het bereik, de kwaliteit en de effecten. Uit een inventarisatie in de G37 blijkt dat veel gemeenten de vve op gemeentelijk niveau monitoren, maar ook dat hier nog verbetering mogelijk is.¹⁷ G37 gemeenten hebben veel gegevens over hun vve-beleid, maar de gegevens zijn verschillend van aard en mate van diepgang verschild. Daarnaast heeft een derde van de gemeenten geen goed zicht op het bereik. Via het ondersteuningstraject zal verder ingezet worden op het delen van goede voorbeelden.

Graag wil ik gemeenten ook meegeven dat voorschoolse instellingen van hoge kwaliteit vooral van belang zijn voor doelgroepkinderen. Wanneer er meer doelgroepkinderen op een locatie zitten, blijkt de uitvoering van het vve-beleid beter te zijn en wordt er hogere kwaliteit geboden. Doelgroepkinderen profiteren daarnaast ook het meeste van het aanbod; zij ontwikkelen zich sneller. Dit pleit ervoor om kwalitatief hoogwaardige vve gericht in te zetten voor kinderen met een risico op (taal)achterstand. Nu zie ik dat sommige gemeenten een bredere doelgroep hanteren, waarbij ook kinderen zonder risico op (taal)achterstanden worden benaderd om deel te nemen aan vve. Ik roep gemeenten dan ook op om hun achterstandsmiddelen in te zetten waarvoor het is bedoeld: het wegwerken van (taal)achterstanden.

Vanuit deze optiek en het belang van kwalitatief goede vve voor alle doelgroepkinderen in Nederland wil ik ook nogmaals de huidige scheefgroei van vve-middelen aanstippen. De huidige verdeling van middelen past niet meer bij de daadwerkelijke achterstanden in de gemeenten (aantal schoolgewichten). Ik wil dan ook naar een eerlijkere en evenredigere verdeling van middelen. Het streven is om vanaf 2018 de middelen voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid te verdelen op basis van een nieuwe bekostigingssystematiek. Ik heb het CBS gevraagd om hier uitvoerig onderzoek naar te doen. In de brief «Ontwikkelingen schoolgewichten gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid» ga ik hier dieper op in.

Afsluiting

Uit de onderzoeken blijkt dat vve ook in de Nederlandse context zinvol is. Dit was niet mogelijk geweest zonder de toewijding van iedereen die zich inspant om deze kinderen een goede start te bieden: pm'ers, houders, gemeenten en betrokken wetenschappers.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

¹⁷ Inventarisatie beschikbare gegevens over kwaliteit en effectiviteit van vve in de G37 (Regioplan, 2015), raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.