

Kansen op een goede start

Onderzoek naar het vergroten van onderwijskansen bij de start in het basisonderwijs

Iisbrand Jepma, Karin Vander Heyden,
Carlijn Waaijer, Carien Welles &
Esther Hoonhoud (Sardes)

Tyas Prevoo, Harriët Prins &
Julia de Groot (SEO)

December 2024



seo • economisch onderzoek

 SARDES

Kansen op een goede start

Onderzoek naar het vergroten van onderwijskansen
bij de start in het basisonderwijs

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Achtergrond, probleemstelling, kader en onderzoeksvragen	11
1.1 Achtergrond	11
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	11
1.3 Kader	12
1.4 Opbouw van dit rapport	13
2. Resultaten van de literatuurstudie: conceptualisering van het vraagstuk	15
2.1 Achtergrond en context	15
2.2 Verschillende theoretische perspectieven op onderwijsachterstand	17
2.3 Een bio-ecologisch model van ontwikkeling	19
2.4 Kennis en vaardigheden bij de start op school	21
2.5 Verschillen tussen groepen in deze kennis en vaardigheden	23
2.6 Een uniek stelsel in Nederland	24
2.7 Deelname van doelgroepkinderen aan voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs	28
2.7.1 Deelname aan voorschoolse educatie	28
2.7.2 Deelname aan basisonderwijs	31
2.8 Kwaliteit van voor- en voerschoolse educatie	32
2.9 Samenvatting	33
3. Omvang en bereik van doelgroep voorschool en voerschool	35
3.1 Voorschoolse educatie: verschillen in doelgroep en bereik	35
3.1.1 Grote verschillen in doelgroepdefinities	35
3.1.2 Grote verschillen tussen gemeenten in zowel omvang als bereik van de doelgroep	37
3.1.3 Verschillen in doelgroep en bereik tussen gemeente-eigen definitie en CBS-definitie	40
3.2 Voerschoolse educatie: late instroom in basisonderwijs	44
3.3 Verschillen in doelgroep en bereik – verklarende schets	46
3.4 Uitkomsten steekproef onder gemeenten	49
3.4.1 Grootte van doelgroep en bereik van doelgroep	49
3.4.2 Redenen voor niet-deelname en (ouder)kenmerken van niet-bereikte doelgroepkinderen	50
3.4.3 Gebruikte beleidsmaatregelen om bereik te verhogen	53
3.4.4 Gebruikte beleidsmaatregelen om (financiële) toegankelijkheid te verhogen	54
3.4.5 Meest effectief geachte beleidsmaatregel om bereik te verhogen	55
3.5 Samenvatting	55
4. Resultaat van de literatuurstudie: effectiviteit van beleidsmaatregelen	58
4.1 Beoordeling van effectiviteit	58
4.2 Effectiviteit van beleidsmaatregelen ter vergroting van deelname	59
4.2.1 Verplichte deelname voorschoolse educatie	59
4.2.2 Verlaging leerplichtige leeftijd (van 5 naar 4 jaar)	60
4.2.3 Urenuitbreiding voorschoolse educatie (vergroten van duur/intensiteit programma)	61
4.2.4 Extra curriculaire aanbod	63
4.2.5 Betere beschikbaarheid en bereikbaarheid van voorschoolse voorzieningen	64
4.2.6 Betere financiële toegankelijkheid	65
4.2.7 Betere aansluiting bij achtergrond en behoeften van kind en ouders	66
4.2.8 Betere informatie en communicatie en minder administratieve lasten	67

4.3	Effectiviteit van beleidsmaatregelen ter verbetering van kwaliteit van ontwikkelingsstimulering	67
4.3.1	Betere kwaliteit van ontwikkelingsstimulering in voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs	67
4.3.2	Betere kwaliteit van ontwikkelingsstimulering in thuissituatie	71
4.3.3	Betere samenwerking en afstemming tussen voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs	72
4.4	Samenvatting	73
5.	Beoordeling van kansrijke beleidsmaatregelen	76
5.1	Resultaten van de panels	76
5.1.1	Vergroting van deelname	77
5.1.2	Verbetering van kwaliteit van ontwikkelingsstimulering	78
5.2	Identificatie van zes kansrijke maatregelen	80
5.2.1	Geen verplichte deelname voorschoolse educatie	82
5.2.2	Decentraal waar mogelijk: toegankelijkheid, aansluiting bij ouders/kind, informatie...	83
5.3	Impact- en risicoanalyse	83
5.3.1	Verlaging leerplichtige leeftijd van 5 naar 4 jaar	84
5.3.2	Urenuitbreiding	85
5.3.3	Betere beschikbaarheid en bereikbaarheid	87
5.3.4	Betere kwaliteit van ontwikkelingsstimulering in voorschoolse voorzieningen...	88
5.3.5	Betere randvoorwaarden voor structurele kwaliteit van ontwikkelingsstimulering...	89
5.3.6	Betere kwaliteit van ontwikkelingsstimulering in de thuissituatie	90
5.4	Samenvatting	91
6.	Belangrijkste bevindingen, conclusies, discussie en aanbevelingen	94
6.1	Toelichting bij het onderzoek	94
6.2	Beantwoording onderzoeksvragen	95
Bijlage 1.	Overzicht van deelnemers panelgesprekken	111
Bijlage 2.	Bevindingen van de panelgesprekken	113
	Beleidsmaatregelen ter vergroting van deelname	113
	Beleidsmaatregelen ter verbetering van kwaliteit van ontwikkelingsstimulering	118
Colofon		122

Samenvatting

Achtergrond, probleemstelling en onderzoeksvragen

Sardes en SEO Economisch Onderzoek hebben onderzoek gedaan naar het verbeteren van de kansen van jonge kinderen uit kwetsbare maatschappelijke groepen bij de start in het basisonderwijs. Aanleiding vormen de zorgen over de deelname van doelgroepkinderen aan voorschoolse educatie en basisschool bij 4 jaar en (het risico op) moeilijk inhaalbare onderwijsachterstanden van jonge kinderen. Het onderzoek heeft in kaart gebracht wat de meest kansrijke beleidsmaatregelen voor Nederland zijn, gegeven het huidige voorschoolse en schoolse stelsel.

Onderzoeksopzet

Het onderzoek kan worden getypeerd als een *ex ante* studie met een kwantitatieve en kwalitatieve component. Doel is om *vooraf* inzicht te krijgen in de mogelijke bedoelde én onbedoelde effecten en gevolgen van voorgestelde beleidsmaatregelen. Het onderzoek bestaat uit meerdere onderdelen.

Uitgevoerd is een (inter)nationale literatuurstudie waarmee we enerzijds de definitie van de begrippen 'onderwijsachterstanden' en de 'doelgroep' hebben scherp gesteld. Anderzijds zijn effectief bewezen beleidsmaatregelen geïdentificeerd. Hierbij is gekeken naar het vergroten van de toegankelijkheid en deelname van jonge doelgroepkinderen aan voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs alsook naar het verbeteren van de kwaliteit van ontwikkelingsstimulering in voorschoolse voorzieningen, basisonderwijs en thuissituatie.

Daarnaast zijn secundaire data-analyses uitgevoerd op bestaande bronnen van DUO en Inspectie van het Onderwijs. Daarmee is inzicht verkregen in de deelname en niet-deelname van de doelgroep aan voorschoolse educatie en basisonderwijs bij 4 jaar. Dit is gedaan om cijfermatig inzicht te krijgen in het bereik en non-bereik van doelgroepkinderen aan voorschoolse educatie en basisonderwijs bij 4 jaar. Aanvullend is een dataverzameling uitgevoerd onder alle gemeenten, waarvan 114 hebben gereageerd, representatief voor alle gemeenten. Zodoende is verdiepend inzicht gekregen in de omvang, het bereik en de redenen van non-bereik van de doelgroep bij voorschoolse educatie. Tevens is hiermee een beeld verkregen van beleidsmaatregelen die gemeenten kansrijk vinden om het doelgroep bereik te optimaliseren.

Het derde onderdeel betreft een (stapsgewijze) impact- en risicoanalyse van de beleidsmaatregelen met de inzet van tien verschillende panels. Hieraan hebben 55 deskundigen of sleutelinformanten aan meegedaan. Nagegaan is welke beleidsmaatregelen daadwerkelijk kansrijk zijn in de Nederlandse situatie op basis van een beoordeling van diverse criteria: effectiviteit, draagvlak in de sector, praktische uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, financiële haalbaarheid en juridische houdbaarheid. Vervolgens is er gekeken naar de impact, kansen en risico's van de voorgestelde beleidsmaatregelen.

Belangrijkste bevindingen, conclusies, discussie en aanbevelingen

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *Wat zijn de meest kansrijke beleidsmaatregelen voor Nederland om de onderwijskansen van kinderen met (een risico op) een onderwijsachterstand te vergroten bij de start in het basisonderwijs?*

Deze vraag is in drie thema's uitgewerkt en beantwoord aan de hand van negen deelvragen. Hieronder worden beknopte antwoorden gegeven. Daarvoor zijn alle kwantitatieve en kwalitatieve informatie uit het (inter)nationale literatuuronderzoek, secundaire analyses op bestaande landelijke data en zelf verzamelde data bij gemeenten, panelgesprekken en impact- en risicoanalyse gebruikt. Meer gedetailleerde informatie staat in het laatste hoofdstuk en de voorafgaande inhoudelijke hoofdstukken.

Alle resultaten moeten worden begrepen tegen de volgende achtergrond. Eén: De beleidsmaatregelen die de onderwijskansen van jonge kinderen kunnen vergroten, richten zich op nieuwe benaderingen waarbij de centrale overheid een sturende rol speelt. Specifieke beleidsmaatregelen die onderzocht moesten worden, zijn: 1) de verplichtstelling van voorschoolse educatie voor doelgroepkinderen, en 2) de verlaging van de leerplichtige leeftijd van 5 naar 4 jaar. Twee: Dit onderzoek is nauw verbonden met de structuur van het huidige gescheiden stelsel van voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs in Nederland, dat afwijkt van veel andere West-Europese landen. Het kinderopvangstelsel is niet algemeen toegankelijk en afhankelijk van een arbeidseis voor ouders. Er bestaat een gedecentraliseerd stelsel van voorschoolse educatie waarbij gemeenten beleidsbepalend zijn, met variaties in toegankelijkheid, kwaliteit en doelgroep bepaling en -bereik. Er is een breuk bij 4 jaar, wanneer kinderen de overstap naar het basisonderwijs maken, terwijl de leerplicht pas bij 5 jaar ingaat. Er zijn ook verschillen in de wettelijke eisen voor structurele kwaliteitskenmerken tussen voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs. Deze inrichting kan zelf bijdragen aan ongelijke onderwijskansen voor jonge doelgroepkinderen. Het rapport onderzoekt verder de mogelijke gevolgen, maar een volledige stelselherziening valt buiten de scope van dit onderzoek.

Thema 1: Doelgroep (definitie, bereik en kenmerken)

Hoe kan het begrip '(risico op) onderwijsachterstand' worden geconceptualiseerd? Om welke kinderen (en gezinnen) gaat het en wat zegt wetenschappelijk onderzoek over verklaringen voor deze risico's op onderwijsachterstand?

Volgens het (inter)nationale literatuuronderzoek verwijzen onderwijsachterstanden naar verschillen in cognitieve en niet-cognitieve vaardigheden tussen kinderen uit diverse sociale milieus bij de start van het basisonderwijs. Het is een groepskenmerk, geen individueel kenmerk, en wordt bepaald door zowel het huidige prestatieniveau als het ontwikkelingspotentieel onder gunstigere omstandigheden. Kinderen uit gezinnen met een lage sociaaleconomische status (SES), migratieachtergrond of stressvolle thuissituaties lopen een verhoogd risico, hoewel factoren zoals veerkracht, executieve functies en kwalitatief onderwijs deze risico's deels kunnen mitigeren.

Theoretische perspectieven verklaren deze (risico's op) achterstanden vanuit verschillende invalshoeken:

Deficiëntietheorie: Achterstanden ontstaan door gebrek aan cognitieve stimulans op jonge leeftijd.

Achterstellingstheorie: Systemische factoren zoals segregatie en beperkte toegankelijkheid veroorzaken ongelijkheid.

Investerings- en stresstheorie: Sociaaleconomische omstandigheden beïnvloeden de middelen en ondersteuning die ouders kunnen bieden.

Waarderend perspectief: Kenmerken van gezinnen (zoals anderstaligheid en culturele gewoonten) worden als kracht gezien waarop onderwijs kan voortbouwen.

Het bio-ecologisch model benadrukt de (wederkerige) interacties tussen kind-, gezins- en omgevingsfactoren binnen vier systemen: micro-, meso-, exo- en macrosystemen. Onderwijsachterstanden zijn dynamisch en beïnvloedbaar. De term 'onderwijskansen' geniet steeds meer voorkeur vanwege de positieve en activerende insteek. Dit biedt een fundament voor beleid dat kinderen ondersteunt in het benutten van hun potentieel.

Hoe groot is de groep kinderen met een 'risico op achterstand' (de zogenaamde doelgroepkinderen) in de voorschoolse periode (2-4 jaar) en vroegschoolse periode (groep 1 en 2 basisonderwijs)?

Er bestaat geen landelijke definitie van doelgroepkinderen, maar een model met zes indicatoren wordt gebruikt om risico op onderwijsachterstanden te schatten en middelen te verdelen. Gemeenten hanteren eigen definities met 1 tot 6 indicatoren, vaak overlappend met de landelijke. De meest gebruikte indicatoren zijn taal- en ontwikkelingsachterstanden en thuistaal. Landelijk behoort 15 procent van de peuters (2,5-4 jaar) tot de doelgroep, terwijl gemeenten gemiddeld 20 procent aanwijzen, met percentages variërend van 4 tot 59 procent. Voor kleuters (groep 1-2) schat het CBS het risico op achterstand gemiddeld op 12,4 procent, variërend van 3 tot 30 procent per gemeente.

Hoe groot is de deelname van de doelgroepkinderen aan voorschoolse educatie en aan het eerste jaar basisonderwijs (in de leeftijd tussen 4 en 5 jaar)?

Landelijke registratiedata maakt duidelijk dat in 2022 43.016 van de 52.626 doelgroepkinderen deelnemen aan voorschoolse educatie; een landelijk bereikpercentage van 82 procent. Het bereik varieert tussen 30 en 141 procent, met lagere percentages in de grote steden (G4). 20 procent van de gemeenten bereikt 100 procent van de door hen geïndiceerde peuters. Volgens een landelijk representatieve groep van gemeenten is het voorschoolse doelgroep bereik in 2024 78 procent, met een spreiding van 27 tot 100 procent. De helft van de gemeenten realiseert een voorschools doelgroep bereik van 80 tot 100 procent.

Bijna alle kleuters (97,8%) starten op tijd in het basisonderwijs; 2,2 procent is late inschrijver. Het aandeel doelgroepkleuters onder niet- of laat ingeschreven kinderen is onbekend. Zowel voor de voor- als vroegschoolse periode is geen landelijk zicht op het gebruik (aantal uren/dagen daadwerkelijke aanwezigheid, verzuim).

Wat zijn de kenmerken van de doelgroepkinderen die geen gebruik maken van voorschoolse educatie of het eerste jaar basisonderwijs?

Niet-bereikte doelgroepkinderen in de voorschoolse educatie kenmerken zich volgens beleidsmedewerkers van gemeenten vaak door lage sociaaleconomische status (21%), niet-westerse migratieachtergrond (25%), streng-religieuze achtergrond (14%), laag opleidingsniveau van ouders (21%), vluchtelingenstatus (15%) of specifieke zorgbehoeften (23%). Gemeenten registreren deze gegevens echter beperkt, waardoor het vaak inschattingen betreft.

Non-bereik komt vooral door praktische redenen (56%), zoals onhandige opvangtijden of culturele overtuigingen van ouders (53%), zoals het niet zien van noodzaak. Deze redenen worden vaker genoemd in grote gemeenten (G4 & G40).

Het is onbekend waar niet-bereikte kinderen verblijven. Volgen ze andere vormen van (formele of informele) opvang, binnen of buiten de gemeente of zelfs over de landsgrens (in zuidelijke provincies)? Ook is onduidelijk of laat startende kinderen tot de doelgroep behoren en voorschoolse educatie hebben gevolgd. Religieuze of culturele factoren spelen bij late instroom mogelijk een rol, met name in de Bijbelbelt, maar andere oorzaken zijn lastig te achterhalen.

Thema 2: Beleidsmaatregelen

Welke beleidsmaatregelen kunnen bijdragen aan een goede start van doelgroepkinderen op school?

Effectieve beleidsmaatregelen volgens de wetenschappelijke literatuur alleen zijn verplichte voorschoolse educatie, verlaging van de leerplicht naar 4 jaar en kwalitatief hoogwaardige educatie vanaf 2 jaar.

Daarnaast verbeteren professionele ontwikkeling en coaching en betere randvoorwaarden in de onderbouw van het basisonderwijs de interactiekwaliteit en ontwikkelingsstimulering.

Gerichte ouder-kind programma's rond geletterdheid en geïntegreerde voorzieningen, toegankelijke voorschoolse voorzieningen en verminderde administratieve lasten kunnen eveneens bijdragen, hoewel hiervoor minder wetenschappelijk bewijs is.

Hoe kunnen ouders effectief worden ingezet om bij te dragen aan het verminderen of voorkomen van het risico op (onderwijs)achterstanden?

Ouderbetrokkenheid bij ontwikkelingsstimulering thuis draagt bewezen bij aan de ontwikkeling van jonge kinderen. Stimulerende programma's zoals VVE Thuis, Opstapje en Thuis in Taal kunnen leerwinst opleveren, maar effectiviteit hangt sterk af van uitvoering. Doelgroepouders vormen een diverse groep, waarbij kenmerken zoals arbeidssituatie en culturele opvattingen variëren. Panelleden pleiten voor laagdrempelige en preventieve ondersteuning van (aanstaande) ouders, zowel informeel via netwerken als professioneel, om onzekerheden rond zorg en opvoeding te verminderen.

Inclusieve en cultureel sensitieve voorschoolse voorzieningen zijn essentieel om ouders en kinderen een 'sense of belonging' te bieden. Dit vraagt om erkenning en benutting van diversiteit en respectvolle relaties tussen professionals en ouders. Initiatieven zoals spelinloopmomenten, informatieve bijeenkomsten en huisbezoeken kunnen ouders ondersteunen bij opvoeding en taalstimulering thuis. Gezinsgerichte programma's in combinatie met VVE-programma's blijken effectief, maar variëren sterk per gemeente door verschillen in beleid en financiering.

Hoe kansrijk is de uitvoering van de beleidsmaatregelen? Wat zijn de randvoorwaarden voor het effectief doorvoeren ervan voor wat betreft praktische uitvoerbaarheid, juridische uitvoerbaarheid, financiële uitvoerbaarheid, handhaving, draagvlak binnen de sector en de huidige stelsels van voorschoolse educatie en basisonderwijs?

Volgens de panels van deskundigen en sleutelinformanten zijn er problemen in het gescheiden stelsel van voorschoolse en vroegschoolse educatie. Dit systeem veroorzaakt segregatie en belemmert de deelname van doelgroepkinderen, wat bijdraagt aan ongelijke kansen bij de start van het basisonderwijs. Het ontbreken van kosteloze kinderopvang en grote gemeentelijke verschillen in beleid van voorschoolse educatie versterken deze ongelijkheden. Verplichte deelname aan voorschoolse educatie voor doelgroepkinderen roept weerstand op vanwege inbreuk op ouderlijke keuzevrijheid en stigmatisering. Generieke verplichting kan normalisatie bevorderen, maar is alleen haalbaar bij kosteloze deelname en voldoende personeel.

Een verlaging van de leerplichtige leeftijd naar 4 jaar biedt meer ontwikkelingskansen, maar het risico op verschooling vraagt om een zorgvuldige balans tussen pedagogiek en didactiek. Te veel prestatiedruk kan jonge kinderen schaden. Voor ouders met een migratieachtergrond is vroegere leerplicht mogelijk problematisch vanwege culturele verschillen.

Urenuitbreiding, zoals starten met voorschoolse educatie vanaf 2 jaar, kan ontwikkelingsachterstanden verminderen, mits het aanbod kwalitatief hoogwaardig is. Werkende ouders geven vaak de voorkeur aan kinderdagopvang vanwege ruimere openingstijden, wat leidt tot non-bereik van voorschoolse educatie. Integratie van voorschoolse educatie in kinderdagopvang kan zowel segregatie tegengaan als deelname verhogen.

Kleinschalige groepen, extra begeleiding en gekwalificeerde mbo- en hbo-professionals verbeteren de kwaliteit, maar personeelstekorten en kosten belemmeren deze maatregelen. Ook basisscholen, vooral in focuswijken, kampen met personeelstekorten. Prikkelers zijn nodig om het werken in deze gebieden aantrekkelijker te maken.

Investerings in doorlopende professionalisering, coaching en samenwerking tussen voorschoolse voorzieningen, opvang en scholen zijn essentieel om segregatie te verminderen, kwaliteit te verhogen en kansenongelijkheid structureel aan te pakken.

Ouderbetrokkenheid is cruciaal. Laagdrempelige initiatieven zoals spelinloop en ouderbijeenkomsten versterken de thuisondersteuning. Grotere gemeenten hebben meer middelen voor ouderondersteuning, maar projecten zijn vaak tijdelijk gesubsidieerd, wat structurele verbeteringen in oudergedrag belemmert.

Thema 3: Beleidsaanbevelingen

Wat zijn de meest kansrijke beleidsmaatregelen voor Nederland om doelgroepkinderen een betere start in het basisonderwijs te geven?

Kinderen starten met verschillende bagages aan het basisonderwijs, veroorzaakt door verschillen in sociaal, cultureel en economisch kapitaal in gezinnen. Hoewel deelname aan kwalitatieve voorschoolse educatie (het risico op) onderwijsachterstanden kan verminderen, blijft volledige gelijkheid in onderwijskansen moeilijk haalbaar.

Het binaire stelsel van kinderopvang en voorschoolse educatie creëert segregatie en belemmert de toegankelijkheid voor doelgroepkinderen. Gemeenten organiseren aparte voorzieningen voor doelgroepeuters, wat bereik beperkt. Zonder aanpassing aan het huidige stelsel blijven beleidsmaatregelen suboptimaal.

We bevelen op basis van een risico- en impactanalyse een zestal beleidsmaatregelen aan, gericht op betere toegang en kwaliteit van voorschoolse educatie. Verplichte voorschoolse educatie (generiek, voor alle kinderen of specifiek voor doelgroepkinderen alleen) hoort hier niet bij wegens allerlei zwaarwegende bezwaren van meer praktische (geen draagvlak in de sector, inbreuk in de privésfeer, personeelstekort e.d.) en juridische aard (handhaving van een impopulaire en discriminerende maatregel).

Doelgroepbereik verhogen

1. Verlagen leerplichtige leeftijd naar 4 jaar: Dit vergroot de deelname van doelgroepkinderen en kan ongelijkheden bij de start in het basisonderwijs verminderen, vooral bij kinderen met een migratieachtergrond of uit lage SES-wijken.
2. Ureuitbreiding voorschoolse educatie: Vroeger starten, bijvoorbeeld vanaf 2 jaar, kan ontwikkelingsverschillen verkleinen, mits de kwaliteit van activiteiten gewaarborgd blijft.
3. Betere beschikbaarheid en bereikbaarheid van voorzieningen: Integratie van voorschoolse educatie in kinderdagopvang kan segregatie verminderen en deelname van doelgroepkinderen van werkende ouders verhogen.

Kwaliteit van ontwikkelingsstimulering versterken

4. Professionalisering en coaching: Investeren in continue professionalisering van jonge kind-professionals leidt tot betere ontwikkelkansen van kinderen.
5. Verbeteren vroegschoolse educatie in basisonderwijs: Kleinere klassen en betere beroepskracht-kind ratio's in groepen 1 en 2 verbeteren de structurele kwaliteit, waardoor er meer tijd en aandacht kan komen voor gerichte ontwikkelingsstimulering.
6. Gezinsondersteuning: Het stimuleren van ontwikkelingsondersteunend gedrag in de thuissituatie heeft potentie, maar vraagt om een duurzame, op maat gemaakte aanpak.

De haalbaarheid van de maatregelen hangt af van financiële en praktische uitvoerbaarheid. Huidige personeelstekorten en voorgenomen bezuinigingen vormen obstakels. Het succes van de beleidsmaatregelen is ook afhankelijk van samenhang; losstaande maatregelen hebben hoogstwaarschijnlijk een beperkte impact.

Voor de korte termijn kunnen kleine aanpassingen direct effect sorteren. Denk aan gemeenten stimuleren voorschoolse educatie in kinderdagopvang aan te bieden en registreren van redenen voor non-bereik om werving en toeleiding van doelgroepkinderen naar voorschoolse educatie sluitend te maken.

Op de lange termijn wordt het algemeen toegankelijk maken van kinderopvang (laten vervallen van arbeidseis, geen financiële drempel) aanbevolen, met daarbinnen extra tijd en aandacht voor doelbewuste ontwikkelingsstimulering voor de doelgroep, waarbij het huidige gespleten systeem wordt verlaten. Dit zou kinderen, ongeacht achtergrond, gelijke kansen bieden en brede steun in de sector genieten.

Welke stakeholders kunnen wat doen bij het bieden van extra kansen aan kinderen (en hun ouders)?

Het huidige stelsel van voor- en vroegschoolse educatie in Nederland draagt niet optimaal bij aan het vergroten van de onderwijskansen van jonge doelgroepkinderen. Belangrijke knelpunten zijn onder meer het ontbreken van algemeen toegankelijke kinderopvang, het gedecentraliseerde systeem van voorschoolse educatie, en de vroege start van het basisonderwijs met de leerplicht vanaf 5 jaar. Deze kenmerken kunnen bijdragen aan ongelijke kansen voor kinderen, vooral voor kinderen uit minder gesitueerde gezinnen. Het vergroten van kansen voor deze doelgroep vereist een gezamenlijke inspanning van verschillende stakeholders, waaronder de landelijke overheid, gemeenten, kinderopvangorganisaties, scholen en ouders.

De centrale overheid speelt een cruciale rol in het verbeteren van onderwijskansen door sturende maatregelen te nemen, zoals het bevorderen van de deelname van doelgroepkinderen aan voorschoolse educatie en basisonderwijs. Dit kan door het creëren van beleidsdraagvlak, het faciliteren van financiële middelen en het bevorderen van samenwerking tussen verschillende betrokken partijen. Het is belangrijk om vooraf kleinschalige pilots te organiseren om te zien hoe beleidsmaatregelen in de Nederlandse context werken, omdat veel bevindingen zijn gebaseerd op buitenlandse onderzoeken.

Daarnaast kunnen gemeenten bijdragen door lokale initiatieven te ontwikkelen, zoals het aanbieden van kosteloze voorschoolse educatie of het eerder starten van educatie voor doelgroepkinderen. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen gemeenten in hun beleid en uitvoering, wat leidt tot ongelijke kansen voor kinderen in verschillende regio's. De landelijke overheid kan meer regie nemen om deze verschillen te verkleinen door bijvoorbeeld goede praktijkvoorbeelden te delen en aanvullende richtlijnen op te stellen.

Kinderopvangorganisaties en aanbieders van voorschoolse educatie moeten kwalitatief hoogstaand onderwijs bieden met goed opgeleide pedagogisch professionals die een inclusieve pedagogiek hanteren. Dit betekent dat er ruimte moet zijn voor waardering van culturele diversiteit, zowel in de inhoud van het aanbod als in de aanpak van pedagogisch-didactische interacties. Basisscholen kunnen meer aandacht besteden aan de randvoorwaarden voor vroegschoolse educatie, vooral als de leerplicht naar 4 jaar wordt verlaagd. Het versterken van de vroegschoolse educatie kan door kleinere klassen en de inzet van onderwijsassistenten, wat ten goede komt aan de ontwikkeling van jonge kinderen.

Ouders spelen een cruciale rol in het bieden van ontwikkelingskansen voor hun kinderen door bijvoorbeeld veel tijd samen door te brengen, voor te lezen en gesprekken te voeren. Voor ouders die moeite hebben met opvoeding is het belangrijk dat er laagdrempelige, kosteloze netwerken en diensten beschikbaar zijn om hen te ondersteunen. Hierdoor kunnen deze ouders de zorg en stimulering bieden die hun kinderen nodig hebben voor een goede start in het basisonderwijs.

1. Achtergrond, probleemstelling, kader en onderzoeksvragen

Hoofdstuk 1 schetst de context van het onderzoek. Paragraaf 1.1 bevat de achtergrond en in paragraaf 1.2 staan de probleemstelling en onderzoeksvragen. Paragraaf 1.3 vervolgt met het kader waarbinnen dit onderzoek is gesitueerd. Dit hoofdstuk sluit af met de opbouw van dit rapport.

1.1 Achtergrond

Ongelijke onderwijskansen van jonge kinderen bij de start in het basisonderwijs vormen al decennialang een hardnekkig probleem, in Nederland en daarbuiten.¹ De oorzaken hiervan liggen overwegend in de minder gunstige thuisomstandigheden van de kinderen op sociaal, cultureel en economisch gebied, zoals gebrek aan een sociaal netwerk, weinig kennis van de Nederlandse samenleving en onderwijs, lagere ambities en verwachtingen van kinderen, laaggeletterdheid, armoede of schulden. Dit alles is van invloed op de kwaliteit én kwantiteit van het ontwikkelingsondersteunend gedrag van de ouders in de thuissituatie en daarmee op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen. Onderzoek maakt verder duidelijk dat kinderen die al op jonge leeftijd een achterstand in hun ontwikkeling oplopen, die achterstand moeilijk inlopen.² Desondanks zijn er aanwijzingen dat voldoende deelname aan voorschoolse educatie van hoge kwaliteit en de inzet van basisscholen een positieve bijdrage kunnen leveren aan het verkleinen van verschillen tussen groepen kinderen die opgroeien in minder (doelgroep) en meer gunstige thuisomstandigheden (niet-doelgroep).³

De vraag van het ministerie van OCW richt zich expliciet op deze doelgroep in de voor- en vroegschoolse periode, waarbij de kernvraag is wat de meest kansrijke scenario's voor Nederland zijn om deze kinderen goed te laten starten in het basisonderwijs.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De probleemstelling van dit onderzoek luidt: *Wat zijn de meest kansrijke beleidsmaatregelen voor Nederland om de onderwijskansen van kinderen met (een risico op) een onderwijsachterstand te vergroten bij de start in het basisonderwijs?*

¹ Leseman, P. (2019). *Ongelijke kansen in het onderwijs*. NRO.

Ledoux, G. (2021). *Wat zijn onderwijsachterstanden?* NRO.

Kloprogge, J. & Wit, W. de (2015). *Het onderwijsachterstandenbeleid na 2015. Literatuurstudie t.b.v. expertbijeenkomst OAB september 2015*. NRO.

Jepma, IJ. (2022). *Onderwijsachterstandenbeleid en passend onderwijs*. NRO.

² Leseman, P. & Veen, A. (red.) (2022). *Het pre-COOL cohort tot en met groep 8. Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit in de voor- en vroegschoolse periode*. Universiteit Utrecht/Kohnstamm Instituut.

³ Van Langen, A. & Veen, A. (2024). *Bijsluiter onderzoek onderwijsachterstandenbeleid in de school. Reflecties op vier deelonderzoeken*. KBA Nijmegen/Kohnstamm Instituut.

Van Langen, A. & Veen, A. (2024). *Effectief integraal schoolbeleid ter bestrijding van ongelijke kansen. Verslag expertraadpleging en literatuurstudie*. KBA Nijmegen/Kohnstamm Instituut.

Jenniskens, T. & Van Langen, A., m.m.v. Veen, A. (2024). *Onderwijsachterstandenbeleid in de school. Survey onder schoolleiders basisscholen*. KBA Nijmegen/Kohnstamm Instituut.

De afgeleide onderzoeksvragen zijn onder te verdelen naar drie thema's:

Thema 1: De doelgroep (definitie, bereik en kenmerken)

1. Hoe kan het begrip '(risico op) onderwijsachterstand' worden geconceptualiseerd? Om welke kinderen (en gezinnen) gaat het en wat zegt wetenschappelijk onderzoek over verklaringen voor deze risico's op onderwijsachterstand?
2. Hoe groot is de groep kinderen met een 'risico op achterstand' (de zogenaamde doelgroepkinderen) in de voorschoolse periode (2-4 jaar) en vroegschoolse periode (groep 1 en 2 basisonderwijs)?
3. Hoe groot is de deelname van de doelgroepkinderen aan voorschoolse educatie en aan het eerste jaar basisonderwijs (in de leeftijd tussen 4 en 5)?
4. Wat zijn de kenmerken van de doelgroepkinderen die geen gebruik maken van voorschoolse educatie of het eerste jaar basisonderwijs?

Thema 2: Beleidsmaatregelen

5. Welke beleidsmaatregelen kunnen bijdragen aan een goede start van doelgroepkinderen op school?
6. Hou kunnen ouders effectief worden ingezet om bij te dragen aan het verminderen of voorkomen van het risico op (onderwijs)achterstanden?
7. Hoe kansrijk is de uitvoering van de beleidsmaatregelen? Wat zijn de randvoorwaarden voor het effectief doorvoeren ervan voor wat betreft praktische uitvoerbaarheid, juridische uitvoerbaarheid, financiële uitvoerbaarheid, handhaving, draagvlak binnen de sector en de huidige stelsels van voorschoolse educatie en basisonderwijs?

Thema 3: Beleidsaanbevelingen

8. Wat zijn de meest kansrijke beleidsmaatregelen voor Nederland om doelgroepkinderen een betere start in het basisonderwijs te geven?
9. Welke stakeholders kunnen wat doen bij het bieden van extra kansen aan kinderen (en hun ouders)?

1.3 Kader

Deze opdracht moet worden begrepen binnen het volgende kader. Met betrekking tot de beleidsmaatregelen die een positieve bijdrage kunnen leveren aan de vergroting van onderwijskansen van jonge kinderen aan het begin van het basisonderwijs, richten we ons hoofdzakelijk op (nieuwe) aanpakken waarbij de centrale overheid een sturende rol kan pakken. De maatregelen om een herziening of aanscherping van wet- en regelgeving en beleid, zoals in het recente verleden ook is gedaan met de urenuitbreiding naar 960 uur voorschoolse educatie (per 1 augustus 2020) en de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker/coach in de voorschoolse educatie (per 1 januari 2022). In dit verband heeft de opdrachtgever gevraagd in ieder geval te kijken naar twee specifieke beleidsmaatregelen die een bijdrage kunnen leveren aan het vergroten van het doelgroepbereik: 1) de verplichtstelling van voorschoolse educatie voor doelgroepkinderen en 2) de verlaging van de leerplichtige leeftijd van 5 naar 4 jaar.⁴ Niettemin is in dit onderzoek een bredere oriëntatie opgezet, zo is bijvoorbeeld ook gekeken naar andere maatregelen die deelname kunnen verhogen en naar maatregelen die de kwaliteit in de voor- en vroegschool kunnen verhogen.

Overigens zijn er van overheidswege vijf typen beleidsmaatregelen⁵ denkbaar die afzonderlijk of in combinatie een bijdrage kunnen leveren aan een betere start van jonge doelgroepkinderen in het basisonderwijs, te weten:

- 1) informatievoorziening en communicatie,

⁴ Ministerie van OVW, Brief aan de Tweede Kamer, *Beleidsreactie onderzoeken voor- en vroegschoolse educatie*, 21 november 2024.

⁵ Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (www.kcbr.nl).

- 2) kwaliteit verhogende maatregelen,
- 3) organisatiemaatregelen,
- 4) financieel-economische prikkels en
- 5) juridische maatregelen.

In onze zoektocht in de wetenschappelijke literatuur hebben we naar al deze typen beleidsmaatregelen gekeken.

Verder is het goed om op te merken dat dit onderzoek en de mogelijke oplossingsrichtingen die worden aangedragen onlosmakelijk zijn verbonden met hoe (de samenhang binnen) het huidige stelsel van voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs is ingericht. Nederland heeft een historisch ontwikkeld gescheiden stelsel, apart voor voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs, welke op meerdere punten afwijkend is van veel andere West-Europese landen. Enkele in het oog springende kenmerken zijn: het kinderopvangstelsel is niet algemeen toegankelijk, er is een arbeidseis van kracht voor ouders waarmee kinderopvang toegankelijk en betaalbaar wordt voor alleen werkende ouders. Binnen het kinderopvangstelsel bestaat een gedecentraliseerd deelstelsel van voorschoolse educatie voor doelgroep peuters vanaf 2 á 2,5 jaar waarbij de gemeente een beleidsvoerende rol heeft. Om in aanmerking te komen voor voorschoolse educatie (een aanbod van 960 uur vóór tussen 2,5 en 4 jaar, vaak georganiseerd in 4 dagdelen van 4 uur gedurende 40 weken per jaar) wordt door jeugdgezondheidszorg een indicatie verstrekt. Mede als gevolg van gemeentelijk beleid zijn er bij de voorschoolse educatie verschillen in toegankelijkheid, startleeftijd, doelgroepbepaling en -bereik, aanbod en kwaliteit.⁶ Daarbij is er sprake van een breuk bij 4 jaar, wanneer het jonge kind de overstap van thuis of een voorschoolse voorziening naar de basisschool maakt; de leerplicht is echter bij 5 jaar van kracht, vaak vroeger dan in andere op het Westen georiënteerde landen. Ook de wettelijke eisen ten aanzien van zogeheten structurele kwaliteitskenmerken (maximale groepsgrootte, beroepskracht-kind ratio, opleidings- en kwalificatie-eisen voor jonge kind-professionals in kinderopvang, voorschoolse educatie of groepen 1 en 2 van het basisonderwijs) binnen voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs verschillen van elkaar, met weliswaar hoger opgeleid personeel in het basisonderwijs, maar met meer pedagogisch professionals en minder kinderen (per groep) in voorschoolse voorzieningen.

De wijze waarop het voor- en vroegschoolse stelsel in Nederland is ingericht, kan daarmee zélf gevolgen meebrengen voor de (on)gelijke onderwijskansen van jonge doelgroepkinderen die beginnen aan het basisonderwijs. Verderop in dit rapport wordt hier dieper op ingegaan. Tegelijkertijd valt buiten de scope van dit onderzoek wat de gevolgen zijn van een volledige stelselherziening⁷ voor de deelname aan en kwaliteit van voor- en vroegschoolse voorzieningen. Sommige elementen daarvan, zoals het breder toegankelijk maken van voorschoolse voorzieningen of het goedkoper of zelfs 'gratis' maken van kinderopvang, zijn wel in dit rapport terug te vinden.

1.4 Opbouw van dit rapport

Dit onderzoeksrapport gaat over het vergroten van de onderwijskansen van jonge doelgroepkinderen bij de start in het basisonderwijs, en telt na deze inleiding nog vijf hoofdstukken.

Hoofdstuk 2 bevat de opbrengsten van de (inter)nationale literatuurstudie naar (het risico op) onderwijsachterstanden en de definitie van de doelgroep. Wanneer is er sprake (van een risico op) onderwijsachterstanden bij het begin van het basisonderwijs en hoe kan de doelgroep worden gedefinieerd?

⁶ Jepma et al. (2023). *Monitor Implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Meting 4: 960 uur, pedagogisch beleidsmedewerker in de voorschoolse educatie en financiën*. Sardes/Oberon.

⁷ Ministerie van SZW, Brief aan Tweede Kamer, *Stelselherziening kinderopvang*, 7 oktober 2022.
Ministerie van SZW, Brief aan Tweede Kamer, *Beleidsagenda kinderopvang*, 11 november 2024.

Hoofdstuk 3 rapporteert de resultaten van de (secundaire) data-analyse op bestaande bronnen en zelf verzamelde data bij gemeenten. In hoeverre wordt de doelgroep met de voorschoolse en vroegschoolse voorzieningen bereikt, en wat zijn de kenmerken van de kinderen die niet of verlaat worden bereikt? Welke redenen geven gemeenten voor het niet bereiken van bepaalde groepen doelgroepkinderen? En wat zien gemeenten als kansrijke beleidsmaatregelen?

Hoofdstuk 4 zoomt in op de resultaten van een (inter)nationaal literatuuronderzoek naar de effectiviteit van beleidsmaatregelen die een bijdrage kunnen leveren aan enerzijds het vergroten van het doelgroepbereik van voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs en anderzijds aan het versterken van de kwaliteit van ontwikkelingsstimulering van doelgroepkinderen (in voorschoolse voorzieningen, basisonderwijs en thuis). Wat zegt de wetenschap hierover?

In hoofdstuk 5 presenteren we de uitkomsten van de (stapsgewijze) impact- en risicoanalyse. Hierin zijn de bevindingen (meningen, percepties, opvattingen en overtuigingen) verwerkt uit de gesprekken die zijn gevoerd met tien uiteenlopende panels van 55 deskundigen en sleutelinformanten over het draagvlak in de sector, de praktische uitvoerbaarheid, de handhaving, de financiële haalbaarheid en de juridische houdbaarheid van een serie beleidsmaatregelen. Vervolgens zijn de beleidsmaatregelen onderworpen aan beoordeling en analyse van impact, kansen en risico's, om zo te komen tot een selectie van beleidsmaatregelen ter vergroting van het doelgroepbereik dan wel kwaliteitsverbetering van ontwikkelingsstimulering die daadwerkelijk kansrijk kunnen zijn in de Nederlandse context.

Slothoofdstuk 6 eindigt met de beantwoording van de probleemstelling en hieruit afgeleide onderzoeksvragen op basis van al het onderzoeksmateriaal. *Hoe kunnen we jonge doelgroepkinderen betere kansen geven op een goede start in het basisonderwijs?*

In Bijlage 1 staat een overzicht van de deelnemers aan de panelgesprekken. Bijlage 2 bevat alle bevindingen uit de panelgesprekken.

2. Resultaten van de literatuurstudie: conceptualisering van het vraagstuk

Dit tweede hoofdstuk presenteert de resultaten van de (inter)nationale literatuurstudie. Het literatuuronderzoek biedt in paragraaf 2.1 achtergrond en context en het vervolg van dit hoofdstuk zorgt voor een nadere inkadering van de probleemstelling en onderzoeksvragen. In paragraaf 2.2 presenteren we verschillende theoretische perspectieven op het begrip ‘onderwijsachterstanden’. In paragraaf 2.3 komt het bio-ecologisch model van (menselijke) ontwikkeling aan bod. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de kennis en vaardigheden die jonge kinderen nodig hebben voor een goede start in het basisonderwijs (paragraaf 2.4). De verschillen die hierin optreden tussen groepen kinderen in verschillende thuisomstandigheden, worden beschreven in paragraaf 2.5. Paragraaf 2.6 wijdt uit over de richting en inrichting van het (unieke) Nederlandse voorschoolse en schoolse stelsel. Het bereik en de deelname van doelgroepkinderen aan voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs staat centraal in paragraaf 2.7. In 2.8 wordt kort beschreven wat we weten over de kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie in Nederland. Slotparagraaf 2.9 somt in het kort op welke punten uit dit hoofdstuk van belang zijn voor de uitvoering van het onderzoek.

2.1 Achtergrond en context

Vanuit het collectief belang is iedereen nodig in Nederland. Elk talent telt.⁸ Het hoofddoel van het onderwijs is dan ook om *alle* kinderen voor te bereiden op een betekenisvolle plek in de maatschappij door het (leer)potentieel en de talenten van alle kinderen tot wasdom laten komen.

Dat doet het onderwijs middels drie doelfuncties:

1. kwalificatie, ofwel het ontwikkelen van kennis en vaardigheden;
2. socialisatie, ofwel het leren samenleven en het overdragen van maatschappelijke en culturele waarden en
3. persoonsvorming, ofwel het vormen van een eigen identiteit en leren zelfstandig en kritisch te denken.⁹

Het gaat in het onderwijs dus zowel om de ontwikkeling van cognitieve vaardigheden (zoals taal en rekenen-wiskunde, aandacht en geheugen, redeneervaardigheden) als niet-cognitieve vaardigheden (persoonlijke en sociale kenmerken, zoals doorzettingsvermogen, motivatie, samenwerking en leiderschap).¹⁰

Sommige groepen kinderen hebben minder kansen om deze vaardigheden voor de start op school te ontwikkelen dan andere groepen. Illustratief is het baanbrekende onderzoek van Hart en Risley (1995).¹¹ Zij onderzochten de vroege taalontwikkeling van kinderen uit drie verschillende sociaaleconomische statusgroepen en ontdekten een aanzienlijk verschil in de hoeveelheid woorden die jonge kinderen hoorden, afhankelijk van hun thuissituatie. Dit verschil in woordenschat staat bekend als het ‘30 miljoen woorden-gat’.

Naast het aantal woorden, zagen de onderzoekers ook dat de kwaliteit van de interacties tussen ouders en kinderen (zoals het gebruik van complexe zinnen, responsiviteit en positieve feedback) een belangrijke rol

⁸ Ministerie van OCW, Brief aan de Tweede Kamer, “[Aanbieding onderzoeksrapporten voor het ontwikkelen van alle talenten van leerlingen in het funderend onderwijs](#)”, 25 oktober 2024.

⁹ <https://wij-leren.nl/gert-biesta-wereld-gericht-onderwijs-vorming-tot-volwassenheid.php>

¹⁰ Zie bijv. Ledoux, G. (2021). [Wat zijn onderwijsachterstanden?](#) NRO.

¹¹ Hart, B., & Risley, T. R. (1995). *Meaningful differences in the everyday experience of young American children*. Paul H Brookes Publishing.

speelde in de taalontwikkeling. Dit grote verschil in taalinput heeft invloed op de taalvaardigheden van de kinderen.

Kinderen uit gezinnen met een hogere sociaaleconomische status hebben over het algemeen een grotere woordenschat, beter ontwikkelde taalvaardigheden en presteren later beter op school dan kinderen die minder woorden horen in hun vroege jaren. Deze bevindingen zijn herhaaldelijk gevonden in andere onderzoeken¹², ook in Nederland.¹³ Wat geldt voor (ontluikende) taalvaardigheden gaat ook op voor andere schoolse kennis en vaardigheden. Later in dit hoofdstuk komen we hier uitgebreider op terug.

Deze verschillen in schoolse kennis en vaardigheden bij de start in het basisonderwijs zorgen ervoor dat het voor een deel van de jonge kinderen beduidend moeilijker is om aan de (impliciete) eisen, normen en verwachtingen van de basisschool te voldoen en om hun schoolloopbaan succesvol te doorlopen. Bekend uit onderzoek is dat aanvangsverschillen tijdens de basisschoolperiode niet of nauwelijks afnemen¹⁴ en in gevallen zelfs groter worden (dit staat bekend als het 'Mattheüs-effect'¹⁵).

Het is belangrijk om te realiseren dat het bij 'onderwijsachterstanden', zoals bedoeld in dit onderzoek, gaat om relatieve en niet om absolute achterstanden: het gaat om verschillen tussen kinderen uit uiteenlopende sociale milieugroepen, om een verhouding tussen groepen. Ook wanneer kinderen uit kwetsbare maatschappelijke groepen geen feitelijke achterstand hebben (dus gemiddeld of bovengemiddeld scoren ten opzichte van de leeftijdsnorm of een criteriumwaarde), maar wel lager presteren dan kinderen uit niet-kwetsbare maatschappelijke groepen, spreken we van onderwijsachterstanden.¹⁶

Een tweede belangrijke nuancering is dat kinderen die opgroeien onder minder gunstige thuisomstandigheden niet automatisch/per definitie een onderwijsachterstand hebben, ze lopen *een risico* op een onderwijsachterstand. Het gaat bij onderwijsachterstanden om de vraag of kinderen hun potentie kunnen waarmaken en of ze bij gunstiger (thuis)omstandigheden wellicht beter kunnen presteren dan ze nu doen. Kinderen die tot de doelgroep kunnen worden gerekend zijn dus niet per se kinderen met zwakke prestaties, het gaat om kinderen die vanwege gezinsomstandigheden minder goed presteren dan ze zouden kunnen (onderpresteren).¹⁷

Een deel van de kinderen uit gezinnen met een lage sociaaleconomische status of migratieachtergrond beschikt over zogeheten beschermende factoren (intelligentie, veerkracht, executieve functie e.d.), groeit op in gezinnen met zorgzame, liefdevolle en betrokken ouders of zit in een voor- of voerschoolse voorziening die veel (extra) kansen op leermogelijkheden biedt, wat maakt dat ze *ondanks* het risico op een onderwijsachterstand toch hun ware potentieel kunnen ontdekken en een perspectief op een succesvolle (school)loopbaan hebben. In het veld spreken professionals dan vaak ook liever over onderwijskansen dan

¹² Hoff, E., Trecca, F., Hojen, A., Laursen, B., & Bleses, D. (2024). Context and education affect the quality of parents' speech to children. *Journal of Applied Developmental Psychology*, 91(1), 1-15. doi.org/10.1016/j.appdev.2024.101632

¹³ Kuiken, F., & Vermeer, A. (2005). *Nederlands als tweede taal in het basisonderwijs*. ThiemeMeulenhoff bv.

¹⁴ Borghans, L., Diris, R., & Schils, T. (2018). Sociale ongelijkheid in het onderwijs is hardnekkig, Gelijke kansen op school, *ESB*, 103(4768), 540-543.

¹⁵ Stanovich, K. E. (1986). Matthew Effects in Reading: Some Consequences of Individual Differences in the Acquisition of Literacy. *Reading Research Quarterly*, 21(4), 360-407.

Het Mattheüs-effect verwijst naar het verschijnsel dat kinderen die al een voorsprong hebben, vaak meer profiteren van onderwijs en ondersteuning dan kinderen die het moeilijker hebben. Hierdoor wordt het verschil tussen sterke en zwakkere kinderen groter in plaats van kleiner. Het is een soort "de rijken worden rijker"-effect, maar dan toegepast op schoolse kennis en vaardigheden. Het Mattheüs-effect is genoemd naar een vers uit de bijbel. Het komt specifiek uit Mattheüs 25:29: "Want wie heeft, zal nog meer gegeven worden, en hij zal overvloed hebben; maar wie niet heeft, van hem zal zelfs wat hij heeft, worden afgenomen."

¹⁶ Ledoux, G. (2021). [Wat zijn onderwijsachterstanden?](#) NRO.

¹⁷ Jepma, IJ. (2017). *De waarde van het onderwijskansenbeleid*. Sardes.

Ledoux, G. (2021). [Wat zijn onderwijsachterstanden?](#) NRO.

over *onderwijsachterstanden*. Achterstanden benadrukken wat het kind níet kan en dat het niet aan de ‘norm’ voldoet, terwijl kansen veel meer nadruk leggen op potentieel en ontwikkelingsmogelijkheden. Bovendien doet het een appèl op de jonge kind-professionals om in actie te komen, ofwel (extra) kansen bieden om hun ware potentieel¹⁸ te vinden en te benutten (‘opportunities to learn’).

Een laatste belangrijk onderscheid dat we willen maken is het onderscheid tussen onderwijsachterstanden en passend onderwijs. Waar het bij onderwijsachterstanden gaat om verschillen tussen groepen kinderen die ontstaan door ongunstige gezins- of opgroeiomstandigheden, zoals een lage sociaaleconomische status of migratieachtergrond, gaat het bij passend onderwijs om kinderen die door interne factoren, zoals een lichamelijke of verstandelijke beperking of psychische problemen specifieke – vaak individuele – ondersteuningsbehoeften hebben in het onderwijs. Hoewel er soms overlap is, verschillen de doelgroepen. Onderzoek wijst uit dat slechts een klein deel (ongeveer 7%) van de kinderen in beide categorieën valt: niet alle kinderen met een achterstand hebben extra zorg nodig en niet alle kinderen die extra zorg nodig hebben, komen uit achterstandssituaties.¹⁹

Samenvattend: dit onderzoek focust zich op kinderen die door een ongunstige combinatie/oppeenstapeling van factoren in het gezin en de omgeving waarin zij opgroeien (zoals opleidingsniveau van ouders, arbeidsparticipatie, migratieachtergrond, stressniveau en inkomen) thuis onvoldoende kansen krijgen om hun (voorbereidende) schoolse kennis en vaardigheden (cognitief en niet-cognitief) te ontwikkelen. De (risico’s op) achterstanden zijn primair het gevolg van de sociale, culturele of economische omstandigheden waarin het kind opgroeit en de daarmee samenhangende verschillen in opvoeding, stimulering en materiële hulpbronnen.²⁰

2.2 Verschillende theoretische perspectieven op onderwijsachterstand

Door de jaren heen zijn er verschillende (verwante) theoretische perspectieven ontwikkeld op het ontstaan en voortbestaan van (een risico op) onderwijsachterstanden. De zogeheten ‘deficiettheorie’ heeft het onderwijsachterstandenbeleid lange tijd gedomineerd²¹ en is nog steeds ‘populair’ in het werkveld.²² Deze theorie zegt dat jonge kinderen door minder gunstige sociale, culturele en economische thuisomstandigheden een tekort aan cognitieve stimulans krijgen, waardoor hun potentieel onvoldoende wordt aangeboord en ze op achterstand komen te staan van kinderen die opgroeien in meer stimulerende omstandigheden.

De kinderen uit de doelgroep zijn daardoor onder andere minder taalvaardig en hebben minder ontwikkelde zelfregulerende vaardigheden. De opgebouwde ‘ervarings- of blootstellingsachterstand’ in de thuissituatie kan via de (vroegtijdige) deelname aan kwaliteitsvolle voorschoolse educatie en goed basisonderwijs volgens deze theorie worden ‘gecompenseerd’.

Een tegengesteld perspectief is de ‘achterstellingstheorie’.²³ De ongelijkheid die kinderen ervaren bij de start in het basisonderwijs is volgens deze theorie niet zozeer een gevolg van kenmerken van de kinderen en

¹⁸ De term ‘leerpotentieel’ is overigens niet vrij van problemen, zie: Van der Ploeg, P. (2024). *Wat er mis is met 'het leerpotentieel van alle leerlingen benutten'*, 18 november. <https://wij-leren.nl/wat-is-mis-met-leerpotentieel-alle-leerlingen-benutten.php>

¹⁹ Jepma, IJ (2022). *Onderwijsachterstandenbeleid en passend onderwijs*. Onderwijskennis.nl (NRO). Geraadpleegd op [dag maand jaar], van www.onderwijskennis.nl/node/1620

²⁰ En niet op kinderen waarbij de achterstanden primair het gevolg zijn van in het kind gelegen factoren, zoals een verstandelijke, zintuiglijke of fysieke beperking. Voor het onderscheid, zie Jepma, IJ. (2022): <https://www.onderwijskennis.nl/kennisbank/onderwijsachterstandenbeleid-en-passend-onderwijs>

²¹ Valencia, R.R. (2012). *The Evolution of Deficit Thinking: Educational Thought and Practice*. Routledge.

²² ‘Verwey Jonker (2023). *Het maakt uit waar je wieg staat. Kwalitatief onderzoek naar het perspectief van VVE- en onderwijsprofessionals op het gebied van kansenongelijkheid*.

²³ Agirdag, O. (2020). *Onderwijs in een gekleurde samenleving*. Uitgeverij Epo.

hun ouders zelf, maar van meer systemische kenmerken van onder meer kinderopvang en onderwijs en de bredere maatschappelijke problemen die in het nadeel werken van kinderen en gezinnen uit minder bevoorrechte maatschappelijke posities, waardoor zij worden ‘achtergesteld’. Denk bijvoorbeeld aan de minder goede toegankelijkheid van kinderopvang voor kinderen van niet- en éénwerkende ouders, (woon)segregatie, lage verwachtingen op basis van afkomst en achtergrond, uitsluiting en de vroegtijdige selectie in het basisonderwijs. Volgens deze theorie zou je dan ook kunnen spreken van “onderwijsachterstelling” in plaats van onderwijsachterstand.

Een andere veel gehanteerde theorie is het ‘family investment model’²⁴: een sociaalwetenschappelijk en economisch model dat probeert te verklaren hoe gezinnen hun middelen, zoals tijd, geld en energie, investeren om de ontwikkeling en het welzijn van hun kinderen te bevorderen. Gezinnen met meer financiële middelen (hogere inkomens) hebben meer mogelijkheden om te investeren in zaken als kwalitatief onderwijs, betere huisvesting, gezondheidszorg en extra curriculaire activiteiten. Deze investeringen dragen bij aan een betere cognitieve en emotionele ontwikkeling van kinderen. Gezinnen met beperkte financiële middelen hebben minder ruimte om te investeren in ontwikkelingsstimulerende activiteiten of om te reageren op de specifieke behoeften van een kind. Dit kan de ontwikkelingskansen van kinderen uit arme gezinnen beperken. Naast geld zijn ook andere factoren belangrijk, zoals ouderlijke tijd en emotionele betrokkenheid. Gezinnen met minder economische druk hebben vaak meer mogelijkheden om tijd en aandacht te besteden aan hun kinderen, wat eveneens een positieve invloed heeft op hun ontwikkeling. Recent gepubliceerd longitudinaal onderzoek in Amerika²⁵ toont wetenschappelijk bewijs voor het *family investment model*. Het aantal kansen (ontwikkelingsmogelijkheden) dat een kind krijgt in zijn leven (variërend van goed onderwijs, deelname aan naschoolse activiteiten tot inkomen van de buurt) varieert in dit onderzoek sterk met inkomen van het gezin. In gezinnen met hogere inkomens krijgen kinderen veel meer kansen dan in gezinnen uit de lagere inkomensgroepen. Deze *opeenstapeling van kansen* hangt samen met latere schooluitkomsten en salaris. Het goede nieuws is wel dat kinderen uit lagere inkomensgroepen die (een aantal) kansen krijgen betere uitkomsten hebben dan kinderen zonder deze kansen. De verklaring volgens auteurs hiervoor is dat deelname aan kinderopvang, onderwijs en naschoolse activiteiten ervoor kan zorgen dat kinderen hun tijd in niet-stimulerende, stressvolle omgevingen “vervangen” door positieve, verrijkende ontwikkelingstijd.

Gerelateerd aan dit gedachtegoed is het family stress model.²⁶ De stresstheorie gaat ervan uit dat (een deel van de) ouders als gevolg van moeilijke leefomstandigheden (bijv. persoonlijke en psychische problemen, traumatische ervaringen, echtscheiding, armoede, eenoudergezin, tienermoeders, slechte woonomstandigheden) onder druk staan en daardoor tijdelijk of voor langere tijd minder goed in staat zijn om hun kinderen te geven wat ze nodig hebben voor een optimale ontwikkeling. Hierdoor blijft een deel van het leerpotentieel van hun kinderen onderbenut.

Bovenstaande perspectieven worden meer en meer ter discussie gesteld en ingewisseld door meer ‘waarderende’ perspectieven. Hierbij is het gebruikelijk om de omstandigheden en kenmerken van gezinnen uit de doelgroep niet als een tekortkoming (‘deficiet’) te beschouwen die vervolgens moet worden ‘gerepareerd’, maar juist als een kracht te zien waarop de voorschoolse educatie en het basisonderwijs

²⁴ Zie bijvoorbeeld Duncan, G. J. & Brooks-Gunn, J. (1997). Consequences of growing up poor.

²⁵ Dearing, E., Bustamante, A. S., Zachrisson, H. D., & Vandell, D. L. (2024). Accumulation of opportunities predicts the educational attainment and adulthood earnings of children born into low- versus higher-income households. *Educational Researcher*. Prepublished September 26, 2024. <https://doi.org/10.3102/0013189X241283456>

²⁶ Lazarus, R.S., & Folkman, S. (1984). *Stress, Appraisal and Coping*. Springer.

voort kunnen bouwen. Denk in dit verband aan het bevorderen van taal- en cultuurdiversiteit en -sensitiviteit, 'translanguaging'²⁷ en 'Funds of knowledge' (buitenschoolse hulpbronnen).²⁸

2.3 Een bio-ecologisch model van ontwikkeling

In dit onderzoek kiezen we niet voor één van deze theoretische perspectieven maar gaan we voor het begrijpen van ontwikkelingsverschillen tussen kinderen uit van het bio-ecologische model van Bronfenbrenner.²⁹ Dit model laat zien hoe een opeenstapeling van factoren, die zowel in het kind als in zijn omgeving gelegen zijn en die met elkaar interacteren, de ontwikkeling van kinderen bepalen.

Kindfactoren die vanaf geboorte aanwezig zijn – en veelal genetisch bepaald – noemen we de aanleg. Denk hierbij bijvoorbeeld aan intelligentie, muzikaliteit en creativiteit. De aanleg vormt de basis van waaruit het kind zich verder kan ontwikkelen. Het potentieel of de potentie verwijst naar het vermogen of de mogelijkheid van het kind om zich verder te ontwikkelen of iets te bereiken. Het gaat bij potentieel om wat iemand zou kunnen worden. Potentieel wordt bepaald door zowel aangeboren eigenschappen (aanleg) als omgevingsfactoren, zoals kansen in opvoeding en onderwijs, maar ook inzet en motivatie.^{30 31} In hoeverre het kind de mogelijkheid krijgt zijn potentieel te ontwikkelen, is dus afhankelijk van de kwantiteit en kwaliteit van de leerervaringen die het kind in dagelijkse interactie met zijn directe omgeving opdoet. Deze zogenoemde proximale processen vormen de kern van de ontwikkeling. Het kind is hierin geen passieve ontvanger van de omgevingsinvloeden, maar beïnvloedt ook zelf zijn of haar omgeving (transactionaliteit).³² Bovendien veranderen zowel individu als omgeving over tijd, waardoor ook de interactie voortdurend aan verandering onderhevig is (dynamisch karakter). Aansluitend bij het *family investment model* gaan we er vanuit dat sociaaleconomische status van het gezin een belangrijke bepalende factor is in het begrijpen van verschillen in leerervaringen tussen groepen kinderen.

We onderscheiden in dit onderzoek twee hoofdcontexten³³ (omgevingen) waarin het jonge kind deze leerervaringen kan opdoen:

1. De thuisomgeving
2. De voorschoolse voorziening en basisschool

De kwantiteit en kwaliteit van ontwikkelingsstimulering in deze contexten is van veel factoren afhankelijk. Sommige factoren werken bevorderend, andere belemmerend. In werkelijkheid gaat het om een complex samenspel van op elkaar inwerkende factoren, waarbij combinaties van factoren elkaar kunnen versterken maar ook compenserend of dempend kunnen werken. Zo kan een kind uit een gezin met weinig financiële

²⁷ García, O., & Wei, L. (2014). *Translanguaging: Language, Bilingualism and Education*. Springer.

²⁸ Moll, L.S. et al. (1992). Funds of knowledge for teaching: Using a qualitative approach to connect homes and classrooms. *Theory Into Practice*, 31(2), 132–141.

²⁹ Bronfenbrenner U., & Morris, P.A. (1998). The ecology of developmental processes. In R. M. Lerner (Ed.), *Handbook of Child Psychology* (5th ed., Vol. 1, pp. 993–1028). Wiley.

³⁰ Verschillen in schoolprestaties tussen kinderen zijn volgens onderzoek voor twee derde erfelijk bepaald. Een derde van de verschillen is te verklaren door verschillen in omgevingsinvloeden. De Zeeuw, L. E. J. (2015). [Educational Achievement in Children: Twinning, Teachers and Genes](#). PhD-Thesis Vrije Universiteit Amsterdam.

³¹ Bijvoorbeeld: Iemand kan een aangeboren aanleg hebben voor muziek, maar zonder oefening en motivatie blijft de potentie om een groot muzikant te worden onbenut. Omgekeerd kan iemand met minder aangeboren aanleg, maar met veel toewijding en oefening, toch een groot muzikant worden dankzij zijn of haar potentie.

³² Sameroff, A. (Ed.) (2009). *The transactional model of development: How children and contexts shape each other*. American Psychological Association.

³³ Kinderen ontwikkelen zich uiteraard niet alleen op school of thuis, maar leren en ontwikkelen zij zich ook op andere plekken, bijvoorbeeld als zij spelen met andere kinderen, wanneer zij lid zijn van een sport- of muziekvereniging of als ze een religieuze of culturele instelling bezoeken. In deze maatschappelijke omgeving kunnen kinderen ook andere kennis en vaardigheden opdoen en zich daarmee breder ontwikkelen.

mogelijkheden en een beperkt sociaal netwerk (belemmerende factoren) ouders hebben met hoge ambities en gebruik maken van een voorschoolse voorziening van hoge kwaliteit (bevorderende factoren). We onderscheiden in het ordenen van de omgevingsfactoren – in navolging van de bio-ecologische theorie van Bronfenbrenner – verschillende niveaus ofwel systemen: de meest nabije zijn de interacties en relaties in het gezin en op school (microsysteem), maar ook interacties tussen microsystemen spelen een rol, bijvoorbeeld de samenwerking tussen thuis en school (mesosysteem), en daarnaast meer indirecte factoren, zoals het werk en inkomen van ouders (exosysteem) en de bredere maatschappelijke context, zoals beleidsmaatregelen en wetten van landelijke en lokale overheid (macrosysteem). De verschillende systemen beïnvloeden elkaar voortdurend. Zo kan een verandering in het macrosysteem (zoals een nieuwe overheidswetgeving) effect hebben op het exosysteem (bijv. de arbeidsomstandigheden van de ouders), wat op zijn beurt invloed kan hebben op het microsysteem (de interactie tussen ouder en kind).

We beschrijven hieronder een aantal categorieën van factoren die volgens (internationaal) onderzoek zowel direct als meer indirect van en zowel in positieve als negatieve zin van invloed kunnen zijn op de kwantiteit en kwaliteit van de ontwikkelingsstimulering van jonge kinderen, in respectievelijk de thuissituatie en in voorschoolse voorziening en onderwijs. De relaties tussen deze factoren zijn te vinden in Figuur 2.1. Zoals eerder benoemd, zien we de sociaaleconomische status van het gezin als een belangrijke centrale verklarende factor in het begrip van verschillen tussen kinderen en gezinnen.

Gezin (microniveau)

- Opvoedings- en interactievaardigheden (bijv. sensitief-responsief versus directief)
- Sociaal kapitaal (bijv. deelnemen aan een sociaal netwerk, contacten hebben en onderhouden met andere volwassenen en ouders, aanwezigheid van oma's en opa's)
- Cultureel kapitaal (bijv. abonnement op bibliotheek, kranten, media)
- Materieel kapitaal (bijv. eigen bezit en vermogen, woonsituatie, eigen slaapkamer, speelgoed, mogelijkheden voor uitstapjes)
- Verwachtingen en betrokkenheid van ouders (bijv. houding, kennis en ambities t.a.v. ontwikkeling kind en t.a.v. opvang en onderwijs)
- Deelname aan gezinsgerichte interventies (bijv. taal- en interactievaardigheden van ouders, ontwikkelings- en opvoedondersteunend gedrag)

Voorschoolse educatie en onderwijs (microniveau)

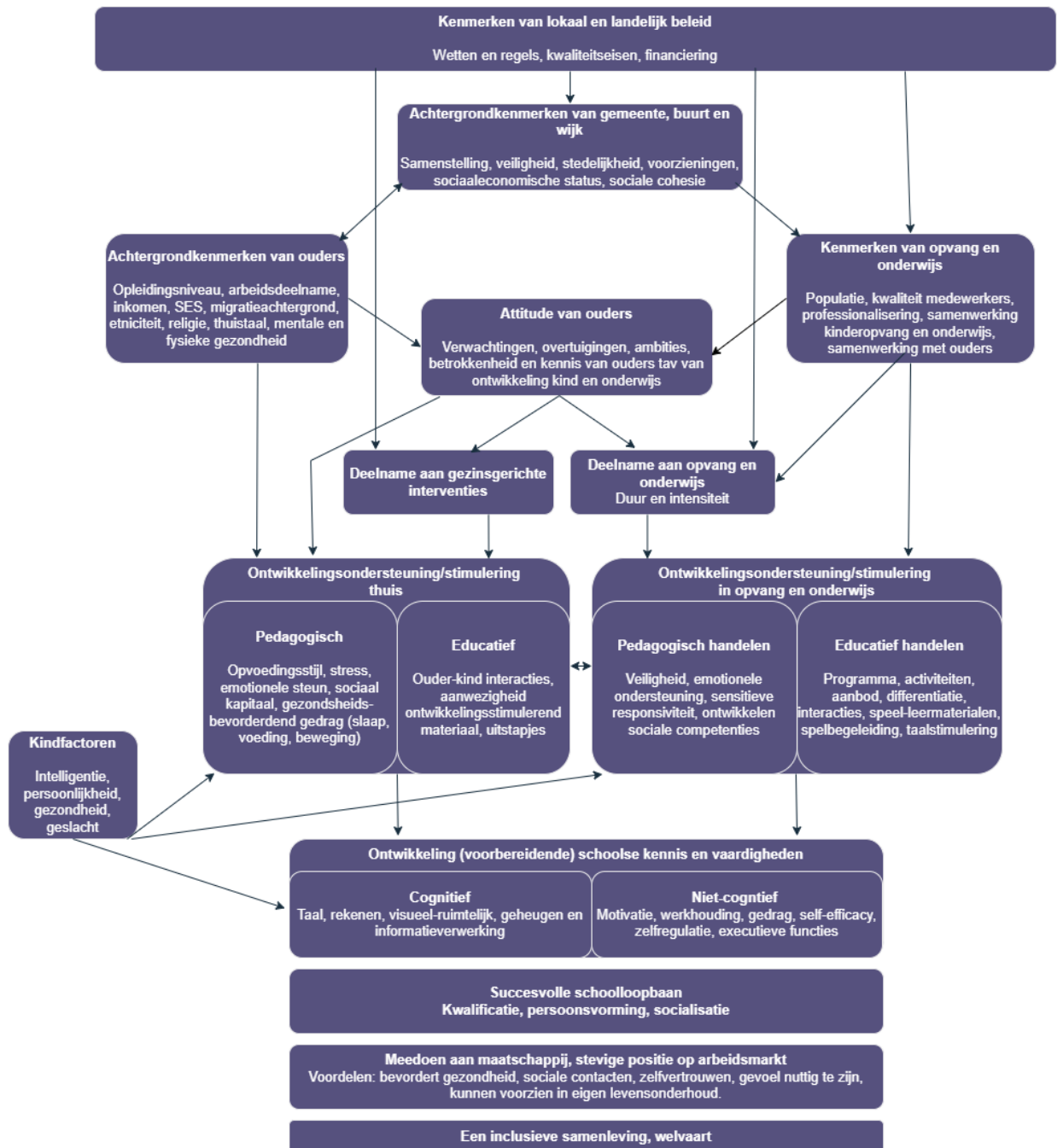
- Duur en intensiteit van deelname aan opvang/onderwijs (bijv. startleeftijd, aantal dagdelen)
- Structurele kwaliteitsaspecten op de groep (bijv. groepsgrootte, groepssamenstelling, beroepskracht-kind ratio, ruimte en inrichting)
- Proces- en curriculumkwaliteit (bijv. beredeneerd aanbod, interactievaardigheden van jong kind-professionals, rijke speelleerervaringen, differentiatie, begeleid en verrijkt spel, hoge verwachtingen).

Op meso-, exo- en macroniveau

- Achtergrondkenmerken van ouders (bijv. opleidingsniveau, verblijfsduur in Nederland, inkomen, arbeidsdeelname, laaggeletterdheid, migratieachtergrond)
- Fysieke toegankelijkheid van voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs (bijv. thuisnabij, voorzieningenniveau, spreiding van voorzieningen)
- Financiële toegankelijkheid van opvang en onderwijs (bijv. eigen ouderbijdrage, kosten)
- Structurele kenmerken van opvang en onderwijs (bijv. opleidings- en kwalificatieniveau van pedagogisch professionals, beroepskracht-kind ratio, verplichte pedagogische coaching)
- Samenwerking en afstemming tussen voorzieningen en ouders (bijv. pedagogisch partnerschap, vanuit gedeelde normen en waarden verzorgen, opvoeden en stimuleren van kindontwikkeling)
- Samenwerking en afstemming tussen kinderopvang en basisonderwijs (bijv. 'warme' overdracht, doorgaande lijn in aanbod)
- De wijk en buurt (bijv. beschikbaarheid van voorzieningen, armoede, bevolkingssamenstelling, veiligheid, parken en speeltuinen)

- Het lokale en landelijke beleid (bijv. centrale of decentrale richting en inrichting van de algemene toegankelijkheid van het voorschoolse stelsel en basisonderwijs, leerplichtige leeftijd, nationaal curriculum, opleiding en kwaliteitseisen van jonge kind-professionals, financiering, toezicht).

Figuur 2.1 Het bio-ecologisch model van ontwikkeling toegepast op gelijke kansen



2.4 Kennis en vaardigheden bij de start op school

Als het gaat om de kennis en vaardigheden die kinderen ‘nodig’ hebben voor een goede start op school valt vaak de term ‘schoolrijpheid’. Vanuit historisch en internationaal perspectief gaat schoolrijpheid vooral over het klaar zijn voor het formele leren. In Nederland maken kinderen van groep 2 naar groep 3 (gemiddeld bij een leeftijd tussen 5,5 en 6,5 jaar) de overstap van meer speels naar meer schools leren, ofwel van informeel naar formeel leren. Waar in groep 1 en 2 van de basisschoolkinderen vaak nog spelenderwijs leren, met veel ruimte voor beweging en ontdekkend leren, komt in groep 3 een sterkere focus te liggen op de ontwikkeling van schoolse vaardigheden, in een meer gestructureerde en systematische vorm. Kinderen gaan minder naar buiten, de dag bevat meer instructiemomenten en

kinderen moeten voor langere momenten geconcentreerd kunnen werken. Volgens bekende ontwikkelingspsychologen zoals Piaget en Vygotsky zijn kinderen rond de leeftijd van 6 à 7 jaar hiertoe steeds beter in staat: zij maken de ontwikkeling door van 'jong kind' naar 'schoolkind'. Kinderen kunnen vanaf die leeftijd door ontwikkelingen in hun aandacht spanne, geheugen, informatieverwerking en representatieve vaardigheden en toenemende kennis steeds complexere cognitieve taken aan.

De start op school bij een leeftijd van 4 jaar komt in de ogen van sommigen dan ook te vroeg – het is volgens hen een onnatuurlijk – en internationaal ook een uitzonderlijk – moment, daar deze midden in de ontwikkelingsfase van het jonge kind (2-6/7 jaar) valt. Jonge kinderen zouden nog vooral gebaat zijn bij een pedagogische en kindgerichte (in plaats van een leerkracht- en leerstofgerichte) benadering, met ruimte voor hun fysieke behoeften aan beweging en slaap en hun sociaal-emotionele behoefte aan (directe) nabijheid van een volwassene. In Nederland is dan ook regelmatig discussie over het aanbod in groep 1 en 2 van de basisschool en de vraag hoe we kunnen zorgen voor een geleidelijke overgang van een kindvolgende aanpak bij de peuters (o.m. door middel van zelfgestuurd) naar een leerkrachtgestuurde aanpak en gestructureerd inhoudsaanbod in groep 3.³⁴

Omdat in veel andere Westerse landen kinderen niet met 4 jaar naar school gaan, is moeilijk uit internationaal onderzoek te destilleren wat we precies aan 'schoolrijpheid' van kinderen van 4 jaar kunnen verwachten. Wat we wel weten is dat we steeds breder zijn gaan kijken naar het begrip schoolrijpheid. Eerst werd schoolrijpheid vooral gezien vanuit het kind ("Is het kind klaar voor school?") en lag de focus op de "rijping" van voorwaardelijke cognitieve vaardigheden om aan formeel taal- en rekenonderwijs te kunnen deelnemen, zoals fonemisch bewustzijn en getalbegrip. Later kwamen daar sociaal-emotionele vaardigheden en executieve functies bij die nodig zijn om deel te nemen aan het groepsproces en taakgericht te kunnen werken, zoals samenwerken, doorzettingsvermogen en zelfregulatie.³⁵ Meer recente theorieën benadrukken dat het gaat om een wederkerig aanpassingsproces tussen kind en school ("Is het kind klaar voor school, is school klaar voor het kind?").³⁶ De vraag verschuift dus naar: "Kunnen kinderopvang en school een leeromgeving bieden die past bij wat jonge kinderen met verschillende ontwikkelingsbehoeften nodig hebben en die kinderen zo goed als mogelijk ondersteunt in hun brede ontwikkeling?"

Ook wanneer we uitgaan van een wederkerig perspectief ("Kind klaar voor school, school klaar voor kind?") blijft de vraag overeind welke kennis en vaardigheden kinderen helpen om een goede start te maken op school: het starten in een nieuwe omgeving en het voldoen aan formele én informele normen, waarden, regels en verwachtingen die bij die nieuwe omgeving horen en die nodig zijn om van de aangeboden leerervaringen te profiteren, zowel op korte als langere termijn.³⁷

Een belangrijke reviewstudie van Schoon et al. (2015) laat zien wat de belangrijkste vaardigheden zijn bij de start op school:

1. taalvaardigheid (woordenschat, grammaticale kennis);
2. visueel-ruimtelijk-motorische vaardigheden (ruimtelijke cognitie, ruimtelijk werkgeheugen);
3. zelfregulatievaardigheden (niet-hyperactief, niet-impulsief, 'effortful control', aangepast gedrag, 'delay of gratification') en
4. executieve functies (selectieve aandacht, flexibiliteit/inhibitie, werkgeheugen).

³⁴ Zie bijv.: <https://www.lejk.nl/onderzoekslijn-doorgaande-lijn-peuter-kleuter>

³⁵ Zie hiervoor ook de SLO aanbodsdoelen jonge kind, die meerdere ontwikkelingsdomeinen bestrijken: <https://www.slo.nl/thema/meer/jonge-kind/doelen-jonge-kind/>

³⁶ Carlton, M. P. & Winsler, A. (1999). School readiness: The need for a Paradigm Shift. *School Psychological Review*, 28(3), 338-352. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02796015.1999.12085969?src=recsys>

³⁷ Kamphorst, E. (2022). *Well begun is half done: unfolding multiple pathways to school readiness*. [Thesis fully internal (DIV)]. University of Groningen. <https://doi.org/10.33612/diss.247453243>

Deze vroege vaardigheden zijn voorlopers van beginnende schoolvaardigheden, zoals geletterdheid en gecijferdheid, van gedrag en welbevinden, en ook van latere uitkomsten als bereikt opleidingsniveau, beroep, sociaaleconomische status, mentale gezondheid, lichamelijke gezondheid, gedragsproblemen en criminaliteit.³⁸ Het proefschrift van Kamphorst (2022) suggereert dat kinderen verschillend functioneren op deze vaardigheden en dat er verschillende subgroepen of profielen te onderscheiden zijn, met een specifiek patroon van vaardigheden en ontwikkeling over tijd. Zo zijn er bijvoorbeeld kinderen die op alle ontwikkelingsdomeinen bovengemiddeld of gemiddeld scoren, maar ook kinderen met een meer disharmonisch profiel. Interessant is ook de bevinding dat professionals uit kinderopvang en basisonderwijs en ouders verschillend kijken naar het begrip schoolrijpheid. Leerkrachten geven aan dat het met name om taal- en zelfregulatievaardigheden en een positieve houding jegens leren gaat, terwijl pedagogisch professionals uit kinderopvang meer de sociale en emotionele ontwikkeling benadrukken³⁹ en ouders vooral academische vaardigheden zoals letterkennis noemen.⁴⁰

2.5 Verschillen tussen groepen in deze kennis en vaardigheden

Nederland kent geen nationaal beleid wat betreft de ontwikkelingsdoelen en het curriculum voor jonge kinderen.⁴¹ Kinderopvang en scholen hebben veel vrijheid in het instrumentarium waarmee zij de ontwikkeling van jonge kinderen volgen en het curriculum dat zij aanbieden. Daardoor zijn geen grootschalige populatiegegevens beschikbaar over schoolrijpheid van Nederlandse kinderen.

Wat we wel uit onderzoek kunnen afleiden is dat er verschillen zijn tussen groepen kinderen in vaardigheden waarmee zij hun schoolloopbaan starten. Nationaal en internationaal onderzoek laat veelvuldig zien dat kinderen die opgroeien onder minder gunstige omstandigheden, bijvoorbeeld in gezinnen met een lagere sociaaleconomische status of een migratieachtergrond, al op jonge leeftijd minder goed ontwikkelde taalvaardigheden (o.m. woordenschat), voorbereidende rekenvaardigheden en zelfregulatie hebben dan kinderen die opgroeien onder gunstiger omstandigheden.^{42,43} Een grote Europese studie laat zien dat verschillen tussen groepen al ontstaan al in het eerste levensjaar, groter worden in de peuterjaren, en gedurende de basis- en middelbare schooltijd nauwelijks afnemen.⁴⁴ Zo is vijftig tot tachtig procent van de verschillen in taalvaardigheden aan het einde van de basisschool te verklaren door verschillen die ontstaan voor de start op school.⁴⁵

Het Nederlandse Pre-COOL onderzoek⁴⁶ laat ietwat afwijkende resultaten tot deze studie zien: de duidelijke verschillen op 2-jarige leeftijd tussen doelgroepkinderen (lage opleiding moeder, niet-westerse herkomst,

³⁸ Schoon, I., Nasim, B., Rukmen, S., & Cook, R. (2015). *The impact of early life skills on later outcomes. Final report*. UCL Institute of Education/OECD Publishing.

³⁹ Rouse et al. (2020). *School readiness – what does this mean? Educators’ perceptions using a cross sector comparison*. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09669760.2020.1733938?src=recsys>

⁴⁰ Dockett, S., & Perry, B. (2003). Children starting school: What should children, parents and school teachers do? *Australian Research in Early childhood Education*, 10, 1-12.

⁴¹ Hiervoor wordt wel gepleit, o.m. door de Onderwijsraad in het *Briefadvies Voorzieningen voor het jonge kind* (2023).

⁴² Zumbuehl, M., & Dillingh, R. (2020). *Ongelijkheid van het jonge kind*. Centraal Planbureau.

⁴³ Hampton Wray, A., Stevens, C., Pakulak, E., Isbell, E., Bell, T., & Neville, H. (2017). Development of selective attention in preschool-age children from lower socioeconomic status backgrounds. *Developmental cognitive neuroscience*, 26, 101–111. <https://doi.org/10.1016/j.dcn.2017.06.006>

⁴⁴ Passaretta, G., & Skopek, J. (Eds.) (2018). *Roots and Development of Achievement Gaps. A Longitudinal Assessment in Selected European Countries*. ISOTIS Report (D 1.3), Trinity College Dublin.

⁴⁵ Passaretta, G., Skopek, J., & van Huizen, T. (2022). Is Social Inequality in School-Age Achievement Generated before or during Schooling? A European Perspective. *European Sociological Review*, 38(6), 849-865.

<https://doi.org/10.1093/esr/jcac005>

⁴⁶ Leseman, P., & Veen, A. (2022). *Het pre-COOL cohort tot en met groep 8. Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit in de voor- en vroegschoolse periode*. Kohnstamm Instituut.

andere thuistaal) en niet-doelgroepkinderen op woordenschat, rekenen en werkhouding nemen gedurende de basisschoolperiode substantieel af, maar verdwijnen niet.

Alleen op begrijpend lezen worden geen inhaaleffecten gezien. Een nuancering is hierbij wel belangrijk: hoewel verschillen in woordenschat halveren gedurende de voor- en vroegschoolse periode, zijn deze nog steeds groot bij de start in groep 3. Ook uit CPB-onderzoek⁴⁷ blijken verschillen tussen verschillende groepen in Nederland, met name op de vaardigheden taal en rekenen. Op andere vaardigheden zoals werkhouding zijn de verschillen minder groot en eenduidig. Kinderen met een migratieachtergrond lopen volgens dit onderzoek vaker hun achterstanden in dan kinderen met een lagere sociaaleconomische achtergrond (ouders met laag inkomen en ouders met laag opleidingsniveau). Omdat kinderen met een migratieachtergrond relatief vaak ook ouders met een lager inkomen hebben, zal voor veel van deze kinderen nog wel gelden dat ze achterblijven bij het landelijke gemiddelde. Hierin wijken ze uiteindelijk echter weinig af van kinderen met eenzelfde sociaaleconomische positie, maar zonder migratieachtergrond. Kleinschaliger Nederlands onderzoek laat zien dat kinderen van laagopgeleide Turks- en Marokkaans-Nederlandse ouders gemiddeld met 2.000 Nederlandse woorden minder de school in komen dan autochtone kinderen.⁴⁸

Nog niet gestaafd met wetenschappelijk onderzoek, maar een veelgehoord geluid uit de praktijk is dat steeds meer kleuters met 4 jaar niet klaar zijn voor 'het standaardaanbod' van school. Concreet: ze spreken de Nederlandse taal nog onvoldoende, hebben moeite met het richten van hun aandacht en stilzitten en kunnen niet goed (samen) spelen. In een enquête van het AVS geeft 80 procent van de schoolleiders aan dat leerkrachten in het onderwijs hierdoor extra uitdagingen ondervinden. Er worden verschillende oorzaken voor deze 'ontwikkelingsachterstanden' geopperd, zoals de coronapandemie, minder kinderen die gebruik maken van voorschoolse educatie, een weinig stimulerende thuissituatie (o.m. veel prikkels en schermgebruik, weinig taal, stress bij ouders) en op school grote klassen met soms hoge concentraties van doelgroepkinderen.⁴⁹ Ook uit de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang blijkt dat het aantal kinderen met een extra zorgbehoefte sinds de coronaperiode is toegenomen, vooral in de (kortdurende) peuteropvang waar ook vaak voorschoolse educatie aan doelgroeppeuters wordt gegeven.⁵⁰

2.6 Een uniek stelsel in Nederland

De inrichting van het Nederlandse stelsel is – zoals eerder opgemerkt – in meerdere opzichten afwijkend van de internationale context.⁵¹ Nederland heeft een zogeheten 'split system', met kinderdagopvang en gastouderopvang voor kinderen van 0 tot 4 jaar, (kortdurende) peuteropvang en voorschoolse educatie voor doelgroepkinderen van 2 à 2,5 tot 4 jaar (gesubsidieerd door gemeenten), en basisonderwijs en aanpalende buitenschoolse opvang voor kinderen van 4 tot 13 jaar.

Er is een overgang van een voorschoolse voorziening naar basisonderwijs op de leeftijd van 4 jaar, de leerplicht in Nederland begint bij 5 jaar. Al met al is dit een redelijk versplinterd (binair) stelsel. Dit is iets om serieus rekening mee te houden in voorliggende studie, zoals hiervoor gememoreerd.

Ook het (gemeentelijk) onderwijsachterstandenbeleid en de voor- en vroegschoolse educatie in Nederland kent zijn gelijke in de wereld niet.

⁴⁷ Zumbuehl, M., & Dillingh, R. (2020). *Ongelijkheid van het jonge kind*. Centraal Planbureau.

⁴⁸ Kuiken, F., & Vermeer, A. (2005). *Nederlands als tweede taal in het basisonderwijs*. ThiemeMeulenhoff bv.

⁴⁹ Blankestijn, L. (2024). *Kleuters niet klaar voor school*. Kader, 1, september 2024. <https://avs.nl/wp-content/uploads/2024/09/Kader-01-Preview-0924.pdf>

⁵⁰ Romijn et al. (2023). *Kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang. De kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang in beeld. Gecombineerde metingen 2017-2022*. Universiteit Utrecht/Sardes: Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang.

⁵¹ Jepma, IJ. & Vander Heyden, K. (2021). *Verbeteren van de start in het basisonderwijs. Een wetenschappelijk kader*. Sardes.

De meeste Europese landen, waaronder de Scandinavische landen, hanteren – na een betrekkelijk lang zorgverlof van (beide) ouders – een meer universeel systeem gericht op alle kinderen dan het Nederlandse ‘doelgroepenbeleid’ dat specifiek gericht is op de kinderen uit achterstandsgroepen. Er zijn wel andere landen (bijv. België, Frankrijk, Verenigde Staten) die een vorm van onderwijsachterstandenbeleid hebben⁵², maar verschillen in doelen, doelgroep, organisatie, aanbod, kwaliteit, uitvoering en financiering maken dat de (on)bedoelde effecten van beleidsmaatregelen in het buitenland niet een-op-een overdraagbaar zijn naar de Nederlandse situatie.⁵³ In de Verenigde Staten van Amerika is bijvoorbeeld de voorschool (‘preschool’) voor 3- en 4-jarigen een beleidsinstrument om armoede tegen te gaan. In Nederland is voorschoolse educatie bedoeld om kinderen gelijke kansen te geven bij de start in het basisonderwijs, met een nadruk op het stimuleren van de taalontwikkeling.

Nederland kent in tegenstelling tot veel andere landen geen universeel stelsel van voorschoolse voorzieningen, maar een combinatie van kinderdagopvang (inclusief gastouderopvang) vanaf geboorte tot 4 jaar voor hele dagen voor kinderen waarvan beide ouders werken of studeren en waarvoor ouders door de landelijke overheid worden gecompenseerd in de kosten⁵⁴, en (kortdurende) peuteropvang (al dan niet met voorschoolse educatie) voor kinderen van 2 à 2,5 tot 4 jaar oud voor een aantal dagdelen per week voor ouders die niet aan de arbeidseis voldoen (niet-werkende ouders en kostwinnersgezinnen), waarbij gemeenten zorgdragen voor het compenseren van ouders in de kosten. Vanaf de schoolgerechtigde leeftijd van 4 jaar kunnen kinderen naar de basisschool en na reguliere schooltijd naar de buitenschoolse opvang, vooral toegankelijk voor kinderen van wie ouders recht hebben op kinderopvangtoeslag. Gemeenten zijn daarnaast verantwoordelijk voor het zorgen voor voldoende en kwalitatief hoogwaardig aanbod van voorschoolse educatie voor kinderen met (een risico op) een onderwijsachterstand, die zowel in dagopvang als peuteropvang kan plaatsvinden⁵⁵ en zowel toegankelijk is voor ouders met en zonder recht op kinderopvangtoeslag. Hiervoor wordt een systematiek van indicatiestelling (zo rond het 18-maandenconsult), werving en toeleiding van doelgroeppeuters naar voorschoolse educatie georganiseerd, waarbij de JGZ/GGD een rol speelt. Gemeenten bepalen door het opstellen van een lokale doelgroep definitie zelf wie hiervoor in aanmerking komen.⁵⁶

In andere landen zijn voorschoolse voorzieningen gelijkelijk toegankelijk voor iedereen, ongeacht de werksituatie of het inkomen van ouders. In bijvoorbeeld Zweden, Denemarken en Duitsland hebben alle kinderen vanaf 6 tot 12 maanden oud recht op toegang tot kinderopvang. Alleen in Frankrijk valt voorschoolse educatie vanaf 3 jaar onder de leerplicht.

Daarnaast is een typisch kenmerk van de Nederlandse situatie dat er bij de voorschoolse educatie lokale verschillen zijn in a) toegankelijkheid (bijv. startleeftijd, financiële tegemoetkoming voor ouders), b) doelgroepbepaling en -bereik (bijv. definitie, doelgroepcriteria en bereik van de doelgroep) c) aanbod (bijv. aantal dagdelen/uren per week en weken per jaar, al dan niet voorschoolse educatie in kinderdagopvang of alleen in peuteropvang) en d) kwaliteit (bijv. inzet van vve-programma’s, combinatie met

⁵² Das, L., Bakker, A.F., & Varwijk, J. (2023). [Inspiratie uit het buitenland. 12 lessen uit een internationale stelselvergelijking van kinderopvang](#). Berenschot.

⁵³ In veel op het Westen georiënteerde landen begint het verplichte basisonderwijs met 5 jaar (België, Engeland) of 6 jaar (bijv. Denemarken, Zweden, Duitsland). Een leerplicht op jongere leeftijd bestaat in Frankrijk voor de voorscholen vanaf 3 jaar. In België is er kosteloos kleuteronderwijs tussen 2,5 en 6 jaar.

⁵⁴ CBS: 79% van de ouders met kinderen tussen 0 en 13 jaar heeft recht op kinderopvangtoeslag: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/07/recht-op-en-gebruik-van-kinderopvangtoeslag-2015-2021>. Daarvan maakt in 2021 57% ook daadwerkelijk gebruik van kinderopvangtoeslag.

⁵⁵ 53% van de 9.172 (dag)opvanglocaties in Nederland is geregistreerd als ve-locatie. Voorschoolse educatie mag niet in gastouderopvang worden georganiseerd.

⁵⁶ Onder andere de Onderwijsraad pleit voor landelijke doelgroepcriteria, zie *Briefadvies over voorzieningen voor jonge kind* (Onderwijsraad, 2023).

gezinsprogramma's, inzet van pedagogisch beleidsmedewerker/coach, bovenwettelijke eisen vanuit de gemeente zoals een mbo- én hbo-opgeleide pedagogisch professionals op de groep).

Het beleid van voorschoolse educatie is gedecentraliseerd: gemeenten maken hun eigen keuzen, grotendeels ingegeven door de financiële mogelijkheden vanuit het Rijk voor het onderwijsachterstandenbeleid.⁵⁷ In ongeveer de helft van de gemeenten kunnen kinderen bijvoorbeeld al starten bij 2 jaar, in de andere helft van de gemeenten niet. In driekwart van de gemeenten zijn er 'gratis' uren of dagdelen voor ouders van doelgroep peuters en in één op de elf gemeenten is voorschoolse educatie kosteloos. Ook verschillen in proceskwaliteit van voorschoolse voorzieningen zijn deels verklaarbaar door factoren op gemeenteniveau, zoals de samenwerking tussen partners.⁵⁸ Het maakt dus voor de kansen op een goede start in het basisonderwijs uit waar je als doelgroep peuter woont en opgroeit.

Vroegschoolse educatie, ofwel het onderwijs aan de (doelgroep)kleuters in de groepen 1 en 2 van het basisonderwijs, is de verantwoordelijkheid van besturen en scholen die hiervoor zogeheten onderwijsachterstandsmiddelen krijgen, uitgekeerd als lumpsum (dus zonder 'oormerking'), bij aanwezigheid van de doelgroep. Het staat de besturen en scholen vrij om de extra financiële middelen al dan niet aan de versterking van de vroegschoolse educatie uit te geven (bijv. aan kleinere klassen of de inzet van een onderwijsassistent), in tegenstelling tot gemeenten en aanbieders van voorschoolse educatie. Het budget voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid wordt uitgekeerd als specifieke uitkering, de besteding gaat gepaard met een duidelijk wettelijke taakstelling.

Andere stelselkenmerken die van invloed zijn op toegang tot en deelname aan kindvoorzieningen en waarin we verschillen met landen om ons heen, zijn bijvoorbeeld het relatief kortdurende verlof voor ouders na geboorte van het kind, het feit dat we alleen private (en geen publieke) kinderopvangaanbieders kennen en het feit dat we geen richtlijnen vanuit overheidswege hebben voor het curriculum jonge kind.⁵⁹

Een recent rapport van de OECD toont dat er Nederland grote verschillen zijn in de deelname aan voorschoolse voorzieningen tussen verschillende inkomensgroepen. In 2022 ging gemiddeld 73 procent van de Nederlandse kinderen tussen 0 en 2 jaar naar de kinderopvang. Dit is internationaal gezien een hoog percentage. Vergeleken met andere landen gaat het wel om een relatief klein aantal uren.⁶⁰

Echter, kinderen uit de hoogste inkomensgroep gaan aanzienlijk vaker naar de kinderopvang (88%) dan kinderen uit de laagste inkomensgroep (54%). Voor kinderen van niet- of éénwerkende ouders is voor kinderen tussen 0 en 2 jaar geen formele vorm (en financiële compensatie) voor kinderopvang beschikbaar. Vanaf 2 jaar kunnen deze kinderen gebruik maken van de gemeentelijke voorzieningen voor peuteropvang. Het bereik in die leeftijdscategorie ligt dan ook een stuk hoger: van de 3-jarigen gaat 88 procent van de kinderen naar een formele vorm van kinderopvang. Van de 4-jarigen gaat 99 procent van de kinderen naar school. In vergelijking met de meeste andere OECD-landen, waar primair onderwijs vaak op 6-jarige leeftijd

⁵⁷ Jepma et al. (2023). *Monitor Implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Meting 4: 960 uur, pedagogisch beleidsmedewerker in de voorschoolse educatie en financiën*. Sardes/Oberon.

Grofweg krijgen kleine gemeenten gemiddeld genomen € 10.000,- per doelgroeppeteur, middelgrote en grote gemeenten krijgen respectievelijk € 15.000,- en € 20.000,- per doelgroeppeteur van het Rijk.

⁵⁸ Van de Kuilen, L., Leseman, P., & De Wolf, I. (2020). *The influence of local ECEC governance on the quality of preschool education in the Netherlands*. Inspectorate of Education/Utrecht University, Department of Child, Family and Education Studies.

⁵⁹ Das, L., Bakker, A.F., & Varwijk, J. (2023). [Inspiratie uit het buitenland. 12 lessen uit een internationale stelselvergelijking van kinderopvang](#). Berenschot.

⁶⁰ Fukkink, R. m.m.v. Vos, I., Confurius, A., Faber, S., & Wijdenbosch, M. (2024). [Evidence-based en Europese indicatoren voor de kinderopvang](#). Hogeschool van Amsterdam en Universiteit van Amsterdam.

start, is dit een hoog percentage (gemiddelde deelname aan formele voorzieningen op 4-jarige leeftijd ligt in OECD vergelijking op 89% en voor 5-jarigen op 96%).⁶¹

Ook de gemiddelde besteding van het inkomen aan kinderopvang varieert tussen landen; van 3 procent in Zweden tot 20 procent in Nederland en 30 procent in Engeland. Wel kent een groot deel van de landen om ons heen, net als Nederland, een inkomensafhankelijke eigen bijdrage. Voor lage inkomens zijn de kosten voor kinderopvang in de meeste landen laag, voor hoge inkomens zijn verschillen groter (maximaal 65% van totale kosten in Nederland, 100% in Duitsland bij private kinderopvang; 25% in Denemarken en Zweden).

Ook verschillend tussen landen is de beroepskracht-kind ratio (BKR). Voor de allerjongste kinderen varieert de BKR tussen 1 kind op de 3 professionals (Nederland en Denemarken) en 5 (Frankrijk, Zweden), met daar tussen in Engeland (4). Voor de peuters is de BKR niet altijd opgegeven, maar zien we dat deze varieert tussen 9,1 (Duitsland) en 16,7 (Zweden - aanbeveling). De wettelijke eisen in Nederland liggen hier tussen. Voor de groepen 1 en 2 van het basisonderwijs geldt in Nederland geen BKR en zien we grote klassen van 20 tot 30 kinderen op 1 leerkracht. Ook de positie van het beroep van pedagogisch professionals verschilt sterk tussen de onderzochte landen. In Denemarken en Zweden is een groot deel van de pedagogisch professionals hoogopgeleid (bachelor). Salarissen zijn daarbij vergelijkbaar met dat van docenten in het basisonderwijs. Duitsland kent ook relatief hoogopgeleide pedagogisch professionals, maar de salarissen liggen daar verhoudingsgewijs een stuk lager. Leerkrachten in het basisonderwijs verdienen daar – net als in Nederland – substantieel meer dan pedagogisch professionals in de kinderopvang. In Engeland behoren de salarissen van pedagogisch professionals tot de laagste in het land.⁶²

Er is in Nederland de laatste jaren veel aandacht voor het breder toegankelijk maken van de kinderopvang. Onder meer het SER-rapport 'Gelijk goed van start'⁶³ pleit voor algemeen toegankelijke, kwalitatief goede, en betaalbare kinderopvang voor alle kinderen; niet alleen voor kinderen van werkende ouders. Universele kinderopvang dus, zoals dat bijvoorbeeld in Scandinavische landen al lange tijd het geval is. Zo ver reiken de beleidsplannen in Nederland vooralsnog niet. Hier is een voornemen om het financieringsstelsel van de kinderopvang te herzien en te vereenvoudigen, per 2027.

Zo komt er een vorm van directe financiering en een grotere tegemoetkoming in de kosten van ouders die beiden werken. De overheid gaat 96 procent van de kosten van kinderopvang betalen, ouders betalen voortaan een inkomensafhankelijke ouderbijdrage van 4 procent.⁶⁴ Critici waarschuwen dat hierdoor de kosten voor kinderopvang voor vooral de midden- en hoge inkomens zullen dalen, maar voor de allerlaagste inkomens niet.

Dit staat haaks op het bieden van gelijke kansen. Ook worden andere ongewenste neveneffecten voorspeld, zoals verdringing en prijsopdrijving.⁶⁵

⁶¹ OECD (2024), *Education at a Glance 2024: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c00cad36-en>.

⁶² Das, L., Bakker, A. F., & Varwijk, J. (2023). *Inspiratie uit het buitenland. 12 lessen uit een internationale stelselvergelijking van kinderopvang*. Berenschot.

⁶³ Sociaal-Economische Raad (2016). *Gelijk goed van start. Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen*. SER.

⁶⁴ Ministerie van SZW, Brief aan Tweede Kamer, *Stelselherziening kinderopvang*, 7 oktober 2022.

Ministerie van SZW, Brief aan Tweede Kamer, *Beleidsagenda kinderopvang*, 11 november 2024.

⁶⁵ Zie bijv. Schulz, M. (2023). Ontwikkeling kind moet voorop staan bij opvang, *ESB*, 108, 76-78, 23 november 2023.

CPB en SCP (2023). *Herziening financieringsstelsel kinderopvang*. CPB en SCP Gezamenlijke uitgave, 21 juni.

Plantenga, J., T. van Huizen & P. Leseman (2022). Het maatschappelijk belang van kinderopvang vereist prijsregulering. *ESB*, 107, 270–273.

2.7 Deelname van doelgroepkinderen aan voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs

Rondom deelname aan voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs zijn verschillende begrippen van belang. Wij hanteren in dit rapport het volgende onderscheid:

- Bereik: het aantal kinderen met een indicatie dat gebruik maakt van voor- of voerschoolse educatie (ongeacht de intensiteit van deelname)
- Gebruik: de intensiteit van deelname: het aantal uren of dagen dat bereikte kinderen deelnemen. Dat kinderen bereikt worden, betekent dus niet dat zij het volledige aanbod afnemen. Dit geldt voor voorschoolse educatie, maar ook voor het eerste jaar van het basisonderwijs: kinderen kunnen ingeschreven staan, maar afwezig zijn.

2.7.1 Deelname aan voorschoolse educatie

Ouders hebben in Nederland de vrije keuze om hun peuter met een vve-indicatie al dan niet naar voorschoolse educatie te brengen, er is geen sprake van een verplichting. Een belangrijk onderdeel van het landelijke en lokale vve-beleid is dan ook het indiceren, werven en toeleiden van zoveel mogelijk peuters die tot de doelgroep behoren naar voorschoolse educatie (het gesubsidieerde voorschoolse aanbod, dat voldoet aan de wettelijke vereisten voor voorschoolse educatie en als zodanig staat geregistreerd in het Landelijk Register Kinderopvang). Gemeenten hebben de wettelijke taak zich hiervoor in te spannen.

Volgens Bureau Buitenhok in opdracht van VNG en SZW⁶⁶ is het percentage peuters (2,5-4 jaar) dat gebruik maakt van een voorschoolse voorziening 89,2 procent in 2021. Het gaat dan om de peuters met én zonder vve-indicatie en om voorzieningen die wel en geen voorschoolse educatie aanbieden. Van de kinderen met een vve-indicatie maakt in 2022 gemiddeld 77 procent gebruik van voorschoolse educatie in de gemeente.⁶⁷ Deze kinderen worden 'bereikt'. Met voorschoolse educatie bedoelen we hier dat het kind naar een locatie gaat die in het Landelijk Register Kinderopvang geregistreerd staat als voorziening met voorschoolse educatie en waar dus aan de landelijke vereisten voor voorschoolse educatie wordt voldaan. Mogelijk maakt ook een deel van de kinderen met een indicatie gebruik van voorzieningen die niet geregistreerd zijn als voorschoolse educatie, bijvoorbeeld aan reguliere kinderopvang. Deze groep wordt niet meegerekend in het bereik.⁶⁸

Het bereikcijfer van voorschoolse educatie is gebaseerd op de zelfevaluatie die de gemeenten jaarlijks aanleveren aan de Onderwijsinspectie. Achter dit gemiddelde gaan grote verschillen tussen gemeenten schuil. Uit onderzoek uit 2021 weten we bijvoorbeeld dat een derde van de gemeenten een bereik heeft boven de 95 procent en dat 15 procent van de gemeenten een bereik heeft onder de 65 procent.⁶⁹ Een belangrijke kanttekening bij de bereikcijfers is dat het registreren van doelgroepkinderen en hun deelname aan vve op landelijk en lokaal niveau op veel verschillende manieren gebeurt en samenwerking en gegevensuitwisseling tussen verschillende partijen, zoals gemeente, JGZ en kinderopvangorganisaties vereist. Doordat er geen eenduidige manier is, zijn bereikcijfers lastig met elkaar vergelijken.

Of kinderen wel of niet deelnemen aan voorschoolse voorzieningen is te verklaren vanuit een wisselwerking tussen:

⁶⁶ Buitenhok, E. (2022). [Monitor bereik van voorschoolse voorzieningen in Nederland 2021](#). Bureau Buitenhok.

⁶⁷ Inspectie van het Onderwijs (2023). [Landelijk rapport LEA/VVE 2022/2023 & themaverdieping Resultaatafspraken voerschoolse educatie](#). Inspectie van het Onderwijs. Dit betreft een gemiddeld percentage op gemeenteniveau, op basis van de 273 gemeenten die relevante informatie aanleverden.

⁶⁸ Wat uiteraard niet betekent dat deze voorzieningen geen positieve bijdrage leveren aan de ontwikkeling van kinderen.

⁶⁹ Inspectie van het Onderwijs (2022). [Technisch rapport jaarrapportage VVE/LEA 2021](#). Inspectie van het Onderwijs.

1. de aanbodkant: zijn er voldoende plekken beschikbaar en zijn deze bereikbaar, betaalbaar, begrijpelijk en bruikbaar⁷⁰ en
2. de vraagkant: de redenen en overwegingen van ouders om wel of niet deel te nemen.

Wat betreft de aanbodkant laat het Inspectieonderzoek bij gemeenten⁷¹ zien dat 209 gemeenten (61%) in 2022 voldoende kindplaatsen beschikbaar hadden voor al hun doelgroepkinderen, 54 gemeenten (16%) hadden onvoldoende kindplaatsen en voor de overige gemeenten waren onvoldoende gegevens beschikbaar om het aanbod te bepalen. In het onderzoek van Buitenhok geeft 5 procent van de gemeenten aan dat er onvoldoende capaciteit aan gesubsidieerde voorschoolse voorzieningen is om aan de actuele behoefte in de gemeente te kunnen voldoen. Als redenen worden een ontoereikend subsidiebudget en gebrek aan geschikte locaties genoemd.⁷² De Monitor Wachttijden Kinderopvang van het ministerie van SZW toont dat ouders van ouders van kinderen met een indicatie voor voorschoolse educatie vaker langer dan drie maanden wachten op plaatsing dan ouders van kinderen zonder een ve-indicatie. Dit komt mogelijk door personeelstekorten in de voorschoolse educatie.⁷³ Wat betreft de betaalbaarheid weten we uit onderzoek⁷⁴ dat ongeveer een kwart tot veertig procent van de ouders kinderopvang onvoldoende betaalbaar vindt. Een belangrijke kanttekening bij deze onderzoeken is dat het niet specifiek gaat om ve-kinderen en geen onderscheid is gemaakt tussen ouders die kinderopvangtoeslag ontvangen en ouders die compensatie ontvangen vanuit gemeentelijke regelingen. Wat betreft begrijpelijkheid weten we dat het bestaan van voorschoolse educatie en nut en noodzaak ervan bij ouders niet altijd bekend is, met name bij ouders met een migratieachtergrond.

Ook naar de vraagkant, dus de redenen van ouders om wel of niet deel te nemen, is onderzoek gedaan. De monitor van Buitenhok⁷⁵ gebruikte een inventarisatie bij consultatiebureaus, waaruit bleek dat principiële overwegingen de belangrijkste reden waren (25%) om niet deel te nemen, gevolgd door kosten en wachtlijsten. Afstand tot de voorziening vormde nauwelijks een belemmering voor het bereik.

Onderzoek van Verwey-Jonker over beweegredenen voor niet-deelname bij moeders met een migratieachtergrond laat zien dat het vaak een combinatie van inhoudelijke en praktische overwegingen betreft.⁷⁶

Kijkend naar de hoofdredenen om niet deel te nemen, onderscheidt dit onderzoek vier (elkaar niet geheel uitsluitende) subgroepen van moeders:

1. De bewuste thuisblijvers. Dit zijn moeders die nooit gebruik (zeggen te willen) maken van ve. Deze groep bestaat uit moeders die niet werken en bewust thuisblijven voor de kinderen, vooral vanwege de sterke moederschapsideologie. Deze moeders zijn moeilijk te overtuigen. Zij zullen pas formele voorzieningen overwegen als zij bijvoorbeeld (door omstandigheden) gedwongen worden te werken.
2. Moeders die vanwege omstandigheden geen gebruik maken van ve. Hieronder zijn de moeders te scharen voor wie deelname aan ve te kostbaar is, of moeders voor wie de tijden en locatie van het aanbod niet passen, of die geen geschikte opvangvoorziening in de buurt hebben gevonden. Sommige moeders in deze groep zouden wellicht wel gebruik maken van ve als kosten of tijden anders zouden zijn. Het is goed om te beseffen dat er verschillen zijn tussen migrantengroepen: bij sommige etnische

⁷⁰ GOAB-consortium (2023). [Bereik ve verhogen. Achtergronden, tips en goede voorbeelden](#). GOAB-consortium.

⁷¹ Inspectie van het Onderwijs (2023). [Landelijk rapport LEA/VVE 2022/2023 & themaverdieping Resultaatafspraken vroegschoolse educatie](#). Inspectie van het Onderwijs.

⁷² Buitenhok, E. (2022). [Monitor bereik van voorschoolse voorzieningen in Nederland 2021](#). Bureau Buitenhok.

⁷³ Monitor wachtlijden kinderopvang: <https://www.wachttijdenkinderopvang.nl/>

⁷⁴ Seibel, V., Yerkes, M.A. (2021). [Op weg naar een nieuw kinderopvangstelsel? Barrières in het gebruik van de kinderopvang](#). Universiteit Utrecht.

⁷⁵ Buitenhok, E. (2022). [Monitor bereik van voorschoolse voorzieningen in Nederland 2021](#). Bureau Buitenhok.

⁷⁶ Distelbrink, M., De Gruijter, M., & Pels, T. (2014). [In goede handen? Keuzen van migrantenouders rond voorschoolse educatie](#). Verwey Jonker Instituut.

groepen (zoals Surinaams- en Antilliaans-Nederlands) zijn meer werkende ouders (en dus behoefte aan hele-dagopvang) dan in andere groepen (bijv. Turks- en Marokkaans-Nederlands).⁷⁷ Ook kunnen moeders een baan hebben in het informele circuit (bijv. als schoonmaakster). Zij hebben geen recht op kinderopvangtoeslag, maar wel behoefte aan 'opvang' voor hun kinderen onder werktijd.

3. Daarnaast zijn er geïsoleerde moeders. Zij leven in een door hun partner/familie opgelegd isolement en mogen hun kinderen niet laten deelnemen aan voorschoolse educatie. De omstandigheden zijn hier vooral in de privésituatie gelegen. Dit betekent niet dat er geen beleidsaanbeveling te doen is; dit zijn de enige moeders die pleiten voor een verplichting.
4. Een laatste categorie moeders heeft vooral een negatief beeld van voorzieningen. Deze moeders hebben bezwaar tegen onderdelen of kenmerken van het huidige aanbod, zoals de kwaliteit van de begeleiders, de groepsgrootte of de concentratie van achterstandskinderen. Deze moeders hebben bijvoorbeeld het idee dat hun visie op opvoeding of kinderen niet aansluit bij die van de voorschoolse educatie. Het betreft doorgaans zaken die te maken hebben met religie (bijv. het vieren van feestdagen). De moeders in deze subgroep zouden gebruik willen maken van de aanbod beter aan zou sluiten op hun wensen en behoeften.

Redenen om wel deel te nemen aan voorschools aanbod voor ouders, ook ouders met een migratieachtergrond, zijn vooral de stimulering van de sociale en cognitieve ontwikkeling.⁷⁸ Het gaat dan bijvoorbeeld om het spelen met andere kinderen en de voorbereiding op de basisschool. Het grootste deel van de ouders van doelgroepkinderen zien voorschoolse educatie niet als opvangvoorziening.⁷⁹

Niet alle ouders zijn echter gevoelig voor het argument dat de peuteropvang goed zou zijn voor de ontwikkeling van hun kind. Soms geven ouders aan het niveau van hun kind al voldoende te vinden. Deelname aan wordt ook wel gezien als een falen van de eigen opvoeding. Voorbeelden hiervan betreffen vooral ouders zonder migratieachtergrond en de hoger opgeleide ouders met migratieachtergrond. In dit verband wordt gewezen op expats, die in sommige gemeenten vanwege hun taalachtergrond onder de doelgroep vallen, maar die liever kiezen voor een ander soort opvang. Ouders met een migratieachtergrond vinden het soms jammer dat hun kind al zo jong een andere taal moet leren. Ze zijn bang dat dit een nadelige invloed heeft op de beheersing van de moedertaal.⁸⁰

Onderzoek naar het gebruik van kinderopvang onder gezinnen met een lage sociaaleconomische status (denk aan laag inkomen, lage opleiding) laat zien dat het lagere gebruik van kinderopvang onder deze groep kan worden verklaard door onder andere traditionelere opvattingen over moederschap en werk, minder vertrouwen in de kwaliteit van opvang, minder werkuren of onregelmatige werktijden en soms ook misvattingen over de betaalbaarheid van de opvang.^{81 82}

⁷⁷ Blanken, M. den, & Vegt, A.L., van der (2007). [Voorschoolse educatie: waarom wel, waarom niet? Overwegingen van ouders om hun kinderen al dan niet te laten deelnemen aan VVE-programma's](#). Sardes.

⁷⁸ Veen, A. & Van der Veen, Ineke & Driessen, G. (2012). [Het bereik van allochtone kinderen met Voor- en Vroegschoolse Educatie](#). Kohnstamm Instituut.

⁷⁹ Blanken, M. den, & Vegt, A.L., van der (2007). [Voorschoolse educatie: waarom wel, waarom niet? Overwegingen van ouders om hun kinderen al dan niet te laten deelnemen aan VVE-programma's](#). Sardes.

⁸⁰ Blanken, M. den, & Vegt, A.L., van der (2007). [Voorschoolse educatie: waarom wel, waarom niet? Overwegingen van ouders om hun kinderen al dan niet te laten deelnemen aan VVE-programma's](#). Sardes.

⁸¹ Boot, N. et al., (2019). [Onderzoeksrapport: Bevorderen kinderopvang onder ouders met lage SES](#). Tabula Rasa.

⁸² Thijssen, R., Voorn, M. & Gijsbers, L. (2019). [Onderzoek informatiebehoefte kinderopvang](#). Motivaction.

Nederlands onderzoek laat zien dat 20 tot 25 procent van de ouders het aanvragen van de kinderopvangtoeslag complex vindt en bang is om fouten te maken.^{83 84} Vrijwel alle ouders in het onderzoek geven aan geen steun te zoeken bij organisaties als de gemeente, ‘formulierenbrigades’, vakbonden, ouderorganisaties of sociaal raadslieden. Wanneer ouders hulp nodig hebben bij het aanvraagproces, wenden ze zich meestal tot hun partner (34%) of kinderopvangorganisaties (5%). Ouders kennen de voorwaarden voor de kinderopvangtoeslag vaak slechts gedeeltelijk. Slechts de helft van hen (49%) weet bijvoorbeeld dat de kinderopvangtoeslag ook toegankelijk is voor werkloze ouders die een re-integratietraject volgen. Dit gebrek aan kennis verschilt niet tussen etnische groepen. Laagopgeleide ouders (opleiding op of onder vmbo-niveau) zijn echter aanzienlijk minder goed op de hoogte van de criteria dan hoogopgeleide ouders (wo). 43 procent van de ouders weet dat studenten in aanmerking komen voor de kinderopvangtoeslag. 31 procent van de ouders weet dat iemand die minder dan drie maanden werkloos is, in aanmerking komt voor de kinderopvangtoeslag.

Veel ouders zijn onbekend met de verschillende vormen van betaalde kinderopvang. Bijna de helft (46%) van de ouders heeft volgens onderzoek nog nooit van voor- en vroegschoolse educatie gehoord. Ouders met een migratieachtergrond (68%) zijn hier vaker van op de hoogte dan ouders zonder migratieachtergrond (51%).⁸⁵

Bovenstaande toont het belang rekening te houden met verschillen tussen de (sub)groepen kinderen en hun ouders. Er is uitdrukkelijk géén sprake van een homogene (doel)groep met overlappende achtergrondkenmerken, wensen en behoeften. Denk bijvoorbeeld aan kinderen met een niet-Westerse migratieachtergrond, kinderen uit gezinnen die in armoede opgroeien, kinderen die (op het platteland) op betrekkelijk grote afstand tot de voorzieningen wonen of kinderen die opgroeien in streng-religieuze gezinnen met duidelijke opvattingen over het belang van het gezin en vaste man-vrouw verhoudingen. Ook binnen de groepen kunnen grote verschillen zijn, bijvoorbeeld migrantengroepen waar ouders veelal beiden werken en migrantengroepen waar dat minder of niet het geval is. Wat voor de ene groep ouders en kinderen werkt, hoeft niet te werken voor de andere doelgroep.

2.7.2 Deelname aan basisonderwijs

Kinderen in Nederland zijn leerplichtig vanaf de eerste schooldag van de maand na de vijfde verjaardag. Kinderen mogen naar school vanaf de vierde verjaardag. Kinderen die al naar school gaan als ze 4 jaar zijn vallen dus nog niet onder de leerplicht. We weten uit gegevens van DUO dat zo’n 97 procent van de kinderen op school start in de maand dat ze 4 jaar worden. Jaarlijks wacht zo’n 0,3 procent van ouders van de kinderen tot hun vijfde verjaardag voordat ze starten in het basisonderwijs. In 2002 werd een wetsvoorstel door de Kamer aangenomen – maar uiteindelijk door een kabinetswissel toch ingetrokken – om de leerplichtige leeftijd te verlagen naar 4 jaar. Inhoudelijke aanleiding van het wetsvoorstel was een analyse dat jaarlijks ongeveer 2800 kinderen van 4 jaar nog geen onderwijs volgden en dat dit mogelijk vooral kinderen uit risicogroepen betreft.⁸⁶

Ook bij deelname aan het basisonderwijs speelt de dynamiek tussen vraag en aanbod: zo zijn er signalen dat steeds meer ouders gebruik maken van vrijstellingen op de leerplichtwet. Redenen hiervoor zijn bijvoorbeeld dat ouders geen passende onderwijsplek kunnen vinden voor hun kind, vanwege een mismatch tussen de psychische of lichamelijke problematiek bij het kind en het onderwijs- en zorgaanbod

⁸³ Roeters, A. & Bucx, F. (2018). *Kijk op kinderopvang. Hoe ouders denken over de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

⁸⁴ Seibel, V., Yerkes, M.A. (2021). [Op weg naar een nieuw kinderopvangstelsel? Barrières in het gebruik van de kinderopvang](#). Universiteit Utrecht.

⁸⁵ Seibel, V., Yerkes, M.A. (2021). [Op weg naar een nieuw kinderopvangstelsel? Barrières in het gebruik van de kinderopvang](#). Universiteit Utrecht.

⁸⁶ Kamerstukken II, 2000/2001, 27 400 VIII, nr. 26

of omdat er geen school is die aansluit bij hun levensbeschouwing of geloofsovertuiging.⁸⁷ Ook zijn er signalen dat er steeds meer kinderen zijn die wel ingeschreven staan op een school maar langere tijd niet naar school gaan⁸⁸ en dat jonge kinderen vaker direct in gespecialiseerd onderwijs worden ingeschreven omdat het regulier basisonderwijs geen passende plek kan bieden, bijvoorbeeld omdat de schoolse vaardigheden nog onvoldoende ontwikkeld zijn.⁸⁹ Daarnaast geldt – net als we hebben opgemerkt bij het voorschoolse – dat het onderscheid tussen bereik en gebruik belangrijk is. Kinderen kunnen ingeschreven staan, maar veel (geoorloofd of ongeoorloofd) afwezig zijn, en dus minder uren gebruiken. We hebben geen onderzoek kunnen vinden dat ons een indicatie kan geven hoe groot het gebruik (aantal uren/dagen deelname) is op vierjarige leeftijd in Nederland.

2.8 Kwaliteit van voor- en voerschoolse educatie

Uit onderzoek hebben we aanwijzingen voor de kwaliteit van voor- en voerschoolse educatie in Nederland. Uit pre-COOL onderzoek⁹⁰ en de landelijke kwaliteitsmetingen kinderopvang (LKK)⁹¹ weten we dat in Nederland in de peuteropvang de emotionele kwaliteit (zoals sfeer, sensitiviteit, gedragsregulering) over het algemeen als voldoende tot goed wordt beoordeeld. De educatieve kwaliteit (het stimuleren van de taal en cognitieve ontwikkeling, kwaliteit van feedback) scoort lager en varieert sterker.

In de EVENING resultaten waar de proceskwaliteit specifiek op ve-locaties wordt onderzocht zien we eenzelfde patroon maar wel gemiddeld hogere scores op educatieve kwaliteit dan in LKK en pre-COOL. Ook is over de jaren heen een positieve trend te zien in de scores voor de educatieve kwaliteit, mogelijk te relateren aan beleidswijzigingen ten aanzien van de urenitbreiding naar 960 uur en de verplichte inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker/coach in de voerschoolse educatie.⁹² Ook de Inspectie van het Onderwijs doet onderzoek naar de kwaliteit van voerschoolse educatie en kijkt daarbij breder dan de proceskwaliteit (pedagogisch-educatief handelen) en neemt aspecten mee als samenwerking met ouders en kwaliteitszorg. De conclusie van de Inspectie is dat de kwaliteit in grote lijnen op orde is, met verschillen tussen locaties, maar dat er aandachtspunten liggen op de thema's Zicht op Ontwikkeling en Ontwikkelingsresultaten, op de samenwerking met ouders en voerschool en op de educatieve kwaliteit.⁹³

De geobserveerde educatieve kwaliteit in voerschool in het pre-COOL onderzoek is matig tot onvoldoende en gemiddeld lager dan in de voerschool. Vooral op het gebied van interactievaardigheden en educatieve ondersteuning is verbetering nodig.⁹⁴ Onderzoek van de Inspectie naar de kwaliteit van de voerschool toont – net als in het onderzoek naar de voerschoolse educatie – dat de kwaliteit van de voerschool gemiddeld genomen op orde is maar dat er grote verschillen zijn tussen scholen. Extra aandacht is volgens de Inspectie nodig op de kwaliteitszorg, de samenwerking met de voerschool en de samenwerking met

⁸⁷ Ingrado (2023). [Resultaten enquête vrijstellingen 5 onder b leerplicht](#).

⁸⁸ Ingrado (2023). [Meer zicht op verzuim. Duiding en aanvulling op de cijfers uit de leerplichttelling 2022-2023](#).

⁸⁹ Zie bijv. <https://www.swvpo3006.nl/onze-peuters-en-kleuters-in-beweging-op-weg-naar-een-integrale-aanpak/> en <https://tinyurl.com/4x549ypp>

⁹⁰ Zie bijv.: Leseman, P., Mulder, H., Verhagen, J., Broekhuizen, M., van Schaik, S., & Slot, P. (2017). Effectiveness of Dutch targeted preschool education policy for disadvantaged children: Evidence from the pre- 63 COOL study. In H. P. Blossfeld, N. Kulic, J. Skopek & M. Triventi (Eds.), *Childcare, early education, and social inequality – An international perspective* (pp. 173-193). Edward Elgar.

Leseman, P., Veen, A. (red.) (2022). *Het pre-COOL cohort tot en met groep 8. Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit in de voor- en voerschoolse periode*. Kohnstamm Instituut.

⁹¹ Romijn, B., Slot, P., Jepma, IJ., Muller, P., Bredeveld, M., & Leseman, P. (2024). *Kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang. De kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang in beeld*. Gecombineerde metingen 2017-2023. Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang. Universiteit Utrecht/Sardes.

⁹² Van Huizen et al. (2024). [Tussentijds rapport EVENING](#). Universiteit Utrecht.

⁹³ Inspectie van het Onderwijs (2023). [Technische kwaliteitsmeting voerschoolse educatie 2022](#). Inspectie van het Onderwijs.

⁹⁴ Veen, A., Van der Veen, I., Van Schaik, S., & Leseman, P. (2017). [Kwaliteit in de kleutergroepen en de relatie met de ontwikkeling van kinderen. Resultaten uit het pre-COOL cohortonderzoek](#). Kohnstamm Instituut.

ouders. Ook in dit onderzoek zijn er hogere scores voor pedagogisch dan voor educatief (didactisch) handelen.⁹⁵

Als het gaat om de kwaliteit van voor- en vroegschool dan gaat het ook vaak om de aansluiting tussen deze twee voorzieningen. Wanneer voorschoolse en vroegschoolse programma's goed op elkaar aansluiten, profiteren kinderen van een doorlopende leerlijn, wat hun cognitieve en sociale ontwikkeling ten goede komt. Uit pre-COOL weten we dat veel doelgroepkinderen een daling in kwaliteit ervaren tussen voor- en vroegschool, wat een doorgaande ontwikkellijn kan beperken. Slechts een klein deel van de kinderen krijgt zowel in de voor- als in de vroegschoolse periode aanbod van (relatief) hoge kwaliteit.⁹⁶ Waar kinderen in de voorschoolse periode vaak samen met andere doelgroepkinderen gebruik maken van een gericht vve-aanbod in kleine groepen van maximaal 16 kinderen, zien we op veel basisscholen een minder duidelijke beredeneerde vve-aanpak voor de doelgroepkinderen, in grotere klassen. Het aanbod start soms weer op voorschools niveau, deels ingegeven door het feit dat in de groepen 1 ook kinderen zitten die geen voorschools aanbod hebben gehad en het gemiddelde startniveau omlaag trekken.

Verschillende initiatieven kunnen bijdragen aan versterking van de samenwerking tussen voor- en vroegschool en een doorlopende leerlijn, zoals peuter-kleutergroepen, IKC's en startgroepen, maar er is nog weinig onderzoek naar de effectiviteit van dit type maatregelen.⁹⁷ Een ander genoemde maatregel om de doorgaande lijn te versterken is het werken vanuit een (landelijk) curriculum van 0 of 2 tot 6 jaar, al dan niet met een wettelijke status, waarin de leer- en ontwikkelingsopgaven naar leeftijd concreet zijn gedefinieerd (het "wat": de kennis en vaardigheden) – en eventueel ook een opbouw in programma is uitgewerkt (het "wanneer": van eenvoudig naar complex, afgestemd op de ontwikkelingsfase van het kind). Leseman en Slot signaleren internationaal toenemende belangstelling voor het gebruik van meer gestructureerde en naar ontwikkelingsfase opgebouwde domein-specifieke curricula en er is bewijs uit verschillende landen dat curricula aanzienlijk kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen.⁹⁸

2.9 Samenvatting

De focus in dit onderzoek ligt op kinderen die door een ongunstige combinatie van factoren in het gezin en de buurt/omgeving waarin zij opgroeien (zoals opleidingsniveau, verblijfsduur in Nederland, migratieachtergrond, inkomen van ouders) thuis onvoldoende kansen krijgen om hun (voorbereidende) schoolse kennis en vaardigheden (cognitief en niet-cognitief) te ontwikkelen. Het gaat om verschillen in ontwikkeling tussen groepen kinderen waarbij de sociaaleconomische status van het gezin traditioneel een grote rol speelt.

Een bio-ecologische benadering met directe en indirecte effecten op de vroegkinderlijke ontwikkeling is voor dit onderzoek het meest passend om naar deze problematiek te kijken.

Wanneer we het hebben over onderwijsachterstanden hebben we het over relatieve (en niet absolute) achterstanden van een groep kinderen. We weten dat de groep kinderen met risico's in de thuissituatie vanaf een leeftijd van twee jaar (en misschien zelfs eerder) gemiddeld genomen minder ver ontwikkeld zijn in hun cognitieve en niet-cognitieve vaardigheden dan leeftijdsgenoten uit kansrijke thuissituaties. Die verschillen verdwijnen gedurende de schoolloopbaan nauwelijks meer.

Nederland kent een uniek (en afwijkend) binair stelsel van voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs. Dit maakt een internationale vergelijking problematisch. Dit bemoeilijkt ook het identificeren van effectieve

⁹⁵ Inspectie van het Onderwijs (2024). [De kwaliteit van de vroegschoolse educatie](#). Inspectie van het Onderwijs.

⁹⁶ Veen, A., Van der Veen, I., Van Schaik, S., & Leseman, P. (2017). [Kwaliteit in de kleutergroepen en de relatie met de ontwikkeling van kinderen. Resultaten uit het pre-COOL cohortonderzoek](#). Kohnstamm Instituut.

⁹⁷ Zie hoofdstuk 4 voor onderzoeksresultaten.

⁹⁸ Leseman, P., & Slot, P. (2024). [Kwaliteit als sleutel tot maatschappelijk rendement in de kinderopvang](#). *ESB*, 108(4827S), 54–59.

beleidsmaatregelen uit het buitenland, want deze zijn onlosmakelijk verbonden met de afwijkende beleidscontexten van die landen. De richting en inrichting van ons gescheiden stelsel voor jonge kinderen produceert mogelijk voor een deel zelf de uitdagingen die te maken hebben met het realiseren van een hoog doelgroepbereik en het verbeteren van de kwaliteit van vroegkinderlijke kindontwikkeling bij de start in het basisonderwijs.

In Nederland hebben we in de voorschoolse periode een doelgroepbereik van zo'n 80 procent en in de vroegschoolse periode van bijna 100 procent. Deelname is het beste te begrijpen als een dynamiek tussen vraag (wensen, behoeften van ouders) en aanbod (de beschikbaarheid, bereikbaarheid, toegankelijkheid van voorzieningen). Aan de vraagkant zien we grote diversiteit in achtergrondkenmerken van ouders. Door het gedecentraliseerde beleid zijn er ook aan de aanbodkant grote verschillen tussen gemeenten. Dit suggereert dat er niet één eenvoudige manier is om de deelname aan voorschoolse educatie significant te vergroten.

Zowel in voor- als vroegschool worden grote kwaliteitsverschillen tussen locaties gezien, waarbij de emotionele (pedagogische) kwaliteit vaak beter op orde is dan educatieve (didactische) kwaliteit. Een grote uitdaging ligt in het realiseren een goede aansluiting tussen voor- en vroegschool.

Hoofdstuk 3 gaat verder met de resultaten uit de (secundaire) data-analyse en verschaft onder meer cijfermatig inzicht in de omvang van het bereik en non-bereik van (doelgroep)kinderen bij de voorschoolse en vroegschoolse voorzieningen.

3. Omvang en bereik van doelgroep voorschool en vroegschool

Dit hoofdstuk rapporteert de resultaten van (secundaire) data-analyse over de omvang en het bereik van de doelgroep van voor- en vroegschoolse voorzieningen. Aanvullend gaat dit hoofdstuk in op de achtergrondkenmerken van de doelgroepkinderen die *geen* gebruik maken van voorschoolse educatie of het eerste jaar basisonderwijs. We maken hiervoor gebruik van data en analyses van de Inspectie van het Onderwijs – over doelgroep en bereik van voorschoolse educatie – en van DUO – over deelname aan de vroegschool (inschrijving op school op 4-jarige leeftijd).

De data van de Inspectie van het Onderwijs en DUO geven inzicht in de variatie tussen gemeenten in zowel doelgroep(definitie) als bereik. Door deze informatie te koppelen aan achtergrondkenmerken van gemeenten – afkomstig van het CBS en het Landelijk Register Kinderopvang (LKR) – wordt zichtbaar of, en in hoeverre, de verschillen in bereik komen door populatieverschillen tussen gemeenten. Nadere duiding van de samenstelling van de groep niet-bereikte kinderen halen we op uit ander onderzoek en middels een eigen enquête onder een selectie van gemeenten.

Paragraaf 3.1 gaat in op de omvang en het bereik van voorschoolse educatie, paragraaf 3.2 gaat in op de omvang en het bereik van vroegschoolse educatie, paragraaf 3.3 rapporteert over in hoeverre doelgroep en bereik gerelateerd zijn aan verschillende gemeentekennmerken, en paragraaf 3.4 presenteert de uitkomsten van een steekproef onder gemeenten. Paragraaf 3.5 vat de belangrijkste uitkomsten beknopt samen.

3.1 Voorschoolse educatie: verschillen in doelgroep en bereik

Om inzicht te krijgen in de omvang en het bereik van de doelgroep van voorschoolse voorzieningen, maakt dit hoofdstuk gebruik van data verzameld door de Inspectie van het Onderwijs. Deze data verkrijgt de Inspectie van het Onderwijs op haar beurt middels afname van een vragenlijst onder alle gemeenten in het kader van het jaarlijks overleg over de Lokale Educatieve Agenda. De data zijn beschikbaar voor de jaren 2020 2021, en, in de meest recente vorm, het jaar 2022.

3.1.1 Grote verschillen in doelgroepdefinities

Met betrekking tot de mate waarin peuters in aanmerking komen voor voorschoolse educatie, bestaat er geen eenduidige definitie van een ‘doelgroepkind’. Hoewel het ministerie sinds 2019 voor de verdeling van onderwijsachterstandsmiddelen een ‘landelijke doelgroep’ van 15 procent hanteert, staat het gemeenten vrij om in hun eigen ‘doelgroepdefinitie’ te hanteren. In de praktijk zien we dat gemeenten zelf andere kenmerken en criteria gebruiken voor het bepalen van hun doelgroep dan het CBS gebruikt om voor gemeenten en scholen te bepalen hoeveel kinderen tot de landelijk 15 procent behoren met het grootste risico op een onderwijsachterstand.

Het ‘risico op onderwijsachterstand’ wordt door CBS bepaald aan de hand van vijf factoren: opleidingsniveau van ouders, herkomst, verblijfsduur van de moeder in Nederland, wel of niet in de schuldsanering, het gemiddelde opleidingsniveau van de moeders op school.⁹⁹

⁹⁹ Zie <https://dashboards.cbs.nl/v5/onderwijsachterstanden/>

Voor de jaren 2020, 2021, en 2022¹⁰⁰ heeft de Inspectie van het Onderwijs door middel van een vragenlijst onder gemeenten geïnventariseerd welke kenmerken gemeenten meewegen in hun definitie van de doelgroep. In deze vragenlijst is een set van 10 verschillende factoren opgenomen, waarbij de factoren variëren van het opleidingsniveau van ouders, het land van herkomst van de ouders, het aantal jaren in Nederland – factoren die in lijn zijn met de indicatoren die het CBS ook meeweegt –, tot de taal- en ontwikkelingsachterstand zoals vastgesteld door het consultatiebureau, het land van herkomst van het kind, of de thuistaal van het kind – factoren die een aanvulling vormen op de door het CBS meegewogen factoren.

Tabel 3.1 biedt een overzicht van de frequentie waarin gemeenten gebruikmaken van verschillende indicatoren. De taal- en ontwikkelingsachterstand vastgesteld door het consultatiebureau wordt het meest frequent meegenomen; nagenoeg alle gemeenten maken gebruik van deze indicator. Hierna wordt ook de opleiding van ouders en de thuistaal van het kind in het merendeel van de gevallen meegewogen (75, respectievelijk 61% van de gemeenten). Ook de taal- en ontwikkelingsachterstand vastgesteld door het kinderdagverblijf, land van herkomst van ouders, aantal jaren dat een kind in Nederland verblijft, of het kind een ouder heeft die bezig is met inburgeren, en een categorie ‘overig’ worden, hoewel in mindere mate, door gemeenten geraadpleegd.

Tabel 3.1 **Frequentie waarin indicatoren meewegen in de definitie van een ‘doelgroepkind’**
(n = 336)¹⁰¹

Indicator	Frequentie	Percentage
Taal- en ontwikkelingsachterstand vastgesteld door het consultatiebureau	321	96%
Opleiding ouders	252	75%
Thuistaal	204	61%
Taal- en ontwikkelingsachterstand vastgesteld door het kinderdagverblijf	154	46%
Land van herkomst ouders	143	43%
Kind van inburgeraar	104	31%
Land van herkomst kind	91	27%
Aantal jaren in Nederland	66	20%
Kind op AZC	37	11%
Overig ¹⁰²	181	54%

Tabel 3.2 laat zien dat een zevental combinaties van indicatoren vaak voorkomt. De frequentie waarin deze specifieke combinaties voorkomen varieert van 12 gemeenten tot 24 gemeenten. Het valt op dat al deze combinaties bestaan uit een subset van vijf van de tien uitgevraagde indicatoren: het opleidingsniveau van ouders, de taal- en ontwikkelingsachterstand zoals vastgesteld door het consultatiebureau, de taal- en ontwikkelingsachterstand zoals vastgesteld door het kinderdagverblijf, de thuistaal van het kind en een categorie ‘overig’. Daarnaast valt het op dat de taal- en ontwikkelingsachterstand zoals vastgesteld door het consultatiebureau in alle gevallen een onderdeel van de definitie vormt. Ook de opleiding van ouders wordt vaak meegenomen; in 5 van de 7 combinaties wordt deze indicator meegewogen.

¹⁰⁰ Hoewel gegevens beschikbaar zijn voor de jaren 2020, 2021, en 2022, legt dit rapport de nadruk op het meest-recente jaar 2022. De beschrijvende statistieken en analyses in de hierop volgende paragrafen gaan in de meeste gevallen dan ook uitsluitend over 2022. Tijdens het uitvoeren van het onderzoek had de Inspectie van het Onderwijs geen gegevens beschikbaar voor de jaren 2023 en 2024.

¹⁰¹ Gezien het grote aantal ontbrekende data met betrekking tot de vraag over de definitie van de doelgroep in het jaar 2022 ten opzichte van 2021, hebben we ervoor gekozen om (uitsluitend voor deze vraag) de ontbrekende data in 2022 aan te vullen met data van 2021. De totale n van 336 bestaat daarom uit een combinatie van respons uit 2022 en 2021; 46 gemeenten reageerden in 2022, de overige 290 gemeenten reageerden in 2021.

¹⁰² De Inspectiedata specificeert niet om welke ‘overige categorieën’ het gaat.

Tabel 3.2 Meest voorkomende combinaties van indicatoren (n=336)

Frequentie	Opleiding ouders	Consultatie-bureau	Kinderdagverblijf	Land van herkomst kind	Land van herkomst ouders	Aantal jaren in Nederland	Thuis taal	Kind van inburgeraar	Kind op AZC	Overig
24	✓	✓					✓			✓
18	✓	✓	✓				✓			✓
15		✓								
14	✓	✓								✓
13		✓								✓
12	✓	✓	✓				✓			
12	✓	✓					✓			

Een op de drie gemeenten hanteert een ‘smalle’ definitie met 1 tot 3 indicatoren, bijna de helft gebruikt 4 tot 6 van de tien uitgevraagde indicatoren, en één op de vijf heeft een ‘brede’ definitie met 7 tot 10 indicatoren. Daarnaast baseren 22 gemeenten (7%) haar definitie op een enkele indicator en nemen 31 gemeenten (10%) 8 of meer indicatoren mee.

Tabel 3.3 Aantal gehanteerde indicatoren (n=335)¹⁰³

Aantal indicatoren	Frequentie	Percentage	Percentage smal/midden/breed
1 (smal)	22	7%	33%
2 (smal)	27	8%	
3 (smal)	59	18%	
4 (midden)	62	19%	47%
5 (midden)	58	17%	
6 (midden)	36	11%	
7 (breed)	39	11%	20%
8 (breed)	20	6%	
9 (breed)	11	3%	
10 (breed)	1	0%	

3.1.2 Grote verschillen tussen gemeenten in zowel omvang als bereik van de doelgroep

Als aanvulling op de indicatoren die gemeenten meewegen in de *definiëring* van de ve-doelgroep, heeft de Inspectie drie andere uitkomsten uitgevraagd onder gemeenten: hoeveel peuters, door middel van de gehanteerde definitie, tot de doelgroep gerekend worden¹⁰⁴; hoeveel van de tot de doelgroep gerekende peuters ook daadwerkelijk deelneemt aan ve¹⁰⁵ en het aantal kindplaatsen dat in de gemeente beschikbaar is om de tot de doelgroep gerekende kinderen van een ve-plek te voorzien.

Tabel 3.4 beschrijft de enquêteuitkomsten met betrekking tot deze drie vragen. De tabel presenteert de uitkomsten voor het jaar 2022 en alleen voor die gemeenten die op alle drie de vragen gerespondeerd hebben (n=242). Landelijk bereikten deze gemeenten in 2022 33.565 van de 40.975 doelgroepeuters.

¹⁰³ In het LEA/VVE 2022/2023 rapport duidt de Inspectie van het Onderwijs deze definities aan met de terminologie; ‘smalle definitie’ (1-3 indicatoren), ‘midden definitie’ (4-6 indicatoren), ‘brede definitie’ (7-9 indicatoren). In dit rapport maken we gebruik van vergelijkbare terminologie.

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023). *Landelijk rapport LEA/VVE 2022/2023 & themaverdieping resultaatafspraken vroegschoolse educatie*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

¹⁰⁴ Dit wordt in het vervolg ook wel aangeduid met de term ‘doelgroepeuters’.

¹⁰⁵ Dit wordt in het vervolg ook wel aangeduid als het ‘bereikpercentage’.

Hiermee ligt het landelijke bereikpercentage op 82 procent. Het aantal kindplaatsen in dit jaar betrof 64.938. Landelijk gezien zijn er dus, kijkend naar deze subset van 242 gemeenten, voldoende kindplaatsen beschikbaar voor het totaal aantal geïndiceerde peuters.¹⁰⁶

Tabel 3.4 Doelgroepkinderen, kindplaatsen en bereik van de doelgroep in 2022¹⁰⁷

	Doelgroepkinderen	Aantal kindplaatsen	Aantal bereikte doelgroepkinderen	Landelijk bereikpercentage
Aantal peuters	40.975	64.938	33.565	82%
Aantal gemeenten	242	242	242	242

Tabel 3.5 gaat dieper in op de uitkomsten van de door de Inspectie uitgezette vragenlijst en vult deze uitkomsten aan met data uit twee aanvullende bronnen: het aantal doelgroep peuters per gemeente volgens de in het voorafgaande genoemde 15-procentregel van het CBS en het aantal ve-kindplaatsen volgens de indicatie van het Landelijk Register Kinderopvang (LRK).¹⁰⁸ De volgende alinea's lichten de belangrijkste uitkomsten toe.

Grootte van de doelgroep

Tabel 3.5 laat allereerst zien dat gemeenten naar hun eigen definitie gemiddeld genomen een omvangrijkere doelgroep kennen dan volgens de landelijke doelgroepdefinitie van CBS. Volgens de landelijke doelgroep definitie van CBS behoort gemiddeld over alle gemeenten 11 procent van de peuters de leeftijdscategorie 2,5-4 jaar in een gemeente tot de landelijke doelgroep, terwijl dit naar de eigen doelgroepdefinitie van gemeenten zelf gemiddeld 18 procent betreft. Daarnaast komt naar voren dat er, vooral wanneer de definitie van gemeenten in acht wordt genomen, grote verschillen tussen gemeenten bestaan: hoewel de helft van de gemeenten varieert tussen de 10 en 23 procent, varieert het totaal van gemeenten van 0 procent tot 63 procent. Ook volgens de landelijke doelgroepdefinitie van CBS bestaan er, hoewel in mindere mate, verschillen tussen gemeenten: het landelijk doelgroeppcentage varieert van 3 tot 25 procent.

Wanneer we de uitkomsten met betrekking tot de omvang van de doelgroep uitsplitsen naar gemeentegrootte – G4, G40, en overige gemeenten – valt op dat het percentage doelgroepputers zowel volgens de gemeente-eigen definitie als de landelijke CBS-definitie een positieve correlatie laat zien met gemeentegrootte. Bij de G4¹⁰⁹ ligt het gemiddelde doelgroeppcentage volgens de gemeente-eigen definitie op gemiddeld 36 procent, terwijl deze percentages voor G40-gemeenten en overige, kleinere, gemeenten respectievelijk 26 en 16 procent betreffen. Volgens de CBS-definitie betreffen de percentages van de G4-, G40- en overige gemeenten respectievelijk 20, 15, en 11 procent.

¹⁰⁶ Deze cijfers zijn, zoals genoemd, gebaseerd op data van de Inspectie van het Onderwijs. Omwille van privacy konden echter cijfers met betrekking tot gemeenten met *minder dan 10 doelgroepkinderen* niet exact (slechts door middel van de aanduiding '<10') met de onderzoekers gedeeld worden. Door het gebrek aan detail zijn deze gemeenten in de analyse als 'missing' aangeduid en niet verder meegenomen. Het LEA/VVE rapport van de Inspectie baseerde zich op dezelfde data als dit onderzoek, echter, het LEA/VVE rapport nam deze gemeenten wél mee in hun rapportage. Aangezien er een subtiel verschil bestaat in de achterliggende data van de analyse komen de uitkomsten dus niet exact overeen.

¹⁰⁷ Tabel 3.4 laat alleen de gemeenten die voor alle drie de variabelen – doelgroepkinderen, aantal kindplaatsen en aantal bereikte doelgroepkinderen – gegevens aanleverden. Alle data meegenomen betreft het totaal aantal doelgroepkinderen 52.626 (287 gemeenten leverden gegevens aan), het totaal aantal kindplaatsen 71.243 (280 gemeenten leverden gegevens aan), en het aantal bereikte doelgroepkinderen 43.016 (300 gemeenten leverden gegevens aan).

¹⁰⁸ Bron: Overheid.nl. (n.d.). *Gegevens kinderopvanglocaties LRK*. Geraadpleegd op 4 december 2024, van <https://data.overheid.nl/dataset/gegevens-kinderopvanglocaties-lrk>

¹⁰⁹ Een kanttekening; drie van de vier G4 gemeenten hebben gegevens aangeleverd voor alle relevante variabelen. De statistieken representeren dus slechts de subset van deze drie gemeenten.

Tabel 3.5 Doelgroep, beschikbare kindplaatsen en bereikte doelgroepeuters in 2022, naar gemeente-eigen definitie en naar landelijke definitie (van CBS)^{110, 111}

Variabele	N	Gemiddelde	P25	Mediaan	P75	Min	Max
Doelgroep							
% doelgroepeuters volgens gemeente ¹¹²	285	18	10	15	23	0	63
% doelgroepeuters volgens CBS ¹¹³	326	11	8	11	14	3	25
Ve-kindplaatsen							
ve-plaatsen als % van totaal aantal peuters	276	27	12	18	33	0	117
ve-plaatsen als % van doelgroep volgens gemeente	248	162	100	102	161	46	935
ve-plaatsen als % van landelijke doelgroep (CBS)	268	253	119	167	278	0	1414
% kinderdagverblijven met ve*	342	55	40	55	71	0	100
Bereik							
Deelname ve als % van totaal aantal peuters	297	15	9	13	18	0	49
Deelname ve als % van doelgroep volgens gemeente	272	85	75	88	99	30	133
Deelname ve als % van landelijke doelgroep (CBS)	292	133	94	120	159	0	380

* Voor kinderdagverblijven (kdv's) is bekend of ze wel of geen voorschoolse educatie bieden. We zien vergelijkbare cijfers als we corrigeren voor de omvang van kinderdagverblijven (het aantal kinderen waarvoor een kdv plek heeft).

Beschikbaarheid van ve-kindplaatsen

Tabel 3.5 laat zien dat er – gemiddeld genomen over alle gemeenten – voldoende kindplaatsen beschikbaar zijn om alle doelgroepeuters een ve-plek aan te bieden. Een belangrijke kanttekening bij deze hoge gemiddelden zijn de grote verschillen tussen gemeenten.

Gemiddeld genomen heeft een gemeente voor 27 procent van alle peuters in de leeftijdscategorie 2,5-4 een ve-kindplaats beschikbaar. Voor de helft van alle gemeenten varieert dit percentage tussen de 12 en 33 procent. In verhouding tot het aantal geïndiceerde peuters hebben gemeenten gemiddeld genomen voor 174 procent van hun eigen doelgroepeuters een ve-plaats. Ook in relatie tot de landelijke doelgroep van CBS zijn er gemiddeld genomen ruim voldoende ve-kindplekken beschikbaar: het gemiddelde aantal kindplaatsen betreft 253 procent van het aantal geïndiceerde peuters volgens de landelijke doelgroepdefinitie. De helft van de gemeenten varieert hierbij tussen de 119 en 278 procent. Als we kijken naar het aandeel kinderdagverblijven dat voorschoolse educatie aanbiedt zien we dat gemiddeld genomen ruim de helft (55 procent) van alle kinderdagverblijven in een gemeente voorschoolse educatie aanbiedt.

Een belangrijke kanttekening bij deze hoge gemiddelden zijn de grote verschillen tussen gemeenten. Een kwart van alle gemeenten heeft niet voor alle ve-geïndiceerde peuters (naar eigen definitie) een kindplaats beschikbaar (<100%). Ook voor het aandeel kinderdagverblijven dat voorschoolse educatie aanbiedt zien we grote verschillen tussen gemeenten. Bij een kwart van de gemeenten is ve beschikbaar op meer dan 7 van de 10 kinderdagverblijven. Voor eveneens een kwart van de gemeenten geldt dit voor minder dan 1 op de 4 kinderdagverblijven. Deze verschillen kunnen implicaties hebben voor de bereikbaarheid en

¹¹⁰ Extreme waarden (>p99) zijn in deze tabel buiten beschouwing gelaten.

¹¹¹ Gegevens met betrekking tot het aantal kindplaatsen zijn gebaseerd op data van de Inspectie van het Onderwijs en het Landelijk Register Kinderopvang (LRK).

¹¹² Doelgroep als percentage van het totaal aantal peuters in de leeftijdscategorie 2,5-4 jaar.

¹¹³ Doelgroep als percentage van het totaal aantal peuters in de leeftijdscategorie 2,5-4 jaar.

beschikbaarheid van ve: om ieder kind met een indicatie een ve-plek te bieden, zullen sommige gemeenten mogelijk buiten de eigen gemeentegrenzen moeten kijken.

Uitgaande van de gemeente-eigen doelgroepdefinitie, laat een uitsplitsing naar gemeentegrootte zien dat het percentage gemeenten dat *niet* genoeg plekken voor alle doelgroepeuters beschikbaar heeft, het hoogst ligt onder de groep kleinere gemeenten. Ruwweg de helft van de kleine gemeenten (51 procent) heeft niet voor alle ve-geïndiceerde peuters een plek beschikbaar (<100%), terwijl dit percentage onder de G40- en G4-gemeenten respectievelijk 30 en 33 procent bedraagt. Het gemiddelde aantal beschikbare plekken laat echter een ander patroon zien: kleine gemeenten hebben voor 166 procent van de ve-geïndiceerde peuters een plek beschikbaar, G40-gemeenten voor 138 procent, en G4-gemeenten voor 174 procent. Hoewel het verschil klein is, ligt het gemiddelde percentage kinderdagverblijven met een ve-plek hoger bij kleine gemeenten: in kleine gemeenten heeft 56 procent van de kinderdagverblijfslocaties ve-mogelijkheden, terwijl dit voor 50 procent van de locaties binnen G40 en G4 geldt.

Bereik van doelgroep

Tabel 3.5 laat zien dat gemeenten gemiddeld 15 procent van het totaal aantal peuters in de leeftijd van 2,5 tot 4 jaar bereiken. Wanneer uitsluitend de doelgroepeuters worden meegenomen zoals gedefinieerd door de gemeenten zelf, wordt 85 procent van de doelgroepeuters bereikt. Een kwart van de gemeenten bereikt volgens deze definitie minder dan 75 procent. De overige gemeenten schommelen tussen de 75 procent en 133 procent.

Het valt hierbij op dat relatief veel gemeenten aangeven exact het aantal door hen geïndiceerde peuters te bereiken; 20 procent van de gemeenten (55 van 272 gemeenten) bereikt 100 procent van de door hen geïndiceerde peuters. Het valt ook op het bereik in de G4 gemeenten lager ligt dan het landelijk gemiddelde; binnen de G4 gemeenten schommelt het bereik tussen de 67 en 72 procent, terwijl het landelijk gemiddelde 85 procent betreft.

De doelgroep van het CBS in acht nemend, worden meer peuters bereikt: gemiddeld gezien bereiken gemeenten volgens deze definitie 133 procent van de landelijke doelgroep, waarbij een kwart van de gemeenten minder dan 94 procent van deze doelgroepeuters bereikt.

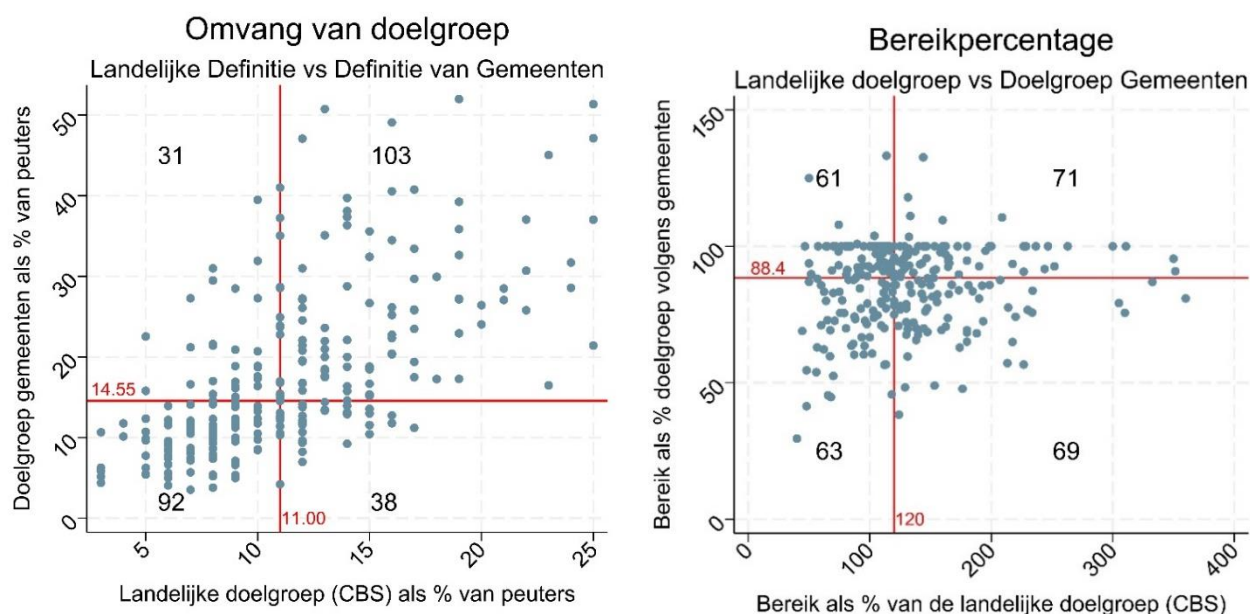
3.1.3 Verschillen in doelgroep en bereik tussen gemeente-eigen definitie en CBS-definitie

Zoals genoemd in het voorafgaande wijkt de definitie van een doelgroepkind volgens gemeenten zelf af van de landelijke definitie zoals opgesteld door het CBS. Figuur 3.1 zet zowel voor de omvang van de doelgroep (links) als het bereik van de doelgroep (rechts) van deze twee definities tegen elkaar af.

Wat betreft de omvang van de doelgroep (links) zien we dat de meeste observaties, in lijn der verwachting, zich linksonder of rechtsboven in de figuur bevinden: voor de 92 gemeenten die zich linksonder in de figuur bevinden geldt dat zowel het percentage doelgroepkinderen van het totaal aantal 2,5-4 jarigen volgens de eigen definitie als volgens de landelijke definitie van het CBS, zich onder de mediaan bevindt (1 op 3 gemeenten). Voor 1 op de 4 gemeenten – de 103 gemeenten rechtsboven – geldt dat zij zowel naar eigen definitie als naar de definitie van het CBS een relatief grote doelgroep hebben (boven de mediaan op beide doelgroepdefinities).

Echter, er zijn ook gemeenten die zich linksboven (31 gemeenten) of rechtsonder (38 gemeenten) in de figuur bevinden. Dit betekent dat 1 op de 7 gemeenten naar eigen zeggen een bovengemiddeld grote doelgroep heeft, maar volgens de landelijke definitie onder de mediaan ligt. Voor 1 op de 8 gemeenten geldt dat zij volgens de landelijke definitie bovengemiddeld veel doelgroepeuters hebben, maar naar eigen definitie een minder grote doelgroep hebben.

Figuur 3.1 Percentage Doelgroep (links) en Bereik (rechts) volgens de CBS-definitie en volgens de eigen doelgroepdefinitie van Gemeenten¹¹⁴



Aanvullend is er gekeken in hoeverre de omvang van de doelgroep volgens de gemeente-eigen doelgroep en de CBS-doelgroep, onder de gepresenteerde subset van 264 gemeenten, zich verhoudt tot de landelijke 15 procent norm (niet gepresenteerd in een figuur). Het grootste deel van de gemeenten heeft, volgens zowel de gemeente-eigen definitie als de landelijke CBS-definitie, een doelgroep die kleiner is dan 15 procent (48%). Ook zijn er relatief veel gemeenten waarbij de gemeente-eigen definitie boven of op de 15 procent ligt, terwijl de CBS-definitie onder deze grens ligt (30%), of waar beide definities groter dan of gelijk aan de 15-procent grens zijn (19%). Slechts bij enkele gemeenten levert de CBS-definitie een doelgroep op die groter dan of gelijk is aan 15 procent, terwijl de gemeente-eigen definitie een kleinere doelgroep representeert.

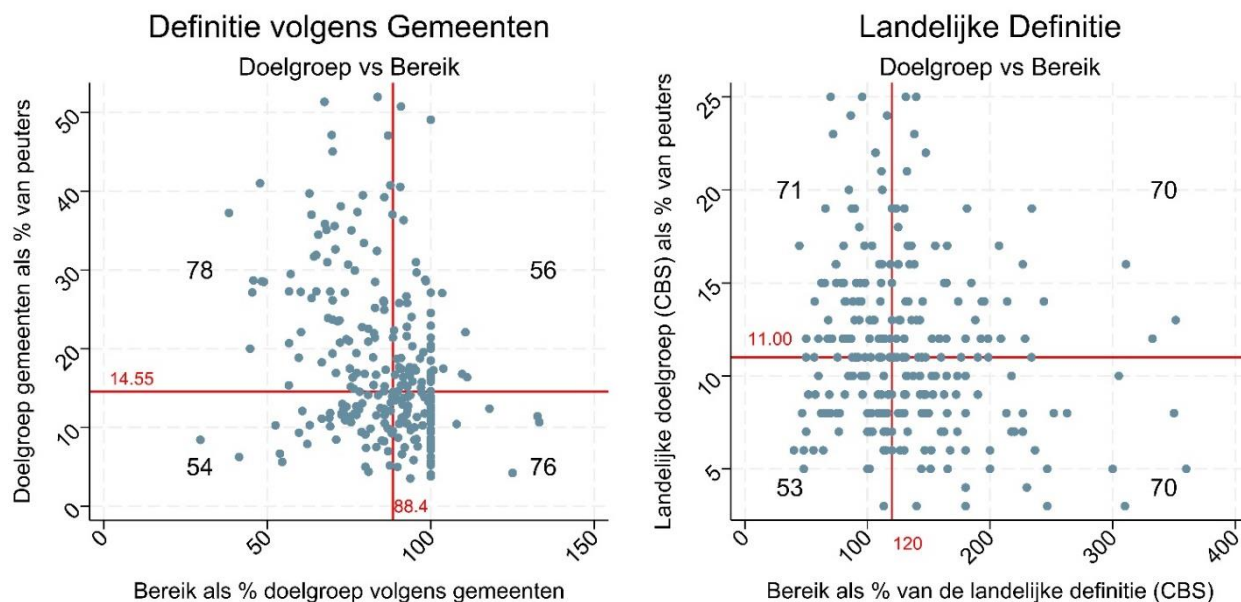
De rechter figuur zet het bereik van de doelgroep (volgens de eigen definitie van gemeenten) af tegen het bereik van de landelijke doelgroep. Bij benadering zijn alle gemeenten ongeveer evenredig verdeeld over de vier kwadranten. Linksonder bevinden zich 63 gemeenten, rechtsboven bevinden zich 71 gemeenten, linksboven telt 61 gemeenten en rechtsonder 69 gemeenten.

Ook is er gekeken naar de mate waarin gemeenten, volgens zowel de landelijke definitie als de definitie volgens gemeenten zelf, meer of minder dan 100% van de doelgroepeuters bereiken (niet gepresenteerd in een figuur).

Het grootste deel van de gemeenten bereikt volgens de landelijke definitie 100 procent of meer van de doelgroepeuters, terwijl ze minder dan 100 procent van de zelf geïndiceerde doelgroepeuters bereiken (54 procent). Ook zijn er relatief veel gemeenten die volgens beide definities minder dan de volledige doelgroep bereiken (22 procent), of volgens beide definities 100 procent of meer bereiken (19 procent). De laatste groep van 6 procent bereikt naar eigen zeggen meer dan 100 procent van de eigen doelgroep, maar weet minder dan 100 procent van de landelijke doelgroep te bereiken.

¹¹⁴ De spreidingsdiagrammen gepresenteerd in Figuur 3.1 en 3.2 laten alleen die gemeenten zien waarvoor voor alle vier de variabelen – gemeente-eigen doelgroep, landelijke (CBS) doelgroep, het bereik van de gemeente doelgroep, en het bereik van de CBS-doelgroep – gegevens beschikbaar zijn. Dit geldt voor 264 gemeenten.

Figuur 3.2 **Percentage doelgroep en bereik volgens de gemeentedefinitie (links) versus percentage doelgroep en bereik volgens de landelijke definitie (rechts)**



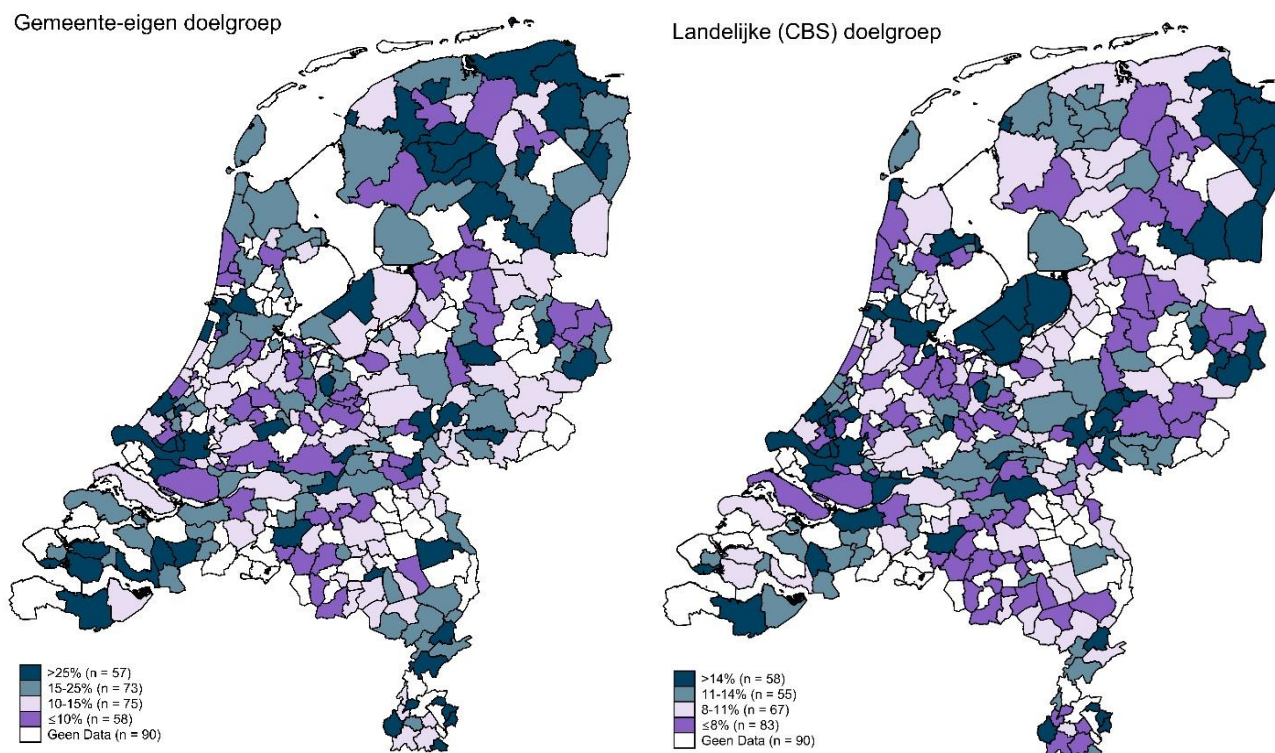
Figuur 3.2 zet, in aanvulling op Figuur 3.1, de omvang van de doelgroep af tegen het bereikpercentage van diezelfde doelgroep. Zowel voor de gemeente-eigen definitie (links) als voor de landelijke doelgroep (rechts) zien we in elk kwadrant een groot aantal gemeenten. Dit zegt dus dat sommige gemeenten er beter dan anderen in slagen om – gegeven de omvang van hun doelgroep (lager of hoger dan gemiddeld) – een groter aandeel van hun doelgroep te bereiken.

Voor de gemeente-eigen doelgroep (links) zien we een grote groep gemeenten die een relatief grote doelgroep hebben, maar desondanks ook een relatief hoog bereik halen (de 56 gemeenten rechtsboven). Tegelijkertijd weet een even grote groep gemeenten (de 54 gemeenten linksonder) slechts een relatief laag aandeel te bereiken van een relatief kleine doelgroep. Ook wanneer we kijken naar de landelijke doelgroep (links) is een even grote groep gemeenten (53 gemeenten linksonder) die een laag bereik kent bij een relatief kleine doelgroep.

Figuur 3.3 biedt een visuele weergave van de doelgroepindicaties volgens de doelgroepdefinitie van gemeenten zelf (links) en volgens de definitie van het CBS (rechts). Zoals in het voorafgaande al genoemd komt de verdeling tussen de gemeente definitie en CBS definitie grofweg overeen.

De visuele weergave laat grofweg hetzelfde patroon zien. Hoge percentages doelgroepkinderen ten opzichte van het totaal aantal peuters in de leeftijdscategorie 2,5-4 jaar zijn vooral te vinden in Noord-Nederland en Flevoland. De meeste gemeenten met een laag percentage lijken zich in het midden van het land te bevinden.

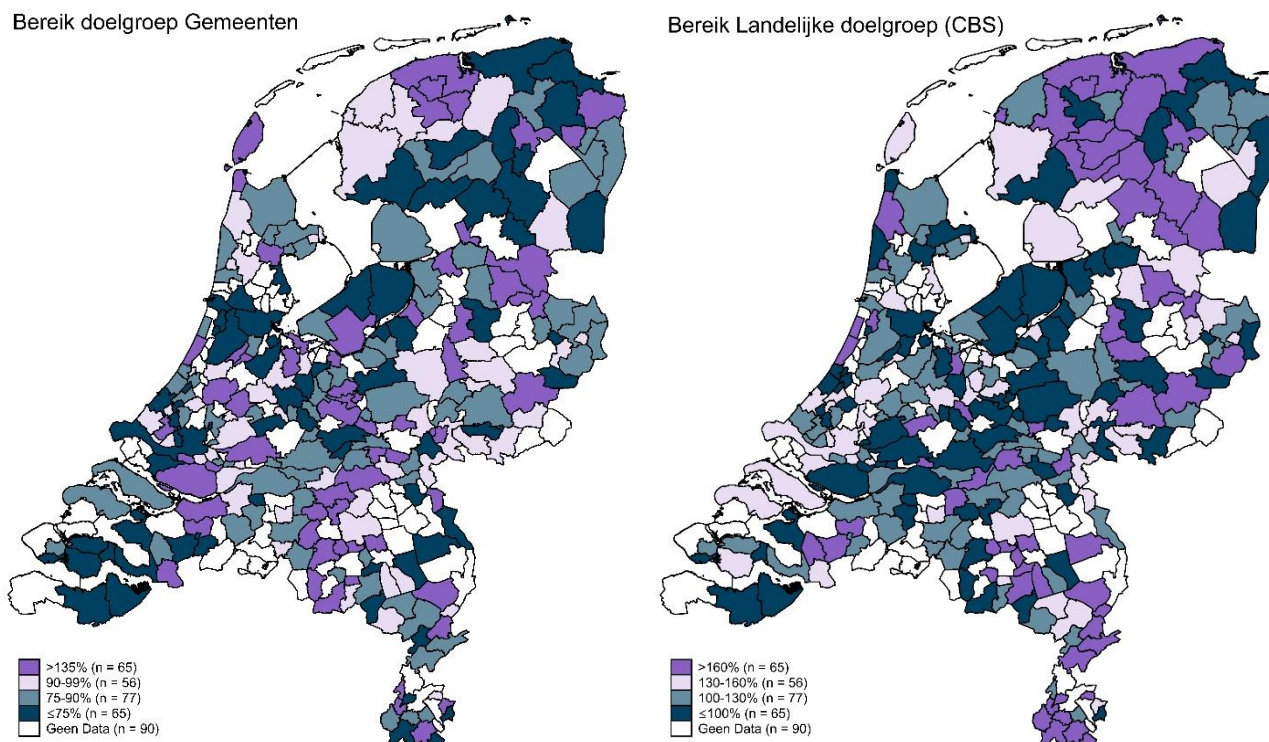
Figuur 3.3 Omvang van gemeente-eigen doelgroep (links) en landelijk doelgroep van CBS (rechts)¹¹⁵



Vergelijkbaar geeft Figuur 3.4 een visuele weergave van de bereikpercentages volgens de definitie van gemeenten zelf versus de definitie van het CBS. Wat opvalt is dat een behoorlijk aantal gemeenten volgens de definitie van de gemeente zelf een relatief laag bereikpercentage heeft, terwijl het percentage volgens de definitie van het CBS relatief hoog uitkomt (donkerblauw in de linker figuur en paars in de rechter figuur).

¹¹⁵ Ook deze figuren laten alleen die gemeenten zien waarvoor voor alle vier de variabelen – gemeente-eigen doelgroep, landelijke (CBS) doelgroep, het bereik van de gemeente doelgroep, en het bereik van de CBS-doelgroep – gegevens beschikbaar zijn voor het jaar 2022. 264 gemeenten voldoen aan dit criterium. Doordat de figuren gebruik maken van de gemeente-indeling van 2021 – die iets afwijkt van die van 2022 – is 1 van de 264 gemeenten waar wel gegevens beschikbaar voor zijn over 2022 als “Geen data” ingekleurd.

Figuur 3.4 Bereik van gemeente-eigen doelgroep (links) en bereik van landelijk doelgroep (rechts)



3.2 Vroegschoolse educatie: late instroom in basisonderwijs

Voor het inzichtelijk maken van de omvang en het bereik van de doelgroep van vroegschoolse voorzieningen maken we gebruik van data en analyses van DUO over de leeftijd waarop kinderen zich voor het eerst in het basisonderwijs inschrijven.

Bij de analyse met betrekking tot de instroomleeftijd in het primair onderwijs is onderscheid gemaakt tussen ‘directe’ instromers en ‘late’ instromers. Met *directe inschrijvers* doelen we op de kinderen die op het eerst mogelijke moment worden ingeschreven, oftewel:

- Kinderen die 4 jaar en 0 maanden zijn als ze worden ingeschreven;
- Kinderen die 4 jaar en 1 of 2 maanden zijn als ze worden ingeschreven en in de zomerperiode geboren zijn.

Tabel 3.6 Aandeel late inschrijvers van totaal aantal inschrijvers (directe + late inschrijvers)

Jaar	Aandeel late inschrijvers van het totale aantal inschrijvers
2016	1,9%
2017	1,9%
2018	1,9%
2019	1,9%
2020	1,9%
2021	2,2%
2022	2,2%
2023	1,9%

Het aantal kinderen dat ‘laat’ voor het primair onderwijs wordt ingeschreven schommelt, gemiddeld gezien, rond de 2 procent van het totaal aantal kinderen dat zich voor het primair onderwijs inschrijft. Tabel 3.6 beschrijft het gemiddelde aandeel late inschrijvers van het totaal aantal inschrijvers (directe + late inschrijvers) per gemeente voor de jaren 2016-2023. In 2022 lag dit gemiddelde het hoogst: gemiddeld schreef 2,2 procent van de kinderen zich ‘laat’ in.

Tabel 3.7 biedt een overzicht van de gemeenten waar een relatief hoog percentage van de kinderen zich 'laat' inschrijft. Deze tabel includeert alle gemeenten waar zowel in het jaar 2022 als 2023 meer dan 3 procent van de kinderen laat werd ingeschreven. Een observatie is dat een relatief hoge percentage gemeenten binnen deze groep tot de Bijbelgordel gerekend kan worden. Dit komt overeen met analyses van DUO naar verschillen tussen scholen naar denominatie. Voor gereformeerde scholen geldt dat het percentage late inschrijvers relatief hoog is (5,3% in 2022 en 4,7% in 2023).

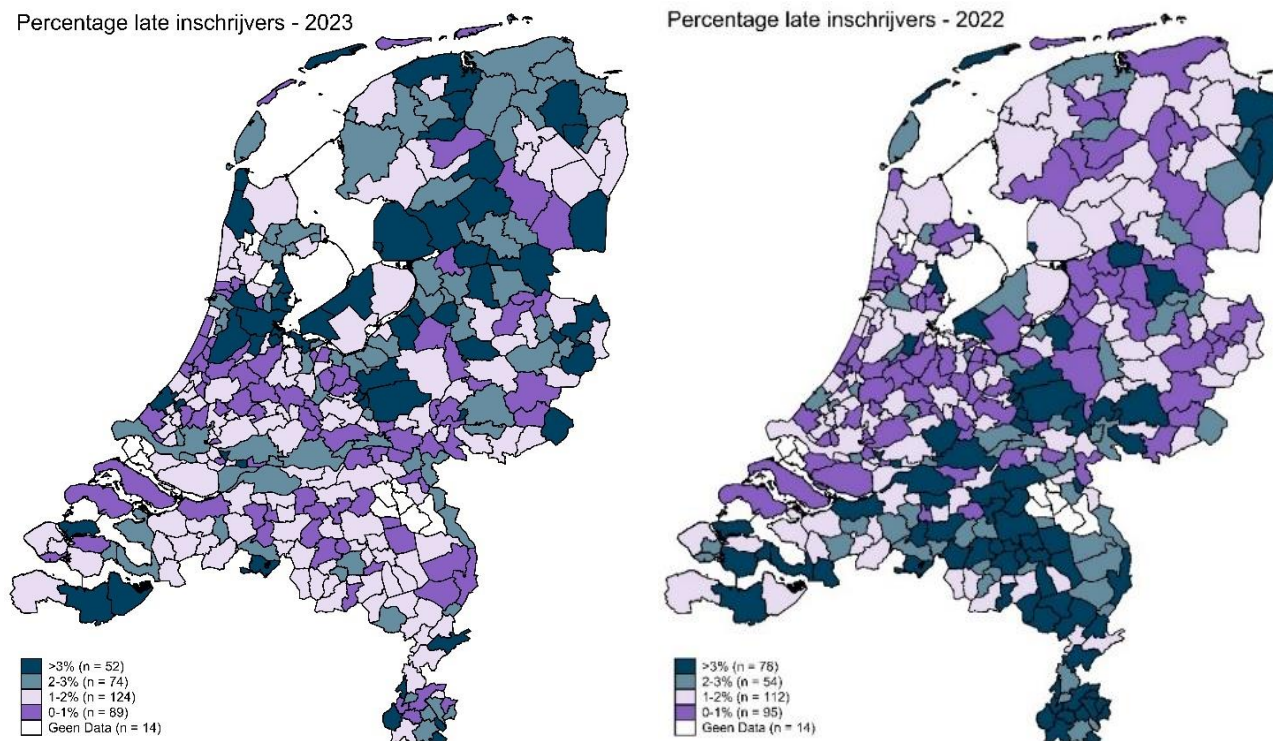
Tabel 3.7 **Lijst met gemeenten met een relatief hoog percentage late inschrijvers¹¹⁶**

Gemeente	2022	2023
Baarle-Nassau*	5,1%	5,0%
Noord-Beveland*	5,3%	5,2%
Urk	5,6%	10,3%
Maastricht	5,8%	4,8%
Sliedrecht	5,8%	4,1%
Alblasserdam	5,8%	3,8%
Barneveld	5,9%	5,8%
Renswoude	6,8%	7,4%
Scherpenzeel	12,1%	15,2%
Terschelling*	12,8%	7,9%

Figuur 3.5 laat de variatie zien tussen gemeenten voor 2023 (links) en 2022 (rechts). Alle gemeenten zijn ingedeeld in vier ongeveer even grote bakjes, van de kwart gemeenten met de laagste percentages late inschrijvers (paars: 0 tot 1%) tot de kwart gemeenten met de hoogste percentages late inschrijvers (donker blauw: groter dan 3%). Wat opvalt is dat veel gemeenten in het ene jaar heel hoog scoren, en in het andere jaar juist weer heel laag. Het bereikpercentage lijkt dus sterk over de jaren te variëren.

¹¹⁶ Bij 3 gemeenten in deze lijst staat een *. Dit symbool is toegevoegd aangezien voor deze gemeenten geen exact aantal 'late inschrijvers' in de data beschikbaar is. Echter, omwille van privacy weten we voor deze gemeenten slechts dat de gemeenten in 2022 of 2023 '<5' late inschrijvers tellen. Om deze reden dienen de resultaten van deze gemeenten met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

Figuur 3.5 Percentage late inschrijvers: 2023 (links), 2022 (rechts)



3.3 Verschillen in doelgroep en bereik – verklarende schets

Om mogelijke verklaringen voor gemeentever verschillen in zowel omvang als bereik van de doelgroep te vinden hebben we de omvang van de doelgroep, het aantal kindplaatsen en het bereik van gemeenten afgezet tegen een set van mogelijke verklarende kenmerken op gemeenteniveau.

Deze variabelen zijn gebaseerd op de literatuurstudie die in het kader van dit onderzoek is uitgevoerd:

- De gemiddelde achterstandsscore per peuter¹¹⁷ (gem: 0.67, med: 0.63, min: 0.12, max: 1.72)
- De sociaaleconomische status (gem: 0.10, med: 0.12, min: -0.29, max: 0.52)
- Aandeel kinderen uit een éénouderhuishouden (gem: 13.4, med: 12.4, min: 3.5, max: 32.1)
- Aandeel geregistreerde verdachten (gem: 3.1, med: 3, min: 0.8, max: 8.1)
- Aandeel kinderen uit huishouden met langdurig laag inkomen (gem: 4.3, med: 3.6, min: 1, max: 15)
- Ervaren gezondheid (% goed/zeer goed) (gem: 71.1, med: 71.4, min: 57.3, max: 80.9)
- Aandeel kinderen met laagopgeleide ouders¹¹⁸ (gem: 8.6, med: 8.1, min: 1.8, max: 20.8)
- Aandeel kinderen met ouders zonder arbeidsverleden (gem: 4.2, med: 3.6, min: 0.8, max: 13.3)
- Aandeel kinderen met wisseling ouders afgelopen 4 jaar (gem: 13.4, med: 12.9, min: 4.4, max: 25.2)
- Percentage migranten in een gemeente (gem: 17.3, med: 15, min: 4.5, max: 57.2)
- Percentage westerse migranten in een gemeente (gem: 9.1, med: 8.3, min: 1.8, max: 47)
- Percentage niet-westerse migranten in een gemeente (gem: 8.3, med: 6.1, min: 1.5, max: 39.6)
- Gemeentegrootte (aantal peuters) (gem: 750, med: 455, min: 30, max: 12.645)

¹¹⁷ De achterstandsscore is gebaseerd op de risico-indicator onderwijsachterstanden basisonderwijs die het CBS op verzoek van het ministerie van OCW heeft ontwikkeld. De scores drukken de verwachte onderwijsachterstand per gemeente uit, op basis waarvan OCW het onderwijsachterstandenbudget over gemeenten kan verdelen. Deze delen we door het totaal aantal peuters om de gemiddelde achterstandsscore per peuter uit te rekenen, zodat de scores tussen gemeenten vergelijkbaar zijn.

¹¹⁸ Maximaal vmbo- of mbo-1-onderwijsniveau.

Voor elk van deze kenmerken gaan we na of deze significant verband houden met de grootte van de doelgroep, het aandeel beschikbare kindplaatsen en het aandeel bereikte kinderen (Tabel 3.8). Vergelijkbaar met de sterretjes uit Hoofdstuk 2, geeft elke cel de sterkte van het (statistische) bewijs weer dat er een relatie is tussen het gemeentekenmerk (de kolommen) en de onderzochte uitkomst (de rijen). Eén ster betekent dat er wel een significante relatie tussen de twee is, maar dat er ook een kleine kans is dat het toeval is dat we dit verband zien. Bij drie sterren is de kans dat het gevonden verband toeval is kleiner dan 1%. Een lege cel betekent dat dit kenmerk niet significant samenhangt met de uitkomstmaat.

Tabel 3.8 Is het achtergrondkenmerk (kolom) een significante voorspeller voor de uitkomstmaat (rij)? (*) $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.10$)**

Variable	Achterstand	SES	Eenoudergezin	Verdachten	Weinig inkomen	Gezondheid	Laagopgeleid	Geen arbeid	Wisseling ouders	Migranten	Westers	Niet-westers	# peuters	G4/G40/rest
Doelgroep														
% gemeente doelgroep	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***
% landelijke doelgroep	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***
Plaatsen														
% van aantal peuters	***	***	***	***	***	***	***	***	***	*	*		*	***
% van gemeente doelgroep										***	*	*		
% van landelijke doelgroep										*		***		
% kdv's met ve	***	***		***	***	***	***	*		***		***		*
Bereik														
% van alle peuters	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***
% van gemeente doelgroep					*			*	*	*	*	*	*	
% van landelijke doelgroep		*												
Vroegschool														
% van niet met 4 ingeschreven	***	***	*	***	***	***	***	***	***		***			
% doelgroepkleuters CBS	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***

Wat opvalt is dat de omvang van de doelgroep significant samenhangt met elk van de onderzochte kenmerken (op gemeenteniveau) die samenhangen met (het risico op) onderwijsachterstanden van individuele kinderen. Datzelfde geldt voor het aantal kindplaatsen en het aantal bereikte peuters, wanneer deze worden uitgedrukt als percentage van alle peuters in de leeftijd tussen 2,5 en 4 jaar. Gemeenten die in vergelijking met andere gemeenten meer inwoners hebben met kenmerken die samenhangen met (een risico op) leerachterstanden bij kinderen hebben ook een verhoudingsgewijs meer doelgroepkinderen.

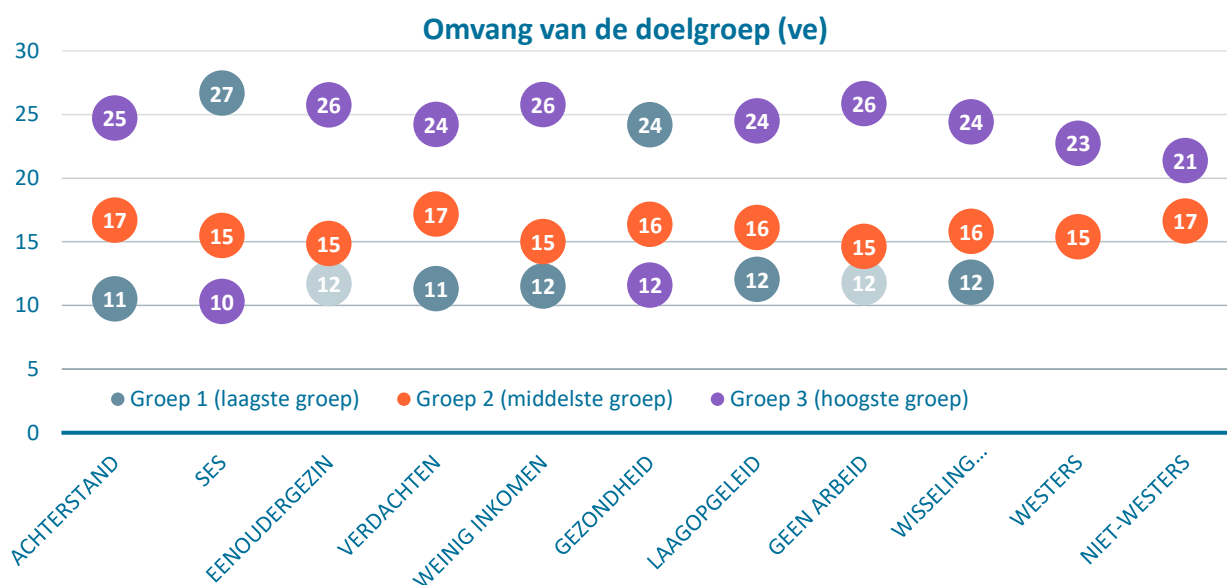
Een tweede algemene conclusie is dat verschillen tussen gemeenten in het aandeel doelgroeppeters voor wie gemeenten een ve-plek hebben en het aandeel doelgroeppeters die gemeenten bereiken veel minder sterk samenhangt met verschillen tussen gemeenten op deze achtergrondkenmerken. Het lijkt er dus op dat de mate waarin gemeenten doelgroeppeters bereiken niet of nauwelijks samenhangt met populatieverschillen tussen gemeenten, maar dat niet-deelname aan voorschoolse voorzieningen afhangt van individuele verschillen op gezins- en kindniveau.

Voor het bereik van kinderen in de vroegschoolse periode (het aandeel late inschrijvers) zien we dat het aandeel late inschrijvers significant samenhangt met nagenoeg alle kenmerken op gemeenteniveau. Alleen de omvang van de gemeenten en het aandeel met een niet-westerse migratieachtergrond hangen niet significant samen met het aandeel late inschrijvers.

In aanvulling op Figuur 3.5 – die de statistische significantie laat zien – laten we ook de grootte van de gevonden relaties zien langs de verschillende achtergrondkenmerken van gemeenten. We spreken ook wel van het verschil tussen statistische significantie en praktische significantie (of relevantie). Voor de omvang van de gemeente-eigen doelgroep (Figuur 3.6) en het bereikpercentage (Figuur 3.7) laten we deze praktische significantie zien. Voor elk achtergrondkenmerk – van achterstandsscore tot en met migratieachtergrond – rangschikken we eerst alle gemeenten van laag naar hoog op dat kenmerk, en verdelen alle gemeenten vervolgens in drie even grote ‘bakjes’: één derde gemeenten met de laagste scores, één derde gemeenten met de hoogste scores en tot slot de laatste derde van gemeenten met gemiddelde scores op dat kenmerk. De bolletjes in de figuren geven de gemiddelde percentages van doelgroep (Figuur 3.6) en bereik (Figuur 3.7) weer voor de middelste groep gemeenten (oranje), en – indien statistisch significant verschillend – het gemiddelde onder de één derde gemeenten met de laagste scores (grijsblauw) en de één derde gemeenten met de hoogste scores (paars).¹¹⁹

Met betrekking tot de omvang van de doelgroep, zoals gepresenteerd in Figuur 3.6, is over het algemeen een eenduidig patroon te herkennen; gemeenten die hoog scoren op kenmerken die raken aan het risico op onderwijsachterstanden hebben ook een relatief grotere doelgroep. Dit geldt voor zeven van de elf gepresenteerde gemeentekenmerken. Zo zien we bijvoorbeeld dat gemeenten met een relatief hoog percentage ouders met een maximaal vmbo- of mbo-1-onderwijsniveau gemiddeld een doelgroep van 26 procent kennen, tegenover 15 procent voor gemeenten met een gemiddeld aandeel laagopgeleiden.

Figuur 3.6 Effect van gemeentekenmerken op de omvang van de doelgroep: verschillen tussen de ‘middelste’ gemeenten en de een derde laagst en de een derde hoogst scorende gemeenten



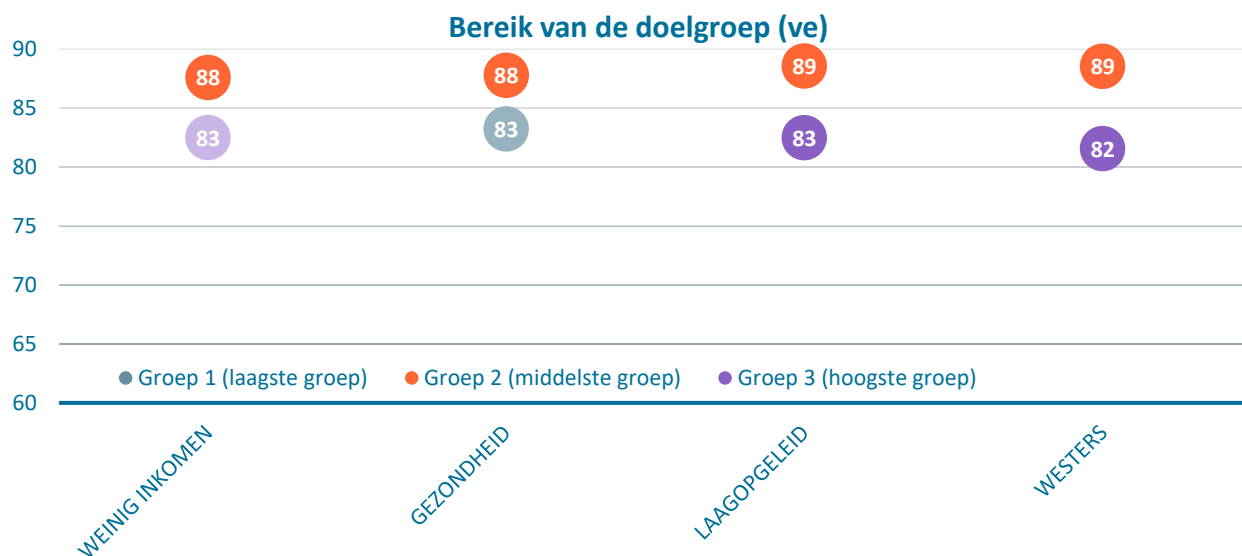
Het verband met SES en ervaren gezondheid van de bevolking werkt geheel naar verwachting andersom. De één derde gemeenten met de laagste SES-scores hebben gemiddeld genomen een grotere doelgroep: 27 procent in vergelijking met 15 procent voor gemeenten met de middelste SES-scores. Ten slotte zijn er nog enkele gemeentekenmerken waarvoor geldt dat één van de bakjes geen significant resultaat vertoont; dit geldt voor het percentage westerse en niet-westerse migratie.

¹¹⁹ Alleen significant verschillende gemiddelden worden getoond, op 1%, 5%, of 10%-niveau. Een fel oranje, paarse of blauwgrijze kleur geeft aan dat de waarde significant is op 1%-niveau, en een minder felle kleur duidt op significantie op 5%- of 10%-niveau.

Voor deze variabelen geldt dat een boven gemiddeld migratiepercentage samenhangt met een grotere doelgroep, maar dat een beneden gemiddeld migratiepercentage niet per se samenhangt met een significant kleinere doelgroep.

Figuur 3.7 toont de uitkomsten met betrekking tot het bereikpercentage van de doelgroep. Zoals de figuur laat zien, levert deze analyse slechts in enkele gevallen een significant resultaat op. Voor de gemeentekennmerken weinig inkomen, laagopgeleid, westerse migratie en gemeentegrootte geldt dat de 'grotere bakjes' – de één derde gemeenten die het hoogst scoren op deze kenmerken – geassocieerd zijn met significant lagere bereikpercentages, in vergelijking met de groep gemeenten met gemiddelde scores op deze kenmerken. Hiermee concluderen we dat gemeenten met relatief veel ouders met een laag inkomen, relatief veel ouders met maximaal vmbo- of mbo-1-onderwijsniveau, of relatief veel Westerse migranten, relatief minder doelgroepeuters bereiken. Daarnaast zien we dat voor ervaren gezondheid het omgekeerde geldt; hoe lager er in de gemeente wordt gescoord op ervaren gezondheid, des te lager het bereikpercentage.

Figuur 3.7 Effect van gemeentekennmerken op het bereik van de doelgroep: verschillen tussen de 'middelste' gemeenten, de een derde laagst en de een derde hoogst scorende gemeenten



3.4 Uitkomsten steekproef onder gemeenten

In aanvulling op de tot 2022 reikende data van DUO en de Inspectie is een vragenlijst onder gemeenten uitgezet om de situatie anno 2024 in beeld te brengen. Ook vragen we gemeenten naar veelvoorkomende redenen waarom sommige doelgroepkinderen niet bereikt worden, welke beleidsmaatregelen gemeenten nemen om het bereik en financiële toegankelijkheid van voorzieningen te verhogen, en welke beleidsmaatregel(en) zij als meest effectief beschouwen om het bereik verder te verhogen. In totaal repondeerde 33 procent (114 van de 342) van de gemeenten.

3.4.1 Grootte van doelgroep en bereik van doelgroep

Zoals Tabel 3.9 aangeeft, rekenen gemeenten gemiddeld gezien 214 peuters tot de doelgroep, gemeenten variëren hierbij van een absoluut aantal van 10 peuters tot een maximum van 4756 peuters. Tabel 3.9 drukt de doelgroep ook uit in relatieve zin: afgezet tegen het totaal aantal 2,5-4 jarigen in 2024, verkrijgt gemiddeld gezien 20 procent van de peuters een doelgroepindicatie. Percentages variëren van 4 tot 59 procent.

Tabel 3.9 Doelgroep, bereik, percentage peuters dat volledig aanbod (960 uur) afneemt, naar totaal aantal responderende gemeenten en uitgesplitst naar grote versus kleine gemeenten

Variabele	N	Gemiddelde	Mediaan	Min	max
Totaal					
% doelgroepgrootte van totale groep 2,5-4 jarigen in 2024	110	20%	17%	4%	59%
Doelgroepgrootte	110	214	93	10	4756
Bereik percentage	108	78%	80%	27%	100%
% peuters van doelgroep die volledige aanbod ve afneemt	70	72%	75%	23%	100%
% peuters van bereikte doelgroep die volledige aanbod afneemt	70	93%	97%	57%	100%
Grote gemeenten: G4 & G40					
Doelgroepgrootte	19	785	456	170	4756
Bereik percentage	18	81%	79%	60%	95%
% peuters van doelgroep die volledige aanbod ve afneemt	7	76%	77%	56%	92%
% peuters van bereikte doelgroep die volledige aanbod afneemt	7	95%	100%	78%	100%
Kleine gemeenten: rest					
Doelgroepgrootte	91	95	80	10	357
Bereik percentage	90	78%	81%	27%	100%
% peuters van doelgroep die volledige aanbod ve afneemt	63	71%	75%	23%	100%
% peuters van bereikte doelgroep die volledige aanbod afneemt	63	92%	97%	57%	100%

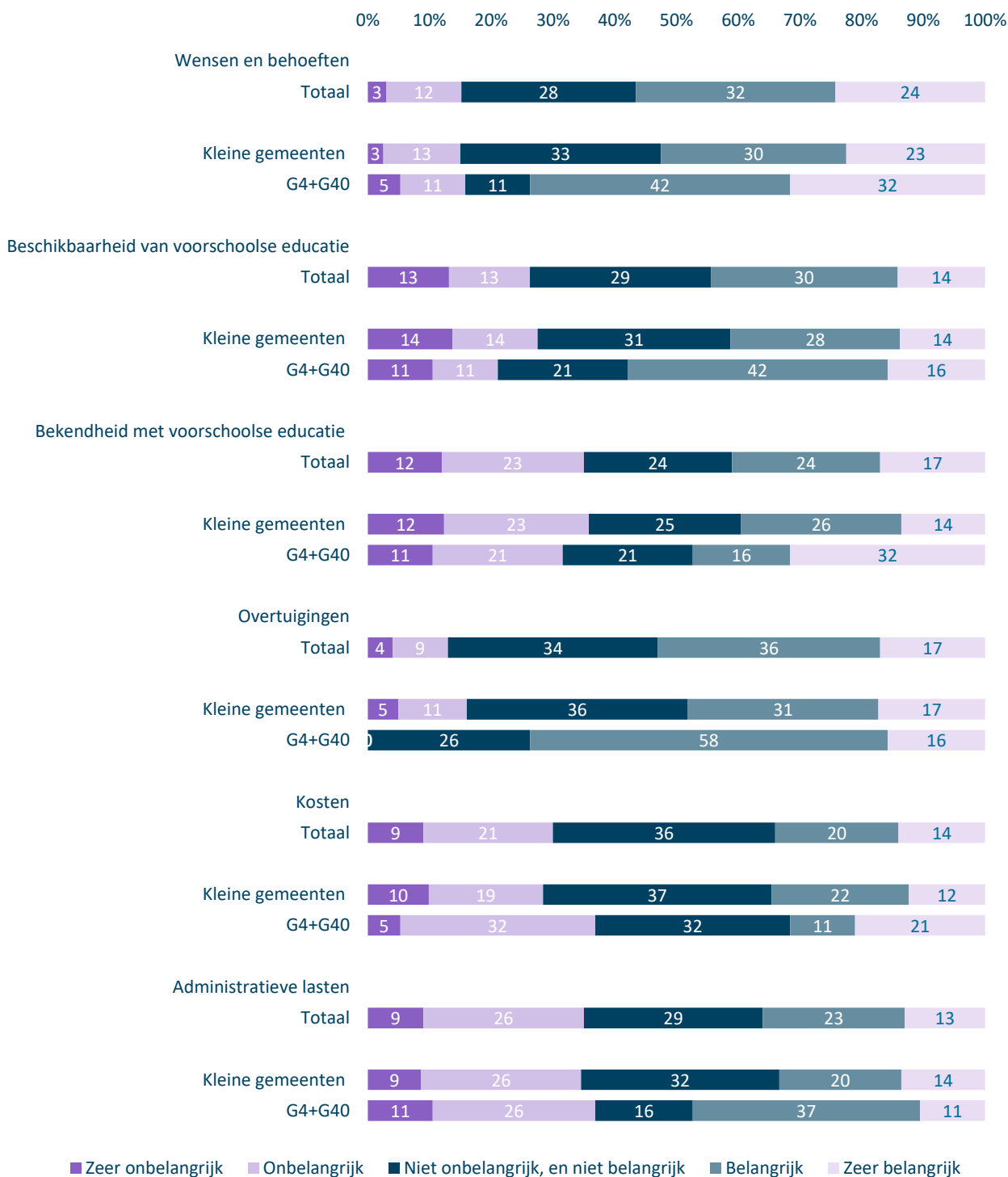
Het gemiddelde bereikpercentage van de geïndiceerde doelgroepputers betreft, afgaande op de respons van 108 gemeenten, 78 procent. Het minimale bereik is hierbij 27 procent en het maximale bereik 100 procent. De helft van de gemeenten bereikt tussen de 80 en 100 procent van de peuters. Gemeenten geven daarnaast aan dat het overgrote deel van de peuters het volledige aanbod van 960 uur afneemt. Met betrekking tot het totaal aantal peuters in de leeftijdscategorie 2,5-5 jaar betreft dit percentage 72 procent, met betrekking tot het totaal aantal bereikte peuters betreft dit percentage 93 procent.

Grote gemeenten (G4 & G40) en kleine gemeenten (rest) verschillen subtiel van elkaar met betrekking tot het bereikpercentage en het percentage peuters dat het volledige aanbod van 960 uur afneemt. In grote gemeenten liggen deze percentages, hoewel de verschillen klein zijn, hoger dan in kleine gemeenten. Zo bereiken grote gemeenten gemiddeld 81 procent van de doelgroep, terwijl dit in kleine gemeenten gemiddeld gezien voor 78 procent van de geïndiceerde peuters geldt. Een ander verschil betreft de gemiddelde grootte van de doelgroep: hoewel de gemiddelde doelgroepgrootte in kleine gemeenten 95 peuters bedraagt, kennen grote gemeenten gemiddeld 785 peuters een doelgroepindicatie toe.

3.4.2 Redenen voor niet-deelname en (ouder)kenmerken van niet-bereikte doelgroepkinderen

In de gemeentevragenlijst vragen we gemeenten naar hun mening met betrekking tot de belangrijkste redenen voor ouders om hun kind(eren) niet aan voorschoolse educatie deel te laten nemen en welke achtergrondkenmerken de niet-deelnemende doelgroepputers (en hun ouders) hebben. Kanttekening bij deze cijfers is dat gemeentengegevens van niet-bereikte kinderen vaak niet centraal registeren en analyseren, dus dat deze cijfers naar alle waarschijnlijkheid een inschatting (*educated guess*) van de beleidsmedewerkers betreffen.

Figuur 3.6 Belang van een zestal redenen voor het non-bereik onder de doelgroepeuters (%)
(Totaal: n=99, kleine gemeenten: n=80, grote gemeenten: n=19)



Zoals weergegeven in Figuur 3.6, worden wensen en behoeften (beide ouders werken, ruimere opvangtijden nodig, onhandig wegens andere schooltijden broertjes/zusjes e.d.) het vaakst als (zeer) belangrijke reden voor niet-deelname genoemd; 56 procent van de gemeenten noemt deze reden een (zeer) belangrijke reden. Ook overtuigingen (ouders zien geen nut en noodzaak, hebben traditionele opvattingen over belang van gezinsopvoeding, niet-passend bij eigen cultuur en achtergrond e.d.) worden door een groot deel van de gemeenten als (zeer) belangrijke reden genoemd; 53 procent van de gemeenten is van mening dat dit een (zeer) belangrijke reden voor niet-deelname onder doelgroepeuters betreft.

Een uitsplitsing naar gemeentegrootte laat zien dat grote gemeenten de eerste vier redenen – wensen en behoeften; beschikbaarheid van voorschoolse educatie; bekendheid met voorschoolse educatie; en overtuigingen – vaker (zeer) belangrijk vinden dan kleine gemeenten. Vooral wensen en behoeften en overtuigingen worden aanzienlijk belangrijker gevonden door grote gemeenten dan door kleine gemeenten: 74 procent van de grote gemeenten vindt wensen en behoeften (zeer) belangrijk versus 53 procent van de kleine gemeenten. Ook geeft 74 procent van de grote gemeenten aan overtuigingen (zeer) belangrijk te vinden ten opzichte van 48 procent van de kleine gemeenten.

De gemeentevragenlijst heeft ook in kaart gebracht in hoeverre bepaalde achtergrondkenmerken van ouders en doelgroeppeuters van invloed kunnen zijn op non-bereik. De vragenlijst betrof de in Tabel 3.10 getoonde achtergrondkenmerken als suggesties. Ook konden gemeenten een categorie ‘anders’ aanvinken en deze door middel van een open antwoord toelichten. Tabel 3.11 biedt hiervan een overzicht. Wat allereerst opvalt is dat gemeenten vaak niet op de hoogte zijn van achtergrondkenmerken van ouders: in totaal gaven 38 van de 100 gemeenten die deze vraag hebben ingevuld door middel van de categorie ‘anders’ aan dat dit (nog) niet bekend is. Van de gemeenten die wél bekend zijn met achtergrondkenmerken, wordt het vaakst (niet-)westerse migratieachtergrond van ouders, het feit dat beide ouders werken/studeren of re-integreren, of het inkomensniveau van ouders/schuldproblematiek genoemd. Door middel van de categorie ‘anders’ geven gemeenten ook vaak aan dat de achtergrondkenmerken niet bekend zijn, maar de reden voor non-deelname wel (14%). Als reden wordt daarbij vaak genoemd dat peuters al naar een reguliere opvang zonder vve, een gastouder, of naar familie gaan (19%).

Tabel 3.10 Achtergrondkenmerken van de ouders en hun doelgroeppeuters die nu (gedeeltelijk) niet worden bereikt met voorschoolse educatie

	Totaal (n=100)	Kleine gemeenten (n=81)	Grote gemeenten (n=19)
Ouders met niet-westerse migratieachtergrond	25%	25%	26%
Doelgroeppeuters met (grote) ondersteuningsbehoefte/zorgvraag	23%	21%	32%
Beide ouders werken/studeren/re-integreren beide	22%	16%	47%
Ouders met (zeer) laag inkomen/armoede/schuldenproblematiek	21%	21%	21%
Ouders met beperkte basisvaardigheden	21%	17%	37%
Ouders met vluchtelingenstatus	15%	16%	11%
Arbeidsmigranten	14%	15%	11%
Ouders met streng-religieuze achtergrond	14%	16%	5%
Ouders met mentale problematiek	4%	2%	11%
Ouders met westerse migratieachtergrond	2%	2%	0%
Ouders met afwijkende gezinssituatie	2%	2%	0%

Uitgesplitst naar gemeentegrootte valt op dat grote gemeenten vaker verwijzen naar het feit dat ouders werken/studeren/re-integreren (47 versus 16%) of naar de beperkte basisvaardigheden van ouders als achtergrondkenmerk voor non-deelname (37 versus 17%). Ook geven grote gemeenten vaker dan kleine gemeenten aan dat de achtergrondkenmerken (nog) niet bekend zijn (80 versus 62%) of dat de achtergrondkenmerken niet bekend zijn, maar de reden wel (40 versus 8%).

Tabel 3.11 Aanvulling op tabel 3.10; respons op de categorie 'anders, namelijk ...'

	Totaal (n=58)	Kleine gemeenten (n=48)	Grote gemeenten (n=10)
Dit is (nog) niet bekend	66%	62%	80%
Dit is niet bekend, maar de redenen voor non-gebruik wel	14%	8%	40%
Reden: peuters gaan naar een reguliere opvang zonder vve/gastouder/familie	19%	17%	30%
Reden: label is ongewenst of ouders zijn het oneens met het label	3%	4%	0%
Reden: de gemeente heeft onvoldoende vve plekken	3%	4%	0%
Reden: vanwege afstand	3%	4%	0%
Reden: vanwege financiën	2%	2%	0%
Reden: vanwege weinig vertrouwen	2%	0%	10%
Reden: vanwege de wachtlijst	3%	2%	10%
Reden: vanwege de zorgbehoefte van de peuter/speciaal onderwijs	3%	2%	10%

3.4.3 Gebruikte beleidsmaatregelen om bereik te verhogen

Met betrekking tot het type maatregelen dat de gemeenten inzet voor het realiseren van een hoog doelgroepbereik, worden de volgende beleidsmaatregelen het vaakst genoemd: organisatiemaatregelen (bijv. voorschoolse educatie in kinderdagopvang mogelijk maken, bevorderen dat er overal thuisnabije voorschoolse educatie is; stimuleren dat elke basisschool/IKC voorschoolse educatie aanbiedt), informatie en communicatie (bijv. felicitatiedienst bij 2 jaar, inzet van ambassadeurs/ rolmodellen uit eigen culturele of etnische groep, materiaal in meerdere talen aanbieden via consultatiebureau, YouTube-filmpjes); en samenwerking en afstemming met relevante partijen en (zorg)professionals (bijv. met kerk/moskee, verloskundigen, maatschappelijk werk, huisartsen), zie Tabel 3.12. Slechts een enkele gemeente treft géén maatregelen voor het realiseren van een hoog doelgroepbereik (1%).

Tabel 3.12 Het type beleidsmaatregelen dat de gemeente inzet voor het realiseren van een hoog doelgroepbereik

	Totaal (n=99)	Kleine gemeenten (n=80)	Grote gemeenten (n=19)
Financiële prikkels	85%	85%	84%
Organisatiemaatregelen	70%	70%	68%
Informatievoorziening en communicatie	56%	54%	63%
Samenwerking en afstemming met relevante partijen en (zorg)professionals	52%	53%	47%
Kwaliteit verhogende maatregelen	36%	31%	58%
Inzet van speciale programma's en projecten om jongen ouders te interesseren	30%	28%	42%
Dwang en drang	0%	0%	0%
Géén	1%	1%	0%

Grote gemeenten noemen vaker de maatregelen: informatievoorziening en communicatie; de inzet van speciale programma's en projecten om jongen ouders te interesseren; en kwaliteit verhogende maatregelen. De overige maatregelen worden vaker door kleine gemeenten genoemd. Voor het verschil tussen grote en kleine gemeenten met betrekking tot kwaliteit verhogende maatregelen valt op: waar grote gemeente deze maatregel in 58 procent van de gevallen inzetten, geldt dit voor 31 procent van de kleine gemeenten.

Tabel 3.13 laat aanvullend zien hoévél van de in Tabel 3.12 gesuggereerde interventies door gemeenten worden ingezet. Gemeenten noemen het vaakst gebruik te maken 4 van de 6 interventies (27%). Het minst

vaak maken zij slechts gebruik van 1 interventie (1%). Kleine gemeenten zetten vaker dan kleine gemeenten 0-4 interventies in, grote gemeenten daarentegen vaker 5 of 6 interventies.

Tabel 3.13 Frequentie van het aantal genoemde interventies voor het realiseren van een hoog doelgroepbereik, naar gemeentegrootte (n=99)

Aantal genoemde interventies	Totaal (n=99)	Kleine gemeenten (n=80)	Grote gemeenten (n=19)
0	1%	1%	0%
1	12%	13%	11%
2	14%	15%	11%
3	26%	28%	21%
4	27%	28%	26%
5	15%	13%	26%
6	4%	4%	5%

3.4.4 Gebruikte beleidsmaatregelen om (financiële) toegankelijkheid te verhogen

Het meest-voorkomende type beleidsmaatregelen dat de gemeente inzet om de voorschoolse educatie (financieel) toegankelijk te maken betreft het schenken van 'gratis' dagdelen om de kosten voor ouders van doelgroeppeuters te drukken (bijv. 2 van de 4 dagdelen): 84 procent van de gemeenten maakt gebruik van dit instrument, zie Tabel 3.13. Gemeenten zetten zelden (6%) géén beleidsmaatregelen in om de voorschoolse educatie (financieel) toegankelijk te maken, zo blijkt uit Tabel 3.14. Ook zetten gemeenten vaker in op de algemene toegankelijkheid (kosteloze voorschoolse educatie) van alle *doelgroeppeuters* (11%) dan van *alle peuters, met en zonder ve-indicatie* (5%).

Het verschil tussen kleine en grote gemeenten is klein. Kleine gemeenten zetten enigszins vaker dan grote gemeenten géén maatregelen in (7 versus 0%), en grote gemeenten schenken vaker 'gratis' dagdelen (95 versus 81%).

Tabel 3.14 Het type beleidsmaatregelen dat de gemeente inzet om de voorschoolse educatie (financieel) toegankelijk te maken

	Totaal (n=99)	Kleine gemeenten (n=80)	Grote gemeenten (n=19)
Schenken van 'gratis' dagdelen	84%	81%	95%
Via het armoedebeleid	26%	25%	32%
Algemene toegankelijkheid voor alle doelgroeppeuters	11%	11%	11%
Algemene toegankelijkheid voor alle peuters, met en zonder indicatie	5%	5%	5%
Géén	6%	7%	0%

Tabel 3.15 toont ook hoévél van de in Tabel 3.14 gepresenteerde interventies gemeenten inzetten om voorschoolse educatie (financieel) toegankelijk te maken. Gemeenten zetten het vaakst 1 van de 4 gesuggereerde maatregelen in (55%). Het minst vaak maken zij gebruik van 3 van de maatregelen (5%). Hoewel geen enkele grote gemeente aangeeft van géén maatregelen gebruik te maken, geldt dit wel voor 15 procent van de kleinere gemeenten. Met betrekking tot de overige interventies, laat de uitsplitsing naar gemeentegrootte geen duidelijke verschillen zien.

Tabel 3.15 Frequentie van het aantal genoemde interventies dat de gemeente inzet om de voorschoolse educatie (financieel) toegankelijk te maken (n=99)

Aantal genoemde interventies	Totaal (n=99)	Kleine gemeenten (n=80)	Grote gemeenten (n=19)
0	12%	15%	0%
1	55%	53%	63%
2	28%	28%	32%
3	5%	5%	5%

3.4.5 Meest effectief geachte beleidsmaatregel om bereik te verhogen

In de afsluitende vraag van de enquête (Tabel 3.16) hebben gemeenten aangegeven welk type beleidsmaatregel volgens hen het méést effectief is om een hoog doelgroepbereik (idealiter 100%) in de gemeente te realiseren. De meeste gemeenten zijn van mening dat dit betere informatie en communicatie en minder administratieve lasten betreft (36%). Ook inzet op betere financiële toegankelijkheid wordt door veel gemeenten genoemd (33%).

Tabel 3.16 Het type beleidsmaatregel dat volgens gemeenten het méést effectief is om een hoog doelgroepbereik (idealiter 100%) in de gemeente te realiseren

	Totaal (n=99)	Kleine gemeenten (n=80)	Grote gemeenten (n=19)
Betere informatie en communicatie en minder administratieve lasten	36%	36%	37%
Betere financiële toegankelijkheid	33%	35%	26%
Betere beschikbaarheid en bereikbaarheid van voorschoolse voorzieningen	26%	28%	21%
Verplichte deelname voorschoolse educatie	11%	10%	16%
Integratie van voorschoolse educatie in de dagopvang*	10%	11%	5%
Hogere deelname aan en betrokkenheid van het consultatiebureau*	8%	10%	0%
Voorschoolse educatie toegankelijk maken voor ieder kind*	8%	6%	16%
Betere samenwerking en afstemming tussen voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs	6%	6%	5%
Betere aansluiting bij achtergrond en behoeften van kind en ouders	5%	5%	5%
Betere kwaliteit van ontwikkelingsstimulering in thuissituatie	5%	4%	11%
Verlaging van de leerplichtige leeftijd (van 5 naar 4 jaar)	4%	3%	11%
Betere kwaliteit van ontwikkelingsstimulering in voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs	2%	3%	0%
Meer uren	0%	0%	0%
Extra curriculaire aanbod	0%	0%	0%

Het is daarnaast opvallend dat een aantal gemeenten specifiek wijst op de noodzaak tot het integreren van voorschoolse educatie in de dagopvang (10%), de noodzaak tot het toegankelijk maken van voorschoolse voorzieningen voor *alle* kinderen (8%), en de noodzaak van een hogere deelname aan en betrokkenheid van het consultatiebureau (8%). Hoewel deze maatregelen uit onze literatuurstudie niet afzonderlijk worden besproken, zijn ze vanwege hun frequente vermelding door gemeenten aanvullend als afzonderlijke maatregelen (aangeduid met een *) in de tabel opgenomen. De hogere deelname aan en betrokkenheid van het consultatiebureau wordt alleen door kleine gemeenten genoemd (8 versus 0%). Met betrekking tot de overige suggesties voor beleidsmaatregelen komt de respons van grote en kleine gemeenten nagenoeg overeen.

3.5 Samenvatting

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van (secundaire) data-analyse op bestaande bronnen en zelf verzamelde data bij gemeenten. De analyses geven inzicht in de definitie en omvang van de doelgroep, het doelgroepbereik en de achtergrondkenmerken behorend tot de niet-bereikte doelgroepkinderen. Uit deze analyses komen een aantal conclusies naar voren.

Grote verschillen tussen gemeenten in definitie, omvang en bereik van doelgroepkinderen

De indicatoren en definities die gemeenten hanteren om de eigen doelgroep te bepalen verschillen sterk, met als gevolg dat ook de omvang van de doelgroep sterk verschilt tussen gemeenten. Landelijk is bepaald dat voor de 15 procent kinderen met de hoogste verwachte achterstand extra financiële middelen beschikbaar worden gesteld. Deze achterstandsmiddelen worden verdeeld volgens een statistisch model die de verwachte leerachterstand van kinderen voorspelt aan de hand van een vijftal indicatoren. Uit dit model volgt per gemeente en per basisschool een verwachte omvang van de doelgroep met een risico op achterstanden. Gemeenten verschillen ook sterk in de omvang van deze landelijke doelgroep.

Wat opvalt is dat de landelijke norm van 15 procent niet aansluit bij de doelgroep die gemeenten zelf definiëren. Voor veel gemeenten geldt dat de eigen doelgroep groter is dan die op basis van de landelijke CBS-indicator voor onderwijsachterstanden verwacht zou worden. Eén op de zeven gemeenten heeft naar eigen definitie een bovengemiddeld grote doelgroep, maar kent volgens de landelijke definitie juist een relatief kleine doelgroep. Een ongeveer even grote groep gemeenten – 1 op de 8 – heeft juist relatief veel doelgroepeuters volgens de landelijke achterstandenindicator van CBS, maar kent naar eigen definitie een relatief kleine doelgroep. Deze verschillen zullen ook hun weerslag hebben op de mate waarin gemeenten de onderwijsachterstandsmiddelen effectief kunnen inzetten en in hoeverre zij deze middelen als toereikend ervaren.

Naast de omvang van de doelgroep zijn er ook grote verschillen tussen gemeenten in het aandeel van de doelgroep die zij weten te bereiken. Gemiddeld weten gemeenten 85 procent van de eigen doelgroep te bereiken, maar voor een kwart van de gemeenten geldt dat maximaal 75 procent van de doelgroep peuters deelneemt aan voorschoolse educatie. Sommige gemeenten slagen er beter dan anderen in om – gegeven de omvang van hun doelgroep (lager of hoger dan gemiddeld) – een groter aandeel van hun doelgroep te bereiken. Er is een grote groep gemeenten (21%) die een relatief grote doelgroep hebben, maar desondanks ook een relatief hoog bereik halen – zowel doelgroep als bereik boven de mediaan. Tegelijkertijd weet een ongeveer even grote groep gemeenten (20%) slechts een relatief laag aandeel te bereiken van een relatief kleine doelgroep – zowel doelgroep als bereik beneden de mediaan.

Niet-deelname aan voor- en vroegschoolse voorzieningen

De verschillen in de omvang van de doelgroep tussen gemeenten hangen sterk samen met populatieverschillen tussen gemeenten, waarbij gemeenten met meer inwoners met kenmerken die samenhangen met (een risico op) onderwijsachterstanden voor kinderen ook een groter percentage doelgroepkinderen kent. Tegelijkertijd zien we dat de mate waarin gemeenten de doelgroepeuters weten te bereiken niet of nauwelijks samenhangt met populatieverschillen tussen gemeenten. Dit wijst erop dat niet-deelname aan voorschoolse voorzieningen afhangt van individuele verschillen op gezins- en kindniveau, zoals we ook in ander onderzoek zien.

In onze vragenlijst onder 114 gemeenten geven gemeenten aan dat de wensen en behoeften van ouders de meest bepalende reden is voor niet-deelname aan voorschoolse voorzieningen. Ruim de helft van de gemeenten noemt wensen en behoeften van ouders (beide ouders werken, ruimere opvangtijden nodig, onhandig wegens andere schooltijden broertjes/zusjes e.d.) als (zeer) belangrijke reden voor niet-deelname. Ook overtuigingen (ouders zien geen nut en noodzaak, hebben traditionele opvattingen over belang van gezinsopvoeding, niet-passend bij eigen cultuur en achtergrond e.d.) wordt door de helft van de gemeenten als (zeer) belangrijke reden voor niet-deelname onder doelgroepeuters genoemd.

Als het gaat om welke ouders en kinderen niet deelnemen, geeft ongeveer 4 op de 10 gemeenten aan nauwelijks zicht te hebben op hun achtergrondkenmerken. Dit maakt het voor hen dan ook lastig om gericht beleid hierop in te zetten. Onder gemeenten die wél bekend zijn met achtergrondkenmerken, wordt het vaakst een niet-westerse migratieachtergrond, het feit dat beide ouders werken/studeren of re-integreren, of het inkomensniveau van ouders en/of armoede of schuldproblematiek als achtergrondkenmerk genoemd.

Gebruikte en kansrijke maatregelen om bereik te verhogen

Gemeenten nemen diverse beleidsmaatregelen om het bereik en (financiële) toegankelijkheid van hun voorschoolse voorzieningen te verhogen, waarvan het inzetten op financiële prikkels, organisatiemaatregelen en het bieden van 'gratis' dagdelen de vaakst genoemde maatregelen zijn. In een open vraag naar wat gemeenten de meeste effectieve beleidsmaatregel(en) vinden om het bereik te verhogen is de top drie als volgt: betere informatie en communicatie en minder administratieve lasten; betere financiële toegankelijkheid; en betere beschikbaarheid en bereikbaarheid van de voorzieningen.

In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 4) gaan we op basis van de (inter)nationale literatuurstudie dieper in op beleidsmaatregelen die een hoger doelgroepbereik van voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs bij 4 jaar kunnen realiseren. Tegelijkertijd bieden we inzicht in welke beleidsmaatregelen de kwaliteit van de ontwikkelingsstimulering voor jonge doelgroepkinderen kunnen verhogen.

4. Resultaat van de literatuurstudie: effectiviteit van beleidsmaatregelen

Dit hoofdstuk rapporteert over het literatuuronderzoek naar de effectiviteit van verschillende beleidsmaatregelen. In paragraaf 4.2 zoomen we in op de beleidsmaatregelen die het vergroten van deelname aan voorschoolse voorzieningen of basisonderwijs voor ogen hebben. Paragraaf 4.3 gaat over de beleidsmaatregelen die de kwaliteit van ontwikkelingsstimulering in voorschoolse voorzieningen, in basisonderwijs en in de thuissituatie gunstig kunnen beïnvloeden. Paragraaf 4.4 sluit dit hoofdstuk af met een beknopte samenvatting.

4.1 Beoordeling van effectiviteit

We onderscheiden in dit onderzoek twee hoofdcategorieën van beleidsmaatregelen:

1. het vergroten van de deelname aan voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs en
2. het verbeteren van de kwaliteit van ontwikkelingsstimulering in voorschoolse voorzieningen, in basisonderwijs, dan wel thuis.

De keuze voor deze twee hoofdcategorieën is dat dit aspecten zijn waarop de centrale overheid met beleidsmaatregelen kan sturen. Dit kunnen overigens ook beleidsmaatregelen zijn die voortborduren op of een uitbreiding zijn van bestaande beleidsmaatregelen. Vanuit de opdracht moest er in ieder geval worden gekeken naar de verplichtstelling van voorschoolse educatie voor doelgroepkinderen en de verlaging van de leerplichtige leeftijd (van 5 naar 4 jaar), als beleidsmaatregelen die voor hogere deelname kunnen zorgen.

Omdat het in een aantal gevallen brede categorieën van maatregelen betreft zijn voorbeelden gegeven welke meer specifieke maatregelen in deze categorie kunnen vallen of hoe de uitvoering van de maatregel vorm kan krijgen. Dit is vooral gedaan om een idee te geven bij de mogelijk inhoud van de maatregel, niet om bepaalde maatregelen voorkeur te geven.

Omdat het soms brede categorieën van maatregelen betreft, is enige voorbehoud en terughoudendheid nodig bij het interpreteren van de bewijsvoering uit onderzoek. Enerzijds zijn specifieke maatregelen beter te onderbouwen (bijvoorbeeld de effectiviteit van een bepaald programma), anderzijds zijn specifieke maatregelen voor de Nederlandse situatie soms lastig te terug te vinden in internationale literatuur, met name vanwege stelselverschillen. In dit hoofdstuk zijn dan ook regelmatig nuanceringen of voorbehouden te vinden.

In de literatuur is gezocht naar aanwijzingen voor effectiviteit (en randvoorwaarden voor effectiviteit) van de betreffende beleidsmaatregelen. De sterkte van het bewijs hebben we uitgedrukt met sterren:

3 sterren (★★★): sterke aanwijzingen, meerdere nationale en internationale wetenschappelijke studies vinden een bewijs voor een effect of een relatie;

2 sterren (★★): redelijke aanwijzingen, één of enkele studies, nationaal of internationaal vinden een bewijs voor een effect of een relatie;

1 ster (★): enkele aanwijzingen voor effectiviteit, het bewijs is minder sterk, bijvoorbeeld omdat de onderzoeksmethoden minder wetenschappelijk verantwoord zijn of omdat de bevindingen inconsistent zijn.

Het is belangrijk om te benadrukken dat de classificatie iets zegt over de bewijskracht die er voor een maatregel is en niet over de grootte of omvang van het effect. Hoe meer sterren, hoe zekerder we zijn dat de maatregel effect kan hebben op deelname, kwaliteit en/of kinduitkomsten. Meer sterren betekent niet dat de effecten groter zijn dan bij minder sterren.

4.2 Effectiviteit van beleidsmaatregelen ter vergroting van deelname

Noot vooraf: vergroting van deelname kan op meerdere manieren geïnterpreteerd worden:

- Meer kinderen gaan deelnemen (hoger bereik) en/of
- Deelnemende kinderen gaan eerder of meer uren deelnemen (intensiever gebruik)

4.2.1 Verplichte deelname voorschoolse educatie



Mogelijke uitvoering: *Alle kinderen met een indicatie moeten vanaf 2,5 jarige leeftijd verplicht 16 uur per week (40 weken per jaar) deelnemen aan voorschoolse educatie. Mogelijke variaties: de plicht geldt alleen voor specifieke groepen kinderen (bijv. voor kinderen van inburgeraars) of juist voor alle kinderen ('een algemene deelnameverplichting'), de plicht geldt alleen in bepaalde wijken of focusgebieden, de plicht geldt alleen vanaf 3 jaar, de plicht geldt voor een minimum aantal uren of dagen (bijv. 500 uur per jaar).*

Effecten van verplichting op deelname

- Het meest recente OECD-rapport laat zien dat er geen enkel OECD-land is waar deelname aan voorschoolse voorzieningen verplicht is voor kinderen onder de 3 jaar. Desondanks neemt meer dan 90 procent van de 2-jarigen deel aan voorschoolse programma's in IJsland, Korea, Noorwegen en Zweden.
- Verplichte deelname voor 3-jarigen is er in Frankrijk, Hongarije, Israël en Mexico. In landen waar voorschools aanbod verplicht werd gemaakt, zoals in Frankrijk en Griekenland, zijn deelnamepercentages van 3-jarigen significant toegenomen.¹²⁰
- Er zijn ook landen waar deelname van 3-jarigen niet verplicht is, maar deelname percentages wel boven de 90%. Denk bijvoorbeeld aan Spanje, Italië en België. In deze landen is het aanbod breed toegankelijk en het gebruik ingeburgerd.
- Verschillen tussen landen in voorschoolse en schoolse systemen maken het heel ingewikkeld om iets te kunnen zeggen over de effectiviteit van deze maatregel voor de Nederlandse context. Effectiviteit hangt samen met uitvoeringscondities, zoals financiële toegankelijkheid, beschikbaarheid van voorzieningen, administratieve procedures etc. In Vlaanderen is deelname onder driejarigen bijvoorbeeld hoog (97%) ondanks vrijwilligheid, maar is het systeem volledig anders ingericht: kinderen gaan tussen 2,5 en 6 jaar naar de kleuterschool, een gratis publieke voorziening van negen dagdelen per week.
- In landen waar beleid gedecentraliseerd is (zoals Zwitserland en de Verenigde Staten) en dus verschillen tussen regio's zijn in bijvoorbeeld startleeftijd, zijn de deelnamepercentages het laagst.
- De juridische mogelijkheden in Nederland om ouders te dwingen hun kind gebruik te laten maken van voorschoolse educatie zijn uiterst gering en bovendien zijn er veel bestuurlijke en maatschappelijke bezwaren.¹²¹

Effecten van deelname op ontwikkelingsuitkomsten

- Voorzichtigheid in de interpretatie is geboden: uit onderzoek weten we niet goed wat de effecten zijn van deelname aan voorzieningen ten opzichte van niet-deelname (thuisblijven of andere (informele) vorm van opvang).
Deelname aan voorzieningen kent bovendien vele verschijningsvormen (bijv. deelname aan universele voorzieningen versus deelname aan doelgroepvoorzieningen) en grote internationale verschillen in uitvoeringsvarianten (denk aan groepsgrootte, aantal uren, opleidingsniveau personeel, curriculumvereisten).
- Er zijn volgens EEF (Education Endowment Foundation) consistente aanwijzingen dat eerder starten met "early years education" "dan gebruikelijk" betere resultaten (+ 3 maanden) oplevert op taal en

¹²⁰ OECD (2024), *Education at a Glance 2024: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c00cad36-en>.

¹²¹ Regioplan (2011). *Mogelijkheden voor drang (en dwang) bij voorschoolse educatie*.

rekenen. Een belangrijke kanttekening is dat het meeste onderzoek is gedaan in de Verenigde Staten onder 4- en 5-jarigen en niet onder peuters. Er zijn aanwijzingen dat de effecten mogelijk groter zijn voor doelgroepkinderen.¹²² De vergelijking met de Nederlandse situatie is lastig.

- Er zijn inconsistente aanwijzingen voor startleeftijd. Er zijn studies die zeggen dat starten met centrumgericht aanbod op een beginleeftijd van 2 tot 3 jaar het meest voordelig is voor de cognitieve-, taal- en sociale ontwikkeling van kinderen op de korte en op de lange termijn.^{123 124} Er zijn echter ook studies die beperkte effecten van startleeftijd vinden.¹²⁵ Ook hier spelen uitvoeringscondities een rol: er zijn bijvoorbeeld verschillen tussen universele voorzieningen en doelgroepvoorzieningen.

Samengevat: Er zijn redelijke aanwijzingen dat verplichte deelname leidt tot een hoger bereik in de voorschoolse leeftijd (meer kinderen nemen deel), maar effecten zijn wel afhankelijk van uitvoeringscondities. Of een verplichting ook leidt tot een intensiever gebruik (bijv. meer uren, minder verzuim) is onbekend. Er zijn consistente aanwijzingen dat deelname aan centrumgericht aanbod in de peuterleeftijd (wat een waarschijnlijk gevolg is van verplichting) bijdraagt aan positieve ontwikkelingsuitkomsten van kinderen.

4.2.2 Verlaging leerplichtige leeftijd (van 5 naar 4 jaar)



Mogelijke uitvoering: Algemene leerplichtverlaging: Alle kinderen moeten vanaf het moment dat zij 4 jaar worden verplicht naar de basisschool. Mogelijke variaties: De plicht geldt alleen voor doelgroepkinderen, de plicht geldt alleen in bepaalde wijken of focusgebieden, de plicht geldt voor een minimum aantal uren of dagen (bijv. 800 uur per jaar), de leerplicht geldt alleen voor de ochtenden, scholen gaan werken met vaste instroommomenten in het schooljaar, bijvoorbeeld na schoolvakanties.

Effecten van verplichting op deelname

- Van de 4-jarigen gaat zo'n 98 procent van de kinderen in Nederland naar school. In vergelijking met de meeste andere OECD-landen, waar primair onderwijs vaak op 6-jarige leeftijd start, is dit een hoog percentage (gemiddelde deelname aan formele voorzieningen op 4-jarige leeftijd ligt in OECD vergelijking op 89% en voor 5-jarigen op 96%).¹²⁶ Vergelijkbaar hoge percentages voor 4-jarigen zijn o.m. te vinden in België, Frankrijk, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk.
- OECD-vergelijkingen laten zien dat vanaf het levensjaar dat deelname aan voorzieningen verplicht is, deelname hoog is (tegen de 100%). Ook weten we in landen waar een verplichting (op 3-jarige leeftijd) werd ingesteld, deelname hoger werd. We weten uit onderzoek niet wat een verplichting doet met gebruik.

Effecten van deelname op ontwikkelingsuitkomsten

- Er zijn volgens EEF (Education Endowment Foundation) consistente aanwijzingen dat eerder starten met "early years education" "dan gebruikelijk" betere resultaten (+ 3 maanden) oplevert op taal en

¹²² <https://educationendowmentfoundation.org.uk/early-years/toolkit/earlier-starting-age> EEF is een Engelse organisatie die wetenschappelijk bewijs voor onderwijskundige maatregelen onderzoekt. In 2015 is een Early Years Toolkit ontwikkeld met daarin 12 thema's uitgewerkt rondom het jonge kind.

¹²³ Melhuish, E., Ereky-Stevens, K., Petrogiannis, K., Ariescu, A., Penderi, E., Rentzou, K., Tawel, A., Broekhuizen, M., Slot, P., & Leseman, P. (2015). *A review of the research on the effects of early childhood education and care (ECEC) on development*. Project CARE.

¹²⁴ Schmutz, R. (2023). Is Universal Early Childhood Education and Care an Equalizer. A Systematic Review and Meta-Analysis of Evidence. *Research in Social Stratification and Mobility*, 89. <https://doi.org/10.1016/j.rssm.2023.100859>

¹²⁵ Huizen, T. M. van, & Plantenga, J. (2018) Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments. *Economics of Education Review*, 66, 206-222.

doi:10.1016/j.econedurev.2018.08.001

¹²⁶ OECD (2024). *Education at a Glance 2024: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c00cad36-en>

rekenen. Een belangrijke kanttekening is dat het meeste onderzoek is gedaan in de Verenigde Staten, wat een vergelijking met de Nederlandse situatie bemoeilijkt.

- Een quasi-experimentele Nederlandse studie beschrijft de mogelijke effecten van het verlagen van de leerplichtleeftijd van 5 naar 4 jaar op prestaties bij jonge kinderen. Elke maand dat een kind meer school volgt lijkt een positief effect te hebben op hun prestaties op de taal- en rekentoetsen op 6-jarige leeftijd. Dit geldt alleen voor doelgroepkinderen.¹²⁷

Samengevat: Het aantal deelnemende 4-jarigen in Nederland is internationaal gezien hoog, ook zonder leerplicht. Op basis van literatuur is niet te zeggen of een verplichting leidt tot nog hoger bereik of tot een intensiever gebruik (meer uren, minder verzuim).

Op basis van onderzoek zijn er wel redelijke aanwijzingen dat (hogere) deelname op deze leeftijd leidt tot betere ontwikkelingsuitkomsten voor met name doelgroepkinderen.

4.2.3 Urenuitbreiding voorschoolse educatie (vergroten van duur/intensiteit programma)



Mogelijke uitvoering: Gemeenten krijgen een inspanningsverplichting om meer uren voorschoolse educatie aan te bieden dan de nu gebruikelijke 960 uur tussen 2,5 en 4 jaar (landelijke urennorm wordt opgehoogd). **Mogelijke variaties:** Voorschoolse educatie start bij 2 i.p.v. 2,5 jaar, volledig of voor een beperkt aantal uren per week. Voorschoolse educatie start bij 2,5 jaar, maar het aantal uren voorschoolse educatie per week wordt opgehoogd naar bijvoorbeeld 5 dagdelen, 20 uur per week. Differentiatie in aantal uren: Bijvoorbeeld voor 2-jarigen anders dan voor 3-jarigen.

Effecten op deelname

- Volgens eerste – nog niet gepubliceerde- resultaten van het Nederlandse EVENING onderzoek blijkt dat peuters door de uitbreiding van het aantal beschikbare uren (van ongeveer 10 naar 16 uur per week) ook daadwerkelijk meer uren zijn gaan gebruiken (gemiddeld bijna 14 uur per week, volgens ouders).¹²⁸
- Meer uren beschikbaarheid leidt volgens internationaal onderzoek niet altijd tot meer gebruik. In Duitsland – waar de mogelijkheid tot deelname aan gesubsidieerde voorschoolse voorzieningen in een deelstaat sterk werd uitgebreid bleek dat de risicogroepen wel meer gingen gebruiken – maar nog steeds later startten en minder uren maakten dan andere groepen.¹²⁹ Dezelfde bevindingen – verschillen tussen SES-groepen in gebruik blijven in stand – werden gedaan in Noorwegen.¹³⁰ In Engeland waar in de jaren 2000 alle kinderen 12,5 uur ‘gratis’ voorschools aanbod kregen leidde deze verandering slechts tot een kleine toename in gebruikte plaatsen en zelfs tot minder gebruikte uren en niet tot verbeterde schoolrijpheid.¹³¹

¹²⁷ Leuven, E., Lindahl, M., Oosterbeek, H., & Webbink, D. (2010). Expanding schooling opportunities for 4-year-olds. *Economics of Education Review*, 29(3), p. 319-328. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2009.10.004>

¹²⁸ Op basis van interne correspondentie met het onderzoeksteam en een eerste presentatie van de bevindingen bij Onderzoekersbijeenkomst OAB op 26 november 2024.

¹²⁹ Cornelissen, T., Dustmann, C., Raute, A., & Schönberg, U. (2018). *Who benefits from universal child care? Estimating marginal returns to early child care attendance* (IZA Discussion Papers, No. 11688). Institute of Labor Economics

¹³⁰ Sibley, E., Dearing, E., Toppelberg, C.O. et al. Do increased availability and reduced cost of early childhood care and education narrow social inequality gaps in utilization? Evidence from Norway. *ICEP* 9, 1 (2015). <https://doi.org/10.1007/s40723-014-0004-5>

¹³¹ Blanden, J., Del Bono, E., McNally, S., & Rabe, B. (2016). Universal preschool education: the case of public funding with private provision. *The Economic Journal*, 126, 682–723.

Effecten van urenuitbreiding op kwaliteit

- Het Nederlandse EVENING-onderzoek heeft tot nu toe laten zien dat de urenuitbreiding van 640 naar 960 uur heeft geleid tot meer educatieve activiteiten in intensievere pedagogische werkvormen (meer gerichte taalondersteuning en gerichte ve-activiteiten, vaker in kleine groepjes werken).¹³²
- Onderzoek naar de urenuitbreiding voorschoolse educatie naar 15 uur in Amsterdam voor alle peuters laat zien dat de pedagogisch professionals de urenuitbreiding positief ervaren: het stelt hen in staat de dagindeling flexibeler af te stemmen op de kinderen, bijvoorbeeld met meer tijd voor individuele aandacht en werken in kleine groepjes. Er werden geen effecten gevonden op geobserveerde proceskwaliteit en de heterogeniteit van de groepen.¹³³

Effecten op ontwikkelingsuitkomsten

- Er zijn volgens EEF (Education Endowment Foundation) consistente aanwijzingen dat eerder starten met “early years education” “dan gebruikelijk” betere resultaten (+ 3 maanden) oplevert op taal en rekenen. Een belangrijke kanttekening is dat het meeste onderzoek is gedaan in de Verenigde Staten onder 4- en 5-jarigen en niet onder peuters. Er zijn aanwijzingen dat de effecten mogelijk groter zijn voor doelgroepkinderen.¹³⁴ De vergelijking met de Nederlandse situatie is lastig.
- Er zijn inconsistente aanwijzingen voor startleeftijd. Er zijn studies die zeggen dat starten met centrumgericht aanbod op een beginleeftijd van 2 tot 3 jaar het meest voordelig is voor de cognitieve-, taal- en sociale ontwikkeling van kinderen op de korte en op de lange termijn.^{135 136} Er zijn echter ook studies die beperkte effecten van startleeftijd vinden.¹³⁷ Ook hier spelen uitvoeringscondities een rol: er zijn bijvoorbeeld verschillen tussen universele voorzieningen en doelgroepvoorzieningen.
- Voor het ophogen van het aantal uren (bijv. van halve naar hele dagen) zijn volgens EEF beperkte aanwijzingen. Effecten op kindontwikkeling doven uit gedurende de basisschool, tenzij het aanbod daar ook van hoge kwaliteit is. Het meeste onderzoek is gedaan onder 4- en 5-jarigen en niet onder 3-jarigen. Mogelijk zijn de effecten wel het grootst voor doelgroepkinderen.¹³⁸
- Eén meta-analyse laat zien dat de duur van deelname aan voorschoolse opvang en educatie (het aantal maanden, startleeftijd) meer korte en lange termijn effecten heeft op de cognitieve ontwikkeling dan de intensiteit (het aantal uren per week).
In het onderzoek waar deze bevindingen uit voortkomen, was de vroegste startleeftijd rond 3 jaar.¹³⁹
Een andere meta-analyse laat in tegenstelling zien dat er geen significante verschillen zijn op basis van de startleeftijd, maar bevestigt wel dat fulltime opvang en educatie positieve effecten hebben in

¹³² https://eveningonderzoek.nl/wp-content/uploads/2024/06/tussentijdse_rapportage_evening_april_2024.pdf

¹³³ Veen, A., & Karssen, M. (2020). *15 uur voorschoolse educatie in Amsterdam*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. Rapport 1063. <https://kohnstammstituut.nl/wp-content/uploads/2021/06/15-uur-voorschoolse-educatie-in-Amsterdam.pdf>

¹³⁴ <https://educationendowmentfoundation.org.uk/early-years/toolkit/earlier-starting-age> EEF is een Engelse organisatie die wetenschappelijk bewijs voor onderwijskundige maatregelen onderzoekt. In 2015 is een Early Years Toolkit ontwikkeld met daarin 12 thema's uitgewerkt rondom het jonge kind.

¹³⁵ Melhuish, E., Ereky-Stevens, K., Petrogiannis, K., Ariescu, A., Penderi, E., Rentzou, K., Tawel, A., Broekhuizen, M., Slot, P., & Leseman, P. (2015). *A review of the research on the effects of early childhood education and care (ECEC) on development*. Project CARE.

¹³⁶ Schmutz, R. (2023). Is Universal Early Childhood Education and Care an Equalizer. A Systematic Review and Meta-Analysis of Evidence. *Research in Social Stratification and Mobility*, 89. <https://doi.org/10.1016/j.rssm.2023.100859>

¹³⁷ Huizen, T. M. van, & Plantenga, J. (2018) Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments. *Economics of Education Review*, 66, 206-222. doi:10.1016/j.econedurev.2018.08.001

¹³⁸ <https://educationendowmentfoundation.org.uk/early-years/toolkit/extra-hours>

¹³⁹ Silva, K., Melhuish, E., Sammons, P., Siraj-Batchford, I., & Taggart, B. (2010). *Early childhood matters: Evidence from the effective pre-school and primary education project*. Routledge.

vergelijking met parttime opvang.¹⁴⁰ Geen van de bevindingen uit de meta-analyses over startleeftijd en duur zijn echter bevestigd in gerandomiseerde onderzoeken.¹⁴¹

- Voorlopige (nog niet gepubliceerde) resultaten van EVENING laten positieve effecten van de urenitbreiding op taalontwikkeling, sociaal-emotionele ontwikkeling en fijne motoriek.¹⁴²
- Er zijn beperkte aanwijzingen dat leertijduitbreiding in het basisonderwijs (bijv. voor- en naschools aanbod) leidt tot positieve effecten op de leerontwikkeling. Belangrijk voor effectiviteit zijn o.m. programma's met een heldere opbouw, raakvlakken met het reguliere programma en goed opgeleid en getraind personeel. Een-op-een begeleiding is effectiever dan extra uren in kleine of grote groepen.¹⁴³ Hetzelfde geldt voor zomerscholen.¹⁴⁴

Samengevat: Er zijn eerste aanwijzingen uit Nederlands onderzoek dat de urenitbreiding heeft geleid tot een hogere afname van het aantal uren en tot positieve effecten op ontwikkelingsuitkomsten van kinderen. Uit internationaal onderzoek zijn redelijke aanwijzingen dat aanbod tussen 2 en 4 jaar bijdraagt aan de ontwikkelingsuitkomsten van kinderen, in het bijzonder doelgroepkinderen. Er zijn uit de literatuur geen consistente aanwijzingen hoe intensief het aanbod moet zijn. Ook hier spelen interactie-effecten met uitvoeringscondities en kwaliteit een grote rol. Een belangrijke kanttekening is dat urenitbreiding niet vanzelfsprekend leidt tot een hoger gebruik bij de doelgroep.

4.2.4 Extra curriculaire aanbod



Mogelijke uitvoering: Met name in het onderwijs komen er mogelijkheden voor doelgroepkinderen om buitenschoolse activiteiten te volgen. Variaties: De mogelijkheden komen er vooral voor wijken of focusgebieden waar de risico's op onderwijsachterstanden het grootst zijn.

- Er zijn beperkte aanwijzingen dat deelname aan extra curriculaire aanbod, zoals sport en culturele activiteiten, beperkt effect heeft op leerprestaties van kinderen. Desalniettemin kunnen deze activiteiten voordelen hebben voor gezondheid, sociale vaardigheden en welzijn van kinderen. Het kan doelgroepkinderen bovendien toegang tot activiteiten bieden die anders buiten hun bereik liggen. Effecten op leerprestaties zijn het meest waarschijnlijk als er in het aanbod aandacht is voor of een relatie wordt gelegd met cognitieve vaardigheden, zoals taal en rekenen.¹⁴⁵
- Voor kinderen die opgroeien onder minder gunstige omstandigheden kunnen programma's na schooltijd een waardevol alternatief zijn voor tijd doorgebracht in een minder stimulerende thuisomgeving.¹⁴⁶

Samengevat: Er zijn beperkte aanwijzingen dat deelname aan extra curriculaire aanbod kan bijdragen aan ontwikkelingsuitkomsten van kinderen. Effecten zijn sterk afhankelijk van uitvoeringscondities.

¹⁴⁰ Huizen, T. M. van, & Plantenga, J. (2018) Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments. *Economics of Education Review*, 66, 206-222. doi:10.1016/j.econedurev.2018.08.001

¹⁴¹ Hahn, R. A., & Barnett, W. S. (2023). Early Childhood Education: Health, Equity, and Economics. *Annual review of public health*, 44, 75–92. <https://doi.org/10.1146/annurev-publhealth-071321-032337>

¹⁴² Op basis van interne correspondentie met het onderzoeksteam en een eerste presentatie van de bevindingen bij Onderzoekersbijeenkomst OAB op 26 november 2024.

¹⁴³ <https://www.onderwijskennis.nl/toolkit-leren-en-lesgeven/leertijduitbreiding>

¹⁴⁴ <https://www.onderwijskennis.nl/toolkit-leren-en-lesgeven/zomerscholen>

¹⁴⁵ <https://www.onderwijskennis.nl/toolkit-leren-en-lesgeven/sportieve-activiteiten;> <https://www.onderwijskennis.nl/toolkit-leren-en-lesgeven/cultuureducatie;> <https://www.onderwijskennis.nl/toolkit-leren-en-lesgeven/buitenschools-avontuurlijk-leren>

¹⁴⁶ Vandell, D. L., Simpkins, S. D., Pierce, K. M., Brown, B. B., Bolt, D., & Reisner, E. (2020). Afterschool programs, extracurricular activities, and unsupervised time: Are patterns of participation linked to children's academic and social well-being? *Applied Developmental Science*, 26(3), 426–442. <https://doi.org/10.1080/10888691.2020.1843460>

4.2.5 Betere beschikbaarheid en bereikbaarheid van voorschoolse voorzieningen



Mogelijke uitvoering: Gemeenten krijgen de opdracht meer werk te maken van een brede beschikbaarheid en goede bereikbaarheid van voorschoolse educatie in de gemeente. Voorbeelden: Gemeenten moeten gestimuleerd worden voorschoolse educatie in de dagopvang mogelijk te maken en/of een meer vraaggestuurd aanbod van voorschoolse educatie mogelijk te maken met bijvoorbeeld de keuze van ouders voor ochtenden en middagen. Een vergezicht is een algemene toegankelijkheid van voorschoolse voorzieningen voor alle kinderen, ongeacht arbeidssituatie van ouders, leeftijd en doelgroepstatus, voor een bepaald aantal uren per week.

Effecten op deelname

- Het Nederlandse EVENING-onderzoek laat zien dat door de urenuitbreiding naar 960 uur kinderen ook daadwerkelijk gemiddeld meer uren zijn gaan deelnemen (meer aanbod leidt tot meer vraag).¹⁴⁷
- Betere beschikbaarheid leidt niet altijd tot meer gebruik. In Duitsland – waar de mogelijkheid tot deelname aan gesubsidieerde voorschoolse voorzieningen in een deelstaat sterk werd uitgebreid bleek dat de risicogroepen wel meer gingen gebruiken – maar nog steeds later startten en minder uren maakten dan andere groepen.¹⁴⁸ Dezelfde bevindingen – verschillen tussen SES-groepen in gebruik blijven in stand – werden gedaan in Noorwegen.¹⁴⁹ In Engeland waar in de jaren 2000 alle kinderen 12,5 uur ‘gratis’ voorschools aanbod kregen leidde deze verandering slechts tot een kleine toename in gebruikte plaatsen en zelfs tot minder gebruikte uren en niet tot verbeterde schoolrijpheid.¹⁵⁰
- Een onderzoek dat keek naar het Mattheüs-effect (de kinderen die het meeste baat hebben bij kinderopvang nemen het minst deel) vond dat de beschikbaarheid van voorzieningen (aanbod) een belangrijkere voorspeller van deelname zijn dan percepties van ouders (vraag).¹⁵¹
- Nederlands onderzoek laat zien dat de investeringen in de G37 in 2012 (de bestuursafspraken) destijds hebben geleid tot meer beschikbare ve-plekken.¹⁵²
- Onderzoek van Buitenhk laat zien dat afstand tot de voorziening nauwelijks een reden was voor niet-deelname aan voorschoolse educatie.¹⁵³
- Er zijn beperkte aanwijzingen dat het flexibel maken van de openingstijden zorgt dat er beter wordt aangesloten bij de behoeften van de ouders.¹⁵⁴ Een op de tien ouders vindt het halen en brengen binnen openingstijden stressvol.¹⁵⁵

¹⁴⁷ <https://eveningonderzoek.nl/resultaten/tussentijds-rapport-evening-april-2024/>

¹⁴⁸ Cornelissen, T., Dustmann, C., Raute, A., & Schönberg, U. (2018). *Who benefits from universal child care? Estimating marginal returns to early child care attendance* (IZA Discussion Papers, No. 11688). Institute of Labor Economics

¹⁴⁹ Sibley, E., Dearing, E., Toppelberg, C.O. *et al.* Do increased availability and reduced cost of early childhood care and education narrow social inequality gaps in utilization? Evidence from Norway. *ICEP* 9, 1 (2015).

<https://doi.org/10.1007/s40723-014-0004-5>

¹⁵⁰ Blanden, J., Del Bono, E., McNally, S., & Rabe, B. (2016). Universal preschool education: the case of public funding with private provision. *The Economic Journal*, 126, 682–723.

¹⁵¹ Pavolini, E., & Van Lancker, W. (2018). The Matthew effect in childcare use: a matter of policies or preferences? *Journal of European Public Policy*, 25, 878-893.

¹⁵² Akgündüz, Y. E., & Heijnen, S. (2018). Impact of funding targeted pre-school interventions on school readiness: Evidence from the Netherlands. *De Economist*, 166(2), 155-178.

<https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-discussion-paper-328-impact-funding-targeted-pre-school-interventions-school-readiness.pdf>

¹⁵³ Buitenhk, E. (2022). [Monitor bereik van voorschoolse voorzieningen in Nederland 2021](#). Bureau Buitenhk.

¹⁵⁴ Akabayashi, H., Ruberg, T., Shikishima, C. & Yamashita, J. (2023). Education-oriented and care-oriented preschools: Implications on child development. *Labour Economics*. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2023.102410>

¹⁵⁵ Roeters, A. & Bucx, F. (2018). *Kijk op kinderopvang. Hoe ouders denken over de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

Effect op ontwikkelingsuitkomsten

- Er zijn redelijke aanwijzingen dat universele voorzieningen (voorzieningen die beschikbaar zijn voor alle kinderen en niet alleen doelgroepkinderen) bijdragen aan positieve ontwikkelingsuitkomsten voor kinderen uit lage SES-gezinnen, meer dan voor kinderen uit hoge SES-gezinnen, en dus bijdragen aan kansengelijkheid.^{156 157 158} Noot: het gaat hier niet het effect van universele toegang tot voorzieningen op deelname en niet om een verschil in effecten tussen universele voorzieningen en doelgroepinterventies.

Samengevat: Er zijn beperkte/inconsistente aanwijzingen dat een betere beschikbaarheid van voorzieningen leidt tot hogere deelname (zowel bereik als gebruik). Er zijn redelijke aanwijzingen dat ook universele voorzieningen (en niet alleen doelgroepinterventies) positieve effecten hebben op de ontwikkelingsuitkomsten van doelgroepkinderen.

4.2.6 Betere financiële toegankelijkheid



Mogelijke uitvoering: Hier gaat het maatregelen die financiële drempels voor ouders verminderen of wegnemen. Voorbeelden zijn het verminderen van de eigen bijdrage via kinderopvangtoeslag of gemeentelijke subsidie, het kosteloos maken van voorschoolse educatie voor alle of een gedeelte van de uren. Variaties zijn mogelijk door de maatregelen toe te spitsen op bepaalde groepen kinderen (bijv. alleen met indicatie), ouders (bijv. ouders in bepaalde inkomenscategorieën of gebruik makend van bepaalde regelingen) of focusgebieden (bijv. met hoog risico op achterstand).

- Er zijn beperkte aanwijzingen uit internationale literatuur dat lagere kosten leiden tot hogere deelname aan voorschools aanbod.¹⁵⁹ Kostenreducties moeten relatief aanzienlijk zijn voor gezinnen om hiervan te profiteren. Gratis voorschool voor ontvangers van sociale bijstand kan een beslissende factor zijn voor gezinnen.¹⁶⁰
- In steeds meer Europese landen zijn ‘gratis’ uren voorschools aanbod beschikbaar, ook voor kinderen van 3 jaar en soms ook jonger (bijv. Engeland, Scandinavische landen, Luxemburg) en vaak voor meer uren dan in Nederland (bijv. 20 uur). Deelname in deze landen ligt voor 3-jarigen meestal – maar niet in alle gevallen – boven de 90%.
- Ook in landen waar de netto kosten voor kinderopvang relatief laag zijn voor ouders (bijv. Frankrijk en België), zijn deelname verschillen te zien tussen SES-groepen. Verklaring hiervoor kunnen de beperkte beschikbaarheid van plekken in lagere SES wijken zijn.¹⁶¹
- Nederlands onderzoek van het SCP¹⁶² naar de percepties van ouders wat betreft de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang laat zien dat vier op de tien ouders de betaalbaarheid

¹⁵⁶ Schmutz, R. (2023). Is universal early childhood education and care an equalizer? a systematic review and meta-analysis of evidence. *Research in Social Stratification and Mobility*, 100859.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0276562423001038>

¹⁵⁷ Van Huizen, T. M., & Plantenga, J. (2018) Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments. *Economics of Education Review*, 66, 206-222. doi:10.1016/j.econedurev.2018.08.001

¹⁵⁸ Van Huizen, T. (2024). [Kinderopvang heeft niet altijd een gunstig effect](#). Blog voor ESB, 4 december 2024.

¹⁵⁹ Morrissey, T.W. Child care and parent labor force participation: a review of the research literature. *Rev Econ Household* 15, 1–24 (2017). <https://doi.org/10.1007/s11150-016-9331-3>

¹⁶⁰ Archambault, J., Côté, D. & Raynault, MF. Early Childhood Education and Care Access for Children from Disadvantaged Backgrounds: Using a Framework to Guide Intervention. *Early Childhood Education Journal*, 48, 345–352 (2020). <https://doi.org/10.1007/s10643-019-01002-x>

¹⁶¹ OECD (2024), *Education at a Glance 2024: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c00cad36-en>

¹⁶² Roeters, A., & Bucx, F. (2018). *Kijk op kinderopvang. Hoe ouders denken over de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

onvoldoende vinden (ouders met een laag inkomen zijn minder negatief over de betaalbaarheid dan ouders met een hoog inkomen). Van de ouders die geen gebruik maken van kinderopvang geeft een derde aan dat de kosten de reden zijn. Ook suggereert dit onderzoek dat het bij het begrijpen van het lagere gebruik van kinderopvang onder kwetsbare groepen moeten kijken naar de lagere arbeidsparticipatie in deze groepen: gemiddeld werken zij minder aantal uren of een van beide ouders niet, waardoor er -onafhankelijk van kosten en toegankelijkheid – ook minder noodzaak tot opvang is.

- Recenter onderzoek van de Universiteit Utrecht¹⁶³ heeft de volgende (soms hieraan tegengestelde) bevindingen dat een derde (32%) van de ouders vindt dat de formele kinderopvang nauwelijks betaalbaar is. Ouders zonder migratieachtergrond en ouders met een hoger opleidingsniveau vinden kinderopvang minder duur dan ouders met een migratieachtergrond en ouders met een lager opleidingsniveau.
- Samengevat: Er zijn beperkte aanwijzingen voor de relatie tussen financiële toegankelijkheid en deelname van doelgroepkinderen aan voorschoolse voorzieningen.

4.2.7 Betere aansluiting bij achtergrond en behoeften van kind en ouders



Mogelijke uitvoering: Hieronder kan een breed palet aan maatregelen vallen, bijvoorbeeld aanbod laten aansluiten bij de wensen en behoeften van specifieke groepen ouders (bijv. bij geloofsovertuigingen), openingstijden beter laten aansluiten bij schooltijden en/of werktijden, meer passend aanbod voor kinderen met speciale ondersteuningsbehoeften.

- Er zijn redelijke aanwijzingen uit de literatuur dat negatieve percepties over kinderopvang deelname kunnen remmen.¹⁶⁴ Principiële overtuigingen zijn de meest genoemde reden voor niet-deelname aan ve in Nederland.¹⁶⁵
- Er zijn beperkte aanwijzingen dat bewustzijns- en informatiecampagnes nuttig kunnen zijn om vertrouwen in ECEC-programma's te bevorderen door hun voordelen, kwaliteiten, kosten en inschrijvingsprocedures onder de aandacht te brengen. Ouders die de kinderopvang als goedkoper, beter en toegankelijker zien, gebruiken vaker kinderopvang.¹⁶⁶
- Er zijn beperkte aanwijzingen dat betrokkenheid van ouders stijgt bij culturele afstemming en training van personeel¹⁶⁷ en door taalbarrières en ongelijke machtsverhoudingen weg te halen.¹⁶⁸
- Nederlands onderzoek: ouders nemen om verschillende redenen niet deel aan voorschools aanbod en ieder type ouder vraagt een eigen aanpak.¹⁶⁹

¹⁶³ Archambault, J., Côté, D. & Raynault, MF. Early Childhood Education and Care Access for Children from Disadvantaged Backgrounds: Using a Framework to Guide Intervention. *Early Childhood Education Journal*, 48, 345–352 (2020). <https://doi.org/10.1007/s10643-019-01002-x>

Seibel, V., Yerkes, M.A. (2021). [Op weg naar een nieuw kinderopvangstelsel? Barrières in het gebruik van de kinderopvang](#). Universiteit Utrecht.

¹⁶⁴ Archambault, J., Côté, D., & Raynault, MF. Early Childhood Education and Care Access for Children from Disadvantaged Backgrounds: Using a Framework to Guide Intervention. *Early Childhood Education Journal*, 48, 345–352 (2020). <https://doi.org/10.1007/s10643-019-01002-x>

¹⁶⁵ Buitenhok, E. (2022). [Monitor bereik van voorschoolse voorzieningen in Nederland 2021](#). Bureau Buitenhok.

¹⁶⁶ Roeters, A., & Bucx, F. (2018). *Kijk op kinderopvang. Hoe ouders denken over de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

¹⁶⁷ Archambault, J., Côté, D., & Raynault, M. F. (2020). Early Childhood Education and Care Access for Children from Disadvantaged Backgrounds: Using a Framework to Guide Intervention. *Early Childhood Education Journal*, 48, 345–352. <https://doi.org/10.1007/s10643-019-01002-x>

¹⁶⁸ Norheim, H., & Moser, T. (2020). Barriers and facilitators for partnerships between parents with immigrant backgrounds and professionals in ECEC: a review based on empirical research. *European Early Childhood Education Research Journal*, 28(6), 789–805. <https://doi.org/10.1080/1350293X.2020.1836582>

¹⁶⁹ https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2020/07/5269_In-goede-handen-Keuzen-van-migrantenouders-rond-voorschoolse-educatie_web-1.pdf

Samengevat: Er zijn vanuit onderzoek beperkte aanwijzingen dat een betere aansluiting bij de behoeften van kind en ouders bijdraagt aan hogere deelname.

4.2.8 Betere informatie en communicatie en minder administratieve lasten



Mogelijke uitvoering: Hieronder kan een breed palet aan maatregelen vallen, bijvoorbeeld het vereenvoudigen van inschrijvingsprocedures, het uitvoeren van lokale of landelijke wervingscampagnes, aangepaste werving- en toeleidingsprocedures vanuit jeugdgezondheidszorg ("ouders meer bij de hand nemen").

- Er zijn beperkte aanwijzingen dat het verlagen van administratieve barrières leidt tot een hogere inschrijving en deelname van kwetsbare kinderen.¹⁷⁰
- In Duitsland toont een recente RCT- studie aan dat administratieve barrières, zoals gebrek aan informatie en ingewikkelde aanmeldingsprocedures, de toegang tot kinderopvang bemoeilijken, vooral voor gezinnen met een lager sociaaleconomische status. De onderzoekers voerden een gerandomiseerde proef uit om deze barrières te verminderen. Door middel van video's en persoonlijke hulp bij de aanvraag, zoals het invullen van formulieren, werd het aantal aanmeldingen door lagere SES-gezinnen significant verhoogd, waarmee de aanmeldingskloof tussen lagere en hogere SES-gezinnen met de helft werd verkleind.¹⁷¹
- Nederlands onderzoek laat zien dat 20 tot 25 procent van de ouders het aanvragen van de kinderopvangtoeslag complex vindt en bang is om fouten te maken.^{172 173}

Samengevat: Er zijn vanuit onderzoek beperkte aanwijzingen dat betere informatie en communicatie van kind en ouders bijdraagt aan hogere deelname.

4.3 Effectiviteit van beleidsmaatregelen ter verbetering van kwaliteit van ontwikkelingsstimulering

4.3.1 Betere kwaliteit van ontwikkelingsstimulering in voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs

a. Programma/activiteiten/curriculum ★★★

- Er zijn sterke aanwijzingen voor effectiviteit van aanbod in voor- en voorschoolse voorzieningen op zowel cognitieve als sociale ontwikkeling, met name voor doelgroepkinderen. In Nederland is beperkt bewijs voor het effect van voorschoolse educatie (uitzondering is EVENING, zie hieronder), maar internationaal wel. Belangrijk is wel te realiseren dat onderzoeken verschillende – soms ook tegensprekende – resultaten laten zien en dat vve-aanpakken uit andere landen soms maar

¹⁷⁰ Archambault, J., Côté, D. & Raynault, M. F. (2020). Early Childhood Education and Care Access for Children from Disadvantaged Backgrounds: Using a Framework to Guide Intervention. *Early Childhood Education Journal*, 48, 345–352

Seibel, V., & Yerkes, M.A. (2021). [Op weg naar een nieuw kinderopvangstelsel? Barrières in het gebruik van de kinderopvang](#). Utrecht: Universiteit Utrecht.

¹⁷¹ Hermes, H., Lergetporer, P., Peter, F., & Wiederhold, S. (2021). *Behavioral barriers and the socioeconomic gap in child care enrollment*. <https://d-nb.info/124482657X/34>

¹⁷² Roeters, A., & Bucx, F. (2018). *Kijk op kinderopvang. Hoe ouders denken over de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

¹⁷³ Seibel, V., & Yerkes, M.A. (2021). [Op weg naar een nieuw kinderopvangstelsel? Barrières in het gebruik van de kinderopvang](#). Universiteit Utrecht.

beperkt vergelijkbaar zijn met de Nederlandse context.^{174,175} Met name relevant voor Nederland zijn de bevindingen uit Head Start, omdat er overeenkomsten zijn met het Nederlandse stelsel voor voorschoolse educatie: Head Start richt zich ook op lage inkomensgroepen en veel deelnemende kinderen zijn meertalig. De effecten van Head Start zijn getoetst met zowel een gerandomiseerd experiment (de Head Start Impact Study) en blijken positief op de korte en lange termijn.¹⁷⁶

- Effecten van voor- en vroegschool zijn het grootst en houden het langste aan bij hoge kwaliteit. De proceskwaliteit (emotionele kwaliteit en educatieve kwaliteit) is belangrijker voor de ontwikkeling van kinderen dan de structurele kwaliteit. Vooral voor de educatieve proceskwaliteit worden positieve effecten op de ontwikkeling van kinderen gevonden.^{177,178,179}
- Ook EEF toont redelijke aanwijzingen voor positieve effecten van cognitieve (taal/reken) en sociaal-emotionele programma's op de ontwikkeling van jonge kinderen, mogelijk met grotere effecten voor doelgroepkinderen.¹⁸⁰ Het gebruik van programma's die sociaal-emotionele en/of cognitieve (taal/reken) ontwikkeling bevorderen dragen bij aan versterking het aanbod, met name aan responsieve interacties en effectief klassenmanagement.¹⁸¹
- Het Nederlandse EVENING laat zien dat de urenuitbreiding heeft geleid tot een hogere educatieve kwaliteit en tot betere ontwikkelingsuitkomsten op taal, sociaal-emotionele ontwikkeling en fijne motoriek.¹⁸²
- Nederlands CPB-onderzoek laat zien dat de extra investeringen in toegang en kwaliteit van voorschoolse educatie in 2012 en 2013 in de G37 (via de Bestuursafspraken) hebben geleid tot significant minder kleuterverlengingen bij de doelgroepkinderen in deze steden.¹⁸³
- Internationaal zijn er eerste aanwijzingen voor positieve effecten van domein-specifieke curricula voor het jonge kind op de ontwikkeling van kinderen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het (landelijk/wettelijk) vastleggen van het wat (welke kennis en vaardigheden) en het wanneer (opbouw van een programma, aansluitend bij ontwikkelingsfasen van het kind).¹⁸⁴

¹⁷⁴ Duncan, Greg and Kalil, Ariel and Mogstad, Magne and Rege, Mari (2022). *Investing in Early Childhood Development in Preschool and at Home*. University of Chicago, Becker Friedman Institute for Economics Working Paper No. 2022-58, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4101452>

¹⁷⁵ <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Achtergronddocument-6jun2018-Bewezen-in-effectieve-maatregelen-tegen-leerachterstanden-in-het-primair-onderwijs.pdf>

¹⁷⁶ US Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families (januari 2010). *Head Start Impact Study. Eindrapport*. Washington, DC.

¹⁷⁷ Melhuish, E., Ereky-Stevens, K., Petrogiannis, K., Ariescu, A., Penderi, E., Rentzou, K., Tawel, A., Broekhuizen, M., Slot, P., & Leseman, P. (2015). *A review of the research on the effects of early childhood education and care (ECEC) on development*. Project CARE.

¹⁷⁸ Jepma, IJ., & Vander Heyden, K. (2022). *De impact van voorschoolse educatie*. <https://www.onderwijskennis.nl/kennisbank/de-impact-van-voorschoolse-educatie>

¹⁷⁹ Ulferts, H., Wolf, K. L., & Anders, Y. (2019). Impact of process quality in early childhood education and care on academic outcomes: Longitudinal meta-analysis. *Child Development*, 90(5), 1474–1489. <https://doi.org/10.1111/cdev.13296>

¹⁸⁰ <https://www.onderwijskennis.nl/toolkit-jonge-kind/communicatie-en-taal>

¹⁸¹ Blewitt, C., O'Connor, A., Morris, H., Mousa, A., Bergmeier, H., Nolan, A., Jackson, K., Barrett, H., & Skouteris, H. (2020). Do curriculum-based social and emotional learning programs in early childhood education and care strengthen teacher outcomes? A systematic literature review. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(3), 1049. <https://doi.org/10.3390/ijerph17031049>

¹⁸² Op basis van interne correspondentie met het onderzoeksteam en een eerste presentatie van de bevindingen bij Onderzoekersbijeenkomst OAB op 26 november 2024.

¹⁸³ Akgunduz, Y.E., & Heijnen, S. (2016). *Impact of funding targeted pre-school interventions on school readiness: Evidence from the Netherlands*. CPB discussion paper nr. 328. Sociaal Cultureel Planbureau.

¹⁸⁴ Jenkins, J.M., G.J. Duncan, A. Auger et al. (2018) Boosting school readiness: Should preschool teachers target skills or the whole child? *Economics of Education Review*, 65, 107–125.

Joo, Y.S., K. Magnuson, G.J. Duncan et al. (2020) What works in early childhood education programs? A meta-analysis of preschool enhancement programs. *Early Education and Development*, 31(1), 1–26.

Samengevat: Er zijn sterke aanwijzingen voor positieve effecten van aanbod met hoge (educatieve) proceskwaliteit op de ontwikkelingsresultaten van jonge kinderen. Er zijn eerste aanwijzingen voor de effectiviteit van domein-specifieke curricula op de ontwikkeling van kinderen.

b. Opleidingsniveau professionals ★

- Er zijn beperkte en inconsistente aanwijzingen voor een samenhang tussen opleidingsniveau van professionals en kinduitkomsten; sommige studies rapporteren minimale positieve effecten.^{185 186}

c. Professionalisering en coaching ★★

- Er zijn redelijke aanwijzingen dat coaching en professionele ontwikkeling de kwaliteit van interacties van pedagogisch professionals met de kinderen verbeteren. Effectiviteit van professionalisering is wel afhankelijk van duur en kwaliteit van programma's.¹⁸⁷
- Programma's die een coaching-component bevatten, vertonen meer positieve resultaten, bijvoorbeeld op het toepassen van nieuwe vaardigheden, reflecteren en doelen stellen.^{188,189,190,191}
- Nederlands onderzoek naar de effectiviteit van professionalisering in voorschoolse voorzieningen laat zien dat drie factoren in professionalisering cruciaal zijn: permanentie, gezamenlijkheid en reflectie. Professionele leergemeenschappen lijken een veelbelovende aanpak, omdat daarin deze drie elementen terug te vinden zijn. Het gaat dan zowel om leergemeenschappen van teams van professionals, als om leergemeenschappen waarin wetenschap en werkveld samen optrekken.¹⁹²
- Het Nederlandse EVENING onderzoek laat zien dat de invoeren van de urennorm voor de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker/coach in de voorschoolse educatie een positief effect heeft gehad op de geobserveerde educatieve proceskwaliteit tijdens (begeleide) spelmomenten, maar niet op de emotionele proceskwaliteit.¹⁹³

Rege, M., I. Størksen, I.F. Solli et al. (2023) *The effects of a structured curriculum on preschool effectiveness: A field experiment. The Journal of Human Resources*, <https://doi.org/10.3368/jhr.0220-10749R3>.

¹⁸⁵ Early, D. M., Maxwell, K. L., Burchinal, M., Alva, S., Bender, R. H., Bryant, D., & Zill, N. (2007). *Teachers' education, classroom quality, and young children's academic skills: Results from seven studies of preschool programs. Child development*, 78(2), 558-580.

¹⁸⁶ Eadie, P., Page, J., Levickis, P., Elek, C., Murray, L., Wang, L., & Lloyd-Johnsen, C. (2022). Domains of Quality in Early Childhood Education and Care: A scoping review of the extent and consistency of the literature. *Educational Review*, 1–30. <https://doi.org/10.1080/00131911.2022.2077704>

¹⁸⁷ Egert, F., Dederer, V., & Fukkink, R. G. (2020). The impact of in-service professional development on the quality of teacher-child interactions in early education and care: A meta-analysis. *Educational Research Review*, 29, 100309.

¹⁸⁸ Brunsek, A., Perlman, M., McMullen, E., Falenchuk, O., Fletcher, B., Nocita, G., & Shah, P. S. (2020). A meta-analysis and systematic review of the associations between professional development of early childhood educators and children's outcomes. *Early Childhood Research Quarterly*, 53, 217-248.

¹⁸⁹ Eadie, P., Page, J., Levickis, P., Elek, C., Murray, L., Wang, L., & Lloyd-Johnsen, C. (2022). Domains of Quality in Early Childhood Education and Care: A scoping review of the extent and consistency of the literature. *Educational Review*, 1–30. <https://doi.org/10.1080/00131911.2022.2077704>

¹⁹⁰ Elek, C., & Page, J. (2018). Critical Features of Effective Coaching for Early Childhood Educators: A review of empirical research literature. *Professional Development in Education*, 45(4), 567– 585. <https://doi.org/10.1080/19415257.2018.1452781>

¹⁹¹ Lee, J. Y., & Sung, J. (2023). Effects of in-service programs on Childcare Teachers' interaction Quality: A meta-analysis. *Teaching and Teacher Education*, 124, 104017. <https://doi.org/10.1016/j.tate.2023.104017>

¹⁹² Henrichs, L., Slot, P., & Leseman, P. (2016). *Professionele ontwikkeling in voorschoolse voorzieningen: Een literatuurstudie naar doeltreffende professionaliseringsvormen en -activiteiten*. Universiteit Utrecht.

¹⁹³ Van Huizen et al. (2024). *Tussentijds rapport EVENING*. Universiteit Utrecht.

- Er zijn enige aanwijzingen voor positieve relaties tussen professionalisering en kinduitkomsten, vooral in sociale en emotionele vaardigheden¹⁹⁴, maar ook in taalvaardigheden en schoolrijpheid.¹⁹⁵

Samengevat: Er zijn consistente aanwijzingen voor de effecten van professionalisering op kwaliteit van het aanbod, voor de effecten van professionalisering op ontwikkelingsresultaten bij kinderen is minder bewijs.

d. Samenstelling van de groep (heterogeen/homogeen) ★

- Er zijn beperkte aanwijzingen voor de effectiviteit van heterogene groepen, vooral voor kinderen uit achterstandsituaties.¹⁹⁶
- De Nederlandse Pre-cool studie vindt dat een hogere concentratie van doelgroepkinderen in de voorschoolse voorzieningen samenhangt met een hogere kwaliteit, wat mogelijk verklaard kan worden door een sterkere, sociale missie en meer aandacht voor professionalisering van de medewerkers.¹⁹⁷

Samengevat: Er zijn beperkte aanwijzingen voor de effectiviteit van heterogene groepen.

e. Beroepskracht-kind ratio en groepsgrootte ★★

- Er zijn redelijke aanwijzingen voor de bijdrage van de beroepskracht-kind ratio en groepsgrootte: minder kinderen per volwassene verhoogt wel de proceskwaliteit (frequentie en kwaliteit van interacties tussen professionals en kinderen)¹⁹⁸ maar er is inconsistent bewijs voor een significante relatie tussen kind-staf ratio's en groepsgrootte en ontwikkelingsuitkomsten.^{199 200}
- Er zijn beperkte aanwijzingen dat klassenverkleining in het onderwijs pas effect heeft op ontwikkelingsuitkomsten wanneer het aantal kinderen aanzienlijk wordt teruggebracht (tot minder dan 20 of zelfs 15 kinderen).²⁰¹

¹⁹⁴ Egert, F., Dederer, V., & Fukkink, R. G. (2020). The impact of in-service professional development on the quality of teacher-child interactions in early education and care: A meta-analysis. *Educational Research Review*, 29, 100309.

¹⁹⁵ Brunsek, A., Perlman, M., McMullen, E., Falenchuk, O., Fletcher, B., Nocita, G., Kamkar, N., & Shah, P. S. (2020). A meta-analysis and systematic review of the associations between professional development of early childhood educators and children's outcomes. *Early Childhood Research Quarterly*, 53, 217–248.
<https://doi.org/10.1016/j.ecresq.2020.03.003>

¹⁹⁶ Melhuish, E., Ereky-Stevens, K., Petrogiannis, K., Ariescu, A., Penderi, E., Rentzou, K., Tawel, A., Broekhuizen, M., Slot, P., & Leseman, P. (2015). *A review of the research on the effects of early childhood education and care (ECEC) on development*. Project CARE.

¹⁹⁷ Leseman, P., & Veen, A. (2016). *Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit van voorschoolse voorzieningen. Resultaten uit het pre-COOL cohortonderzoek*. Universiteit Utrecht/Kohnstamm Instituut.
http://www.kohnstammstituut.uva.nl/pre-cool.nl/assets/kohnstamm_947.pdf

¹⁹⁸ Dalgaard, N. T., Bondebjerg, A., Klokke, R., Viinholt, B. C., & Dietrichson, J. (2022). Adult/child ratio and group size in early childhood education or care to promote the development of children aged 0–5 years: A systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, 18(2), e1239.

¹⁹⁹ Perlman, M., Fletcher, B., Falenchuk, O., Brunsek, A., McMullen, E., & Shah, P. S. (2017). Child-Staff Ratios in Early Childhood Education and Care Settings and Child Outcomes: A Systematic Review and Meta-Analysis. *PLoS ONE* 12(1): e0170256. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0170256>

²⁰⁰ Bowne, J. B., Magnuson, K. A., Schindler, H. S., Duncan, G. J., & Yoshikawa, H. (2017). A Meta-Analysis of Class Sizes and Ratios in Early Childhood Education Programs: Are Thresholds of Quality Associated With Greater Impacts on Cognitive, Achievement, and Socioemotional Outcomes? *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 39(3), 407-428.
<https://doi.org/10.3102/0162373716689489>

²⁰¹ <https://www.onderwijskennis.nl/toolkit-leren-en-lesgeven/klassenverkleining>

- Er zijn inconsistente aanwijzingen voor de effecten van onderwijsassistenten op de leeropbrengsten van (doelgroep)kinderen, van belang lijkt een focus op onderwijsinhoudelijke taken, met name begeleiding van kinderen één-op-één of in kleine groepen.^{202 203 204}

Samengevat: Er is redelijk bewijs dat een kleinere groepsgrootte leidt tot hogere proceskwaliteit. Voor de effecten op ontwikkelingsuitkomsten is minder stevig bewijs.

4.3.2 Betere kwaliteit van ontwikkelingsstimulering in thuissituatie



Mogelijke uitvoering: Hieronder valt een breed palet aan maatregelen, zoals thuisprogramma's, huisbezoeken, het vergroten van ouderbetrokkenheid en ouderparticipatie op locatie, het stimuleren van ontwikkelingsstimulering thuis en lokale formele en informele initiatieven die tot doel pedagogisch partnerschap tot doel hebben.

- EEF vindt sterk bewijs voor positieve effecten voor ouderbetrokkenheid (+ 5 maanden) op ontwikkeling, maar met mogelijk minder positieve effecten voor doelgroepouders.
- Er zijn redelijke aanwijzingen dat stimulerende thuisontwikkeling en programma's om ouders daarbij te helpen positieve effecten hebben op ontwikkeling en schoolrijpheid van kinderen, maar er is veel variatie op basis van opzet en context (ook effectgroottes zijn niet altijd consistent).²⁰⁵
- Een belangrijke opmerking bij het onderzoek naar de effecten van ouderbetrokkenheid is dat ouderbetrokkenheid vele verschijningsvormen kent, zoals pedagogische ondersteuning, ondersteuning bij de ontwikkeling van taal en geletterdheid, leerondersteuning en schoolloopbaanondersteuning. Ook zijn er verschillende manieren waarop kinderopvang en scholen de samenwerking met ouders kunnen vormgeven en ouders kunnen extra kunnen ondersteunen.^{206 207}
- Een Nederlandse meta-analyse vindt kleine positieve effectgroottes voor ouder-kindprogramma's rondom lezen en geletterdheid.²⁰⁸ Vooral mondelinge praat- en spelactiviteiten in de thuistaal van kinderen en ouders zijn effectief om alle ouders op een speelse manier bij taalstimulering van hun kinderen te betrekken.²⁰⁹

²⁰² Sharma, U., & Salend, S. J. (2016). Teaching assistants in inclusive classrooms: A systematic analysis of the international research. *Australian Journal of Teacher Education*, 41(8), 7.

²⁰³ Andersen, S C., Beuchert, L., Nielsen, H.S., & Thomsen, M.K. (2020). The effect of teacher's aides in the classroom: Evidence from a randomized trial. *Journal of the European Economic Association*, 18(1), 469-505.

²⁰⁴ <https://www.onderwijskennis.nl/toolkit-leren-en-lesgeven/onderwijsassistenten-en-instructeurs>

²⁰⁵ Dadisman, K., Nickow, A., & Oreopoulos, P. (2024). The Impact of Early Childhood Parenting Interventions on Child Learning: A Systematic Review and Meta-Analysis. *SSRN Electronic Journal*. 10.2139/ssrn.4957415.

²⁰⁶ Bakker et al. (2013). [Leraren en ouderbetrokkenheid een reviewstudie naar de effectiviteit van ouderbetrokkenheid en de rol die leraren daarbij kunnen vervullen](#). Behavioural Science Institute, Radboud Universiteit Nijmegen.

²⁰⁷ Lusse, M., Van der Pluijm, M., & Van der Vegt, A. (2024). *Ouderbetrokkenheid en onderwijskansen*. Onderwijskennis.nl (NRO). www.onderwijskennis.nl/node/1434

²⁰⁸ Van Steensel, R. et al. (2019). [Stimulering van geletterdheid met ouder-kindprogramma's voor kinderen in achterstandssituaties. Een meta-analyse van effecten en werkzame elementen](#). Stichting Lezen.

²⁰⁹ Van der Pluijm, M., Van Gelderen, A., & Kessels, J. (2019). [Activities and strategies for low-educated parents to promote oral language development of their children](#). *School Community Journal* 29(1), 317-362.

- In Nederland zijn positieve ervaringen opgedaan met programma's als VVE Thuis²¹⁰, Opstapje²¹¹ en Thuis in Taal,²¹² al worden in studies niet altijd effecten gevonden.
- Er zijn beperkte aanwijzingen dat een combinatie van zowel gezinsgerichte als centrumgerichte programma's (thuis- en school/opvangcontext) effectief is voor leerprestaties.²¹³
- Voor ouder-kindactiviteiten rondom lezen en geletterdheid geldt echter niet dat de combinatie van centrum- en gezinspak duidelijke voordelen oplevert, net zoals een combinatie van educatieve inhoud met andere vaardigheden, zoals opvoedingsondersteuning. Focus in programma lijkt belangrijk.²¹⁴
- Er zijn redelijke aanwijzingen dat ondersteuning in de thuissituatie ("huisbezoek") leidt tot significante leerwinst. Van belang is de inhoud, de frequentie en professionaliteit van de uitvoerder.²¹⁵
- In sommige onderzoeken gaat het om wekelijkse of maandelijkse bezoeken, zoals bijvoorbeeld bij een programma als de VoorleesExpress.²¹⁶

Samengevat: We weten dat ouders van groot belang zijn voor de ontwikkeling van hun kinderen. Uit onderzoek is moeilijk vast te stellen wat de meest effectieve werkwijze is. Effectiviteit is sterk afhankelijk van de uitvoeringscondities. Er zijn enige aanwijzingen dat ouder-kindprogramma's rondom lezen en geletterdheid kleine positieve effecten kunnen hebben op het ontwikkelingsstimulerend gedrag van ouders.

4.3.3 Betere samenwerking en afstemming tussen voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs



Mogelijke uitvoering: Hieronder valt een breed palet aan maatregelen, zoals gezamenlijke professionalisering, transitieprogramma's, een (landelijk) curriculum voor 0-6 jaar en geïntegreerde kindvoorzieningen (IKC's).

- Het is lastig om de effecten van samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs op de ontwikkeling van kinderen vast te stellen, omdat samenwerking een diversiteit aan inhoudelijke aspecten kent en kinderopvang- en onderwijssystemen internationaal gezien sterk variëren.

²¹⁰ Krijnen, E., Van Steensel, R., & Meeuwisse, M. (2020). [Ouderbetrokkenheid in de voor- en vroegschoolse educatie. Omgang met diverse oudergroepen en bevordering van duurzaamheid](#). Erasmus Universiteit; Teepe, R.C. (2018). Enhancing preschoolers' vocabulary through family literacy programs. Academisch proefschrift. Nijmegen: Radboud Universiteit. Krijnen, E. (2021). *Family literacy in context exploring the compatibility of a family literacy program with children's homes and schools*. [Doctoral Thesis, Erasmus University Rotterdam]. Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR).

²¹¹ Kalthoff, H. (1 december 2023). <https://www.nji.nl/system/files/2021-04/Uitgebreide-beschrijving-Opstapje.pdf> Databank effectieve jeugdinterventies: beschrijving 'Opstapje'. Nederlands Jeugdinstituut. Gedownload van www.nji.nl/jeugdinterventies.

²¹² Van der Pluijm, M. (2020). [At home in language. Design and evaluation of a partnership program for teachers with lower-educated parents in support of their young children's language development](#). Open Universiteit.

²¹³ Blok, H., Fukkink, R., Gebhardt, E., & Leseman, P. (2005). The relevance of delivery mode and other programme characteristics for the effectiveness of early childhood intervention. *International Journal of Behavioral Development*, 29, 35-47. 10.1080/01650250444000315.

²¹⁴ Van Steensel, R. et al. (2019). [Stimuleren van geletterdheid met ouder-kindprogramma's voor kinderen in achterstandssituaties. Een meta-analyse van effecten en werkzame elementen](#). Stichting Lezen.

²¹⁵ Melhuish, E., Ereky-Stevens, K., Petrogiannis, K., Ariescu, A., Penderi, E., Rentzou, K., Tawel, A., Broekhuizen, M., Slot, P., & Leseman, P. (2015). *A review of the research on the effects of early childhood education and care (ECEC) on development*. Project CARE.

²¹⁶ Broens, A., & Van Steensel, R. (2019). *Werkt de VoorleesExpress: effecten op woordenschat, verhaalbegrip en de geletterde thuisomgeving*. Stichting Lezen. <https://repub.eur.nl/pub/119123>

- In andere landen zijn positieve ervaringen opgedaan met transitieprogramma's^{217,218}
- Nederlands onderzoek vindt geen positieve effecten van aansluiting tussen voor- en vroegschool op de ontwikkeling van kinderen.²¹⁹
- Er zijn beperkte aanwijzingen voor het effect van peuter-kleutergroepen. Er is in Nederland nog geen wetenschappelijk onderzoek gedaan naar effecten op ontwikkeling. Uit Amerikaans onderzoek blijkt dat vooral oudere kinderen minder vooruitgang boeken.^{220,221} Deze bevindingen uit de Verenigde Staten zijn niet zonder meer te vertalen naar de Nederlandse situatie: daar zijn de kleutergroepen – anders dan in Nederland – geen integraal onderdeel van de basisschool.
- Er zijn beperkte aanwijzingen voor het effect van startgroepen op de selectieve aandacht en taalontwikkeling van kinderen.²²²
- Er zijn beperkte aanwijzingen dat IKC's gunstig kunnen zijn voor de ontwikkeling van doelgroepkinderen.²²³

Samengevat: Er zijn beperkte aanwijzingen voor effectieve maatregelen die tot doel hebben de doorgaande lijn te versterken.

4.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn beleidsmaatregelen beschreven die bijdragen aan 1) hogere deelname van de doelgroep aan voorschoolse educatie en basisonderwijs bij 4 jaar (meer kinderen nemen deel en/of zij nemen eerder en intensiever deel) en 2) betere ontwikkelingsstimulering van doelgroepkinderen in voorschoolse voorzieningen, in het basisonderwijs, dan wel thuis. Kort samengevat zijn dit de belangrijkste resultaten.

Ter vergroting van de deelname van de doelgroep aan voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs, liggen – enkel en alleen vanuit effectiviteitsoogpunt bekeken – de beste kansen bij de verplichte deelname aan voorschoolse educatie. In landen waar deelname op 3-jarige leeftijd verplicht is, zijn deelnamepercentages het hoogst.

De literatuur wijst erop dat juridische mogelijkheden in Nederland om ouders te dwingen hun kind gebruik te laten maken van voorschoolse educatie uiterst gering zijn en dat er bovendien veel bestuurlijke en maatschappelijke bezwaren zijn. Voor de effecten van verlaging van de leerplichtige leeftijd (van 5 naar 4 jaar) op deelname (bereik en/of gebruik) zijn in de literatuur beperkte aanwijzingen te vinden. Wat we voor beide maatregelen weten is dat eerder starten en meer gebruik (wat een gevolg kan zijn van een verplichting) waarschijnlijk leidt tot betere ontwikkelingsuitkomsten, met name bij doelgroepkinderen.

Naast verplichte deelname, is er bewijs uit onderzoek dat meer uren voor- (en vroeg)schoolse educatie naar verwachting voordelen oplevert voor de doelgroep in termen van kindontwikkeling, onder de voorwaarde dat de kwaliteit van voorschoolse educatie hoog is. Het bewijs hiervoor uit internationale studies is echter vaak gebaseerd op oudere kinderen, en niet op twee-driejarigen. Meer uren kan op

²¹⁷ Fabian, H., & Dunlop, A. W. (2007). *Outcomes of Good Practice in Transition Processes for Children Entering Primary School*. Working Papers in Early Childhood Development, No. 42. Bernard van Leer Foundation: The Hague, The Netherlands.

²¹⁸ Szydlo, T. M., & Farnsworth, E. M. (2023). Impact of kindergarten transition practices in promoting positive behavioral school readiness skills. *Perspectives on Early Childhood Psychology and Education*, 7(1), 10.

²¹⁹ Veen, A., Karssen, A.M., Daalen, M.M. van, Roeleveld, J., Triesscheijn, B., & Elshof, D. (2013). [De aansluiting tussen voor- en voorschoolse educatie en tussen voorschoolse educatie en groep 3](#). Kohnstamm Instituut.

²²⁰ Ansari, A. (2017). Multigrade kindergarten classrooms and children's academic achievement, executive function, and socioemotional development. *Infant and Child Development*, 26(6).

²²¹ Ansari, A., Purtell, K., & Gershoff, E. (2016). Classroom Age Composition and the School Readiness of 3- and 4-Year-Olds in the Head Start Program. *Psychological Science*, 27(1), 53–63.

²²² Vegt, A. L., van der & Van Eck, P. (2016). *Implementatieonderzoek Startgroepen peuters*. Eindrapportage. Oberon.

²²³ Veen, A., & Weijers, D. (2019). [Gemengde groepen in integrale kindcentra](#). Kohnstamm Instituut.

verschillende manieren ingevuld worden: door de startleeftijd te vervroegen (bijv. naar 2 jaar) of door de intensiteit te verhogen (meer uren per week). De literatuur laat geen consistent bewijs zien welke maatregel het meest effectief is. Uit Nederlands onderzoek weten we wel dat de urenuitbreiding in 2020 naar 960 uur heeft geleid tot een verhoging van de educatieve kwaliteit en tot betere kinduitkomsten, met name op taal.

Weinig wetenschappelijk bewijs is te vinden voor beleidsmaatregelen om de toegang tot voorzieningen te verbeteren, bijvoorbeeld als het gaat om betere beschikbaarheid en bereikbaarheid van voorschoolse voorzieningen, betere financiële toegankelijkheid, betere aansluiting bij achtergrond en behoeften van kind en ouders en betere informatie en communicatie en minder administratieve lasten. Onderzoek laat wel zien dat hier bij de doelgroep mogelijk obstakels voor deelname kunnen liggen, maar welke maatregelen dit kunnen verhelpen, is nauwelijks met effectstudies onderzocht. Wat we wel weten uit onderzoek is dat redenen voor niet-deelname bij de doelgroep zeer divers zijn en een dynamisch samenspel tussen vraag (overwegingen van ouders) en aanbod (beschikbaarheid en toegankelijkheid van voorzieningen).²²⁴

Ter verbetering van de kwaliteit van de ontwikkelingsstimulering van jonge doelgroepkinderen in voorschoolse voorzieningen, in basisonderwijs en in de thuissituatie, kunnen eveneens enkele beleidsmaatregelen als effectief worden aangemerkt. Kwalitatief goede voorschoolse programma's en activiteiten tonen aanzienlijke positieve effecten op de cognitieve en sociale ontwikkeling, met name voor doelgroepkinderen. Proceskwaliteit (emotionele en educatieve relaties en interacties tussen jonge kind-professionals en kinderen) is hierbij cruciaal.

Ook aandacht voor continue professionalisering van jonge kind-professionals is een effectief bewezen beleidsmaatregel. Investeren in continue professionalisering verbetert aanbod en interactiekwaliteit en is daarmee van invloed op kinduitkomsten. Vooral coaching van jonge kind-professionals in de praktijk is effectief.

Aanvullend zijn eisen ten aanzien van de beroepskracht-kind ratio en groepsgrootte waarschijnlijk effectief (zowel in voorschoolse voorzieningen als in basisonderwijs), dit beïnvloedt op positieve wijze de mogelijkheden voor ontwikkelingsstimulering door jonge kind-professionals.

Voor de betrokkenheid van ouders bij de ontwikkelingsstimulering van hun kinderen in de thuissituatie bestaat vrij overtuigend bewijs dat dit goed is voor de vroegkinderlijke kindontwikkeling. Stimulerende thuisprogramma's en ouder-kindactiviteiten (zoals lezen en taalstimulering) kunnen leiden tot leerwinst. Welke precieze maatregelen effectief zijn is echter moeilijk uit wetenschappelijk onderzoek vast te stellen, omdat er een grote diversiteit aan programma's en aanpakken is en de effecten sterk afhankelijk zijn van de uitvoering.

Zo kunnen huisbezoeken bijvoorbeeld effectief zijn, maar is dit sterk afhankelijk van de invulling en uitvoering.²²⁵ In Nederland zijn positieve ervaringen opgedaan met ouder-kindprogramma's als VVE Thuis, Opstapje en Thuis in Taal, al worden in studies niet altijd effecten gevonden.

Voor de effectiviteit van samenwerking en afstemming tussen voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs op de ontwikkeling van kinderen en op de kwaliteit van het aanbod bestaat weinig overtuigend bewijs uit de literatuur. Het bewijs uit het buitenland is moeilijk te vertalen naar de Nederlandse context. In Nederlands onderzoek worden wel positieve ervaringen van professionals op de doorgaande lijn gerapporteerd.

²²⁴ Zie voor een uitgebreidere toelichting paragraaf 2.7.1 over deelname aan voorschoolse voorzieningen.

²²⁵ Het maakt bijvoorbeeld uit of je onder huisbezoek een eenmalig bezoek verstaat om elkaar beter te leren kennen, of een wekelijkse uitvoering van een ouder-kindprogramma door een geschoolde professional.

Hoofdstuk 5 gaat verder met de (stapsgewijze) impact- en risicoanalyse van de beleidsmaatregelen ter verbetering van de start in het basisonderwijs, waarbij zowel alle resultaten uit dit hoofdstuk en de vorige hoofdstukken worden gebruikt.

5. Beoordeling van kansrijke beleidsmaatregelen

Dit hoofdstuk presenteert de resultaten van een (stapsgewijze) risico- en impactanalyse van alle onderzochte (categorieën) beleidsmaatregelen en selecteert een aantal kansrijke maatregelen om op landelijk niveau een goede start van doelgroepkinderen in het basisonderwijs te bevorderen. Drie daarvan betreffen het vergroten van de deelname van de doelgroep en drie hebben betrekking op het verbeteren van de kwaliteit van de ontwikkelingsstimulering. De opbrengsten uit het (inter)nationale literatuuronderzoek (Hoofdstuk 4) en de panels (paragraaf 5.1) vormen de input voor deze analyse.²²⁶

Paragraaf 5.1 vat de input uit de tien panelgesprekken samen, waar in totaal met 55 deskundigen en sleutelinformaten is besproken welke (categorieën) beleidsmaatregelen de meeste kans van slagen hebben en waarom (wel of niet). De volledige bevindingen van de panelgesprekken staan in Bijlage 2. In paragraaf 5.2 brengen we de input uit het literatuuronderzoek (Hoofdstuk 4) en de panels (paragraaf 5.1) samen, en beoordelen we alle onderzochte (categorieën) maatregelen op (verwachte) effectiviteit, draagvlak, praktische uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, financiële haalbaarheid en juridische haalbaarheid. Dit leidt tot een selectie van zes (categorieën) maatregelen die op basis van onze reflectie het meest kansrijk geacht worden om de kansen van de doelgroep bij de start in het basisonderwijs te verbeteren. In paragraaf 5.3 zetten we voor elk van die zes maatregelen uiteen met welke kansen en risico's rekening gehouden moet worden bij de invoering en uitvoering van één of meer van deze beleidsmaatregelen en welke impact de maatregel kan hebben. Tot slot eindigt dit hoofdstuk met een concluderende samenvatting (paragraaf 5.4).

5.1 Resultaten van de panels

Deze paragraaf gaat over hoe tien panels met in totaal 55 deskundigen en sleutelinformaten²²⁷ aankijken tegen de geselecteerde beleidsmaatregelen waarmee enerzijds het bereik van voor- en vroegschoolse educatie voor doelgroepkinderen kan worden vergroot en anderzijds de kwaliteit van ontwikkelingsstimulering (in voorschoolse voorzieningen, basisonderwijs en thuissituatie) kan worden versterkt. De selectie van de beleidsmaatregelen is gedaan op basis van de (inter)nationale literatuurstudie (zie voorgaand Hoofdstuk 4). Het betreft hier perspectieven (meningen, ervaringen, percepties, opvattingen en overtuigingen), geen controleerbare feiten uit wetenschappelijk onderzoek. Dit onderdeel vormt daarmee een aanvulling op de voorgaande hoofdstukken waarin het overwegend om wetenschappelijke bewijsvoering ging.

Hieronder worden – op beknopte wijze – de resultaten gepresenteerd van de opbrengsten. De informatie die we hebben verkregen met de panels betreffen meningen, ervaringen, percepties, opvattingen en overtuigingen (perspectieven).

²²⁶ De volledige bevindingen van de panelgesprekken staan in Bijlage 2.

²²⁷ De 10 panels zijn (in willekeurige volgorde): jeugdzorg, kinderopvang, basisonderwijs, ouders, gemeenten, pedagogen, onderwijskundigen, toezichthouders/handhaving, economen en juristen. Er is in het panel 'ouders' niet met ouders zelf gesproken, maar met vertegenwoordigers van ouders. Veelal professionals die vrijwel dagelijks omgang hebben met ouders uit de doelgroep. We hebben diverse belangenorganisaties voor ouders en kinderopvangorganisaties gevraagd ouders te werven voor deelname aan het ouderpanel, maar dat is jammer genoeg niet gelukt. In andere panels (bijv. jeugdzorg, kinderopvang, basisonderwijs en pedagogen) is ook over de rol van ouders gesproken. In Bijlage 1 staat een overzicht van alle 55 deskundigen en sleutelinformaten die hebben meegedaan aan de panels. Bijlage 2 bevat een uitgebreide beschrijving van de bevindingen.

Het betreft dus geen controleerbare (onderzoeks)feiten, geworteld in empirisch-analytisch onderzoek. Daarmee vormt dit onderdeel een aanvulling op de voorgaande hoofdstukken waarin het vooral om wetenschappelijke bewijsvoering ging.

In de panels is begonnen met de twee hoofdmaatregelen om het doelgroepbereik te vergroten, dat wil zeggen verplichte voorschoolse educatie en leerplichtverlaging. In de gesprekken is aandacht besteed aan het draagvlak in de sector, de praktische uitvoerbaarheid, de handhaving, de financiële haalbaarheid en de juridische houdbaarheid van de beleidsmaatregelen.

De informatie uit de panels is geordend naar beleidsmaatregel, en is niet per panel weergegeven. De gepresenteerde informatie weerspiegelt vooral de breedte en de diepte van het denken over het bieden van gelijke kansen aan jonge kinderen bij de aanvang van het basisonderwijs. Er is geen weging toegepast op de perspectieven van de deelnemers, evenmin is geturfd hoe vaak iets is opgemerkt. Daarvoor waren de panels te ongelijksoortig samengesteld naar deskundigheid en ervaring. Bovendien heeft elk gesprek een ‘couleur locale’ gekregen met eigen accenten, deels afhankelijkheid van expertise en ervaring. Er kan dus ook niet worden geconcludeerd dat het ene perspectief meer waard is dan het andere.

Gebleken is dat er tussen – maar ook binnen – de panels zeer uiteenlopend wordt gedacht over welke beleidsmaatregelen het meest kansrijk worden geacht voor de Nederlandse situatie. Wat wél herhaaldelijk voren kwam in de panelgesprekken, is dat de organisatie van het huidige binaire stelsel zelf voor ernstige belemmeringen zorgt bij het bieden van gelijke kansen. In dit verband is vooral het gebrek aan algemene toegankelijkheid van de kinderopvang (en dus voorschoolse educatie) genoemd en de organisatie van een apart (gemeentelijk) deelstelsel voor doelgroepeuters die baat hebben bij voorschoolse educatie. Zonder aanpassingen aan het vigerende stelsel wordt door panelleden betwijfeld of de voorgestelde beleidsmaatregelen wel de beoogde effecten sorteren.

Al met al komt er uit de panels een gemengd beeld naar voren. Zowel tussen als binnen de panels wordt verschillend gedacht. Er is geen ‘silver bullet’ waarmee het taaie vraagstuk van de ongelijke start van kinderen uit kwetsbare maatschappelijke groepen in het basisonderwijs eenvoudig kan worden opgelost. Tegen de achtergrond van het huidige stelsel wordt openlijk betwijfeld of de voorgestelde beleidsmaatregelen wel de beoogde effecten sorteren. Van algemeen toegankelijke kinderopvang (geen arbeidseis en financiële drempel) en met daarbinnen extra ontwikkelingsstimulering doelgroepkinderen, een stelselwijziging dus, kan mogelijk meer doeltreffendheid worden verwacht.

5.1.1 Vergroting van deelname

Met betrekking tot het vergroten van de deelname van doelgroepkinderen aan voor- en voorschoolse educatie is het volgende opgemerkt. Het verplicht stellen van deelname aan voorschoolse educatie voor doelgroepkinderen alleen of alle kinderen stuit bij panelleden op weerstand vanwege de inbreuk op ouderlijke keuzevrijheid. Generieke verplichting (voor alle kinderen) kan normalisatie van deelname op jonge leeftijd bevorderen, maar werkt alleen als deelname kosteloos is voor ouders.

De verlaging van de leerplichtige leeftijd (van 5 naar 4 jaar) maakt volgens de panels duidelijk dat alle kinderen vanaf 4 jaar onder de verantwoordelijkheid van het basisonderwijs vallen en dat school met 4 en niet met 5 jaar begint. Dit draagt bij aan de opkomstdiscipline van alle ouders. Het draagt als risico in zich van “verschoolsing” (te vroege structuur en eisen voor het jonge kind in ontwikkeling), dit wordt als onwenselijk gezien. Voor ouders met een migratieachtergrond kan vroegere leerplicht problematisch zijn vanwege culturele verschillen. In land van herkomst begint de basisschool vaak later.

Urenuitbreiding, c.q. vroeger starten met voorschoolse educatie (bijv. vanaf 2 jaar), kan ontwikkelingsverschillen tussen kinderen uit gezinnen met een verschillende sociaaleconomische status (SES) verkleinen, zo wordt door panelleden gezegd.

De kwaliteit van het aanbod en activiteiten in extra uren is hierbij van cruciaal belang. Jonge peuters hebben evenwel een grotere slaapbehoefte en zijn 'beweeglijk' in gedrag. Ook vraagt het om scholing en ondersteuning van pedagogisch professionals die nu veelal niet gewend zijn om met jonge peuters te werken.

Het organiseren van een extra curriculaire aanbod, aanvullende ondersteuning en begeleiding, zoals ontwikkelingsstimulering tijdens vakanties, kan helpen, maar is volgens de panelleden moeilijk te organiseren en heeft bovendien een beperkt bereik. Daarmee heeft het weinig impact.

Voor wat betreft de betere beschikbaarheid en bereikbaarheid van voorschoolse voorzieningen, merken de deelnemers aan de panelgesprekken op dat het huidige versnipperde (voor- en voerschoolse) stelsel bijdraagt aan segregatie en non-bereik van doelgroepkinderen. Het integreren van voorschoolse educatie in kinderdagopvang kan zowel segregatie verminderen als de deelname van de doelgroep verhogen, omdat een flink deel van de ouders van doelgroepkinderen (zij die allebei werken) baat heeft bij ruime(re) opvangtijden. Die maken nu vaak andere keuzes.

Uit de panels komt naar voren dat een betere financiële toegankelijkheid en kosteloze kinderopvang voor ouders het doelgroepbereik kan vergroten. Tegelijk brengt dit maatschappelijke kosten met zich mee. Het uniformeren van gemeentelijk beleid bij voorschoolse educatie (toegankelijkheid, startleeftijd, aanbod, kwaliteit, ouderbijdragen e.d.) kan verschillen verminderen. Dit wordt als een wenselijke oplossing gezien: er zijn grote verschillen tussen gemeenten in beleid en praktijk van voorschoolse educatie waardoor de ene doelgroeppeuter meer kansen krijgt dan de andere.

Er kan volgens de panels een verbeterslag worden gemaakt in de aansluiting bij wensen en behoeften van kind en ouders. De huidige vormgeving van voorschoolse educatie (met beperkte opvanguren) past veel werkende ouders niet, ze kiezen overwegend voor kinderdagopvang met ruimere openingstijden (hele dagen en dagen naar keus). Dit draagt bij aan non-bereik van gesubsidieerde voorschoolse educatie. Verder is een divers en cultureel sensitief aanbod ('waarderen van eigen taal en cultuur') belangrijk om ouders en doelgroepkinderen met een migratieachtergrond te betrekken bij de voorschoolse educatie. Relaties tussen jonge kind-professionals en ouders zullen moeten gebaseerd zijn op wederzijds respect.

Ruimte voor verbetering is er volgens de panels ook ten aanzien van de informatie, communicatie en administratieve lasten. Stigmatiserende termen zoals 'onderwijsachterstanden' en 'indicatiestelling' hebben een negatieve connotatie en verminderen het doelgroepbereik. Administratieve lasten, zoals het aanvragen van kinderopvangtoeslag, ontmoedigen ouders; eenvoudige bureaucratische processen en lage administratieve lasten bij inschrijving kunnen dit verbeteren.

5.1.2 Verbetering van kwaliteit van ontwikkelingsstimulering

De panelleden hebben zich ook uitgesproken over beleidsmaatregelen die een kwaliteitsverbetering van de ontwikkelingsstimulering van jonge doelgroepkinderen in de voorschoolse voorzieningen en basisscholen voorstaan. Volgens de deelnemers is een gezonde balans tussen pedagogiek en didactiek van belang voor de ontwikkeling van jonge kinderen. Te veel prestatiedruk in de eerste jaren van het basisonderwijs kan voor jonge doelgroepkinderen schadelijk zijn. Geen eisen stellen aan kinderen bij de start van de basisschool voorkomt ongelijke kansen (lage verwachtingen en beoordeling) en negatieve labels.

Opleidingen voor pedagogisch professionals en groepsleerkrachten 1 en 2 van het basisonderwijs kunnen beter inspelen op hoe jonge kinderen spelen en leren. Ook is er in de opleidingen meer aandacht nodig voor communicatie met ouders en interprofessionele samenwerking, aldus de panels. Opleidingen missen integrale aandacht voor het werken met een ontwikkelingsgericht programma en trekken (te) weinig mannelijke jonge kind-professionals aan. Dit wordt betreurd.

Blijvend investeren in voortdurende professionalisering van jonge kind-professionals in voor- en vroegschoolse voorzieningen is cruciaal. Startende jonge kind-professionals hebben vaak extra begeleiding nodig om vakmanschap te ontwikkelen. Hiervoor bestaat momenteel (te) weinig tijd.

Een mix van mbo- en hbo-opgeleide professionals op de groep (in zowel voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs) kan de (randvoorwaarden voor) kwaliteit van het onderwijsaanbod van jonge kinderen verhogen. Het vasthouden van hbo'ers in voorschoolse voorzieningen is en blijft hierbij een uitdaging. Combinatiebanen en integraal personeelsbeleid met het basisonderwijs kunnen dit verbeteren.

Kleinschalige groepen (12-14 peuters) en extra begeleiding (derde pedagogisch professional op de groep) verbeteren de kwaliteit in de voorschoolse educatie, maar zijn door personeelstekorten en hoge kosten vaak niet haalbaar. Verschillen tussen voorschoolse educatie en kleutergroepen (zoals groeps grootte en beroepskracht-kind ratio) verminderen de kwaliteit in het basisonderwijs. Strikte regels rondom groeps grootte en kwalificaties botsen momenteel met de grote personeelstekorten in de sector. Mogelijk kan flexibiliteit helpen, zonder noemenswaardig kwaliteitsverlies. Basisscholen, vooral in focuswijken, kampen met een tekort aan gekwalificeerde leerkrachten. Er staan vaker onbevoegden voor de klas. Daarom zijn er prikkels nodig om werken in deze gebieden aantrekkelijker te maken.

Volgens panelleden hebben steeds meer jonge kinderen extra zorg nodig, maar voorzieningen, kennis en vaardigheden en middelen schieten tekort. Experimentele pilots met jeugdhulpverleners in voorschoolse voorzieningen worden positief gewaardeerd, maar zijn financieel moeilijk op te schalen wegens beperkte middelen bij gemeenten.

Naar de mening van panelleden is laagdrempelige, toegankelijke en preventieve ondersteuning en begeleiding van ouders van jonge kinderen, zowel informeel als professioneel, essentieel om het ontwikkelingsondersteunend gedrag van ouders in de thuissituatie te stimuleren. Veel jonge ouders kampen met onzekerheden in de opvoeding. Hulp wordt vaak pas geboden bij problemen, terwijl preventieve ondersteuning en begeleiding voor alle (aanstaande) ouders belangrijk is, maar niet genormaliseerd. Programma's zoals SPARK en CenteringZwangerschap bevorderen opvoedingsgedrag, maar bereiken niet alle ouders.

Informele netwerken in wijken kunnen waardevolle steun bieden aan ouders met jonge kinderen, en zijn vaak toegankelijker dan formele (zorg verlenende) instanties en professionals, waar ouders soms wantrouwend tegenover staan.

Huisbezoeken door jonge kind-professionals kunnen ouders van jonge kinderen ondersteunen, maar zijn kostbaar (een-op-een begeleiding) en vragen grotere budgetten. Gezinsprogramma's zoals VVE Thuis en Opstapje zijn mogelijk effectief, maar vaak (te) vrijblijvend en worden niet (meer) breed ingezet.

De indruk bestaat dat de grotere gemeenten meer financiële armslag hebben voor de ondersteuning en begeleiding van ouders van jonge kinderen, zoals buurtmoeders, voorleesconsulenten en pilots. Bovendien zijn projecten in gemeentelijk verband vaak tijdelijk gesubsidieerd, wat duurzame verbeteringen in het ontwikkelingsondersteunend gedrag van ouders in de thuissituatie belemmert. Sommige gemeenten koppelen op slimme wijze diensten aan elkaar, bijvoorbeeld via loketten waar ouders actief ondersteund worden bij het aanvragen van een uitkering enerzijds en het regelen van opvang en voorschoolse educatie voor het kind anderzijds.

Voor wat betreft het verbeteren van de samenwerking en afstemming tussen voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs, hebben de panels het volgende ingebracht. Om de overgang te verbeteren, kan een tutor of brugfunctionaris kinderen en ouders helpen bij de overstap van voorschoolse educatie naar basisschool. Initiatieven zoals peuter/kleuter-combinaties en startgroepen bieden goede mogelijkheden voor een soepele overgang, maar huidige wetgeving staat initiatieven in de weg.

Pedagogisch professionals en groepsleerkrachten 1 en 2 uit het basisonderwijs hebben (te) weinig tijd om sterke relaties met kinderen, ouders en collega's te ontwikkelen. Ouders zullen actief betrokken moeten worden bij leerzame speel-leeractiviteiten met hun kind, bijvoorbeeld via spelinloop of informatieve bijeenkomsten.

Betere samenwerking en afstemming van jonge kindvoorzieningen met consultatiebureaus en jeugdhulpverleners kan volgens panelleden kinderen met zorgvragen sneller en beter helpen, maar capaciteitsgebrek en wachtlijsten vormen blijvend een obstakel.

5.2 Identificatie van zes kansrijke maatregelen

We integreren de input uit de literatuur (Hoofdstuk 4) en de panels (paragraaf 5.1) door elk van de 11 in Hoofdstuk 4 onderzochte (categorieën) beleidsmaatregelen te beoordelen op effectiviteit, draagvlak, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, (financiële) haalbaarheid en juridische houdbaarheid. Deze beoordeling resulteert in de selectie van zes kansrijke maatregelen om op landelijk niveau een goede start van doelgroepkinderen in het basisonderwijs te bevorderen.

Minimale voorwaarde voor een maatregel om als kansrijk bestempeld te worden is dat er redelijk overtuigende wetenschappelijke evidentie voor bestaat (zie hiervoor Hoofdstuk 4) en dat de maatregel centraal op landelijk niveau uitgevoerd kan worden. Vooropgesteld staat dat voor elke maatregel in de uitvoering voor verschillende uitvoeringsvarianten gekozen kan worden. De variant waarvoor gekozen wordt kan van invloed zijn op de te verwachten impact. In de nadere uitwerking van de uit te voeren (combinatie van) maatregelen dient hier dan ook expliciet aandacht voor te zijn.

Tabel 5.1 Beoordelingscriteria

Criteria
Effectiviteit: de mate waarin er uit onderzoek bewijs is dat de maatregel bijdraagt aan uitkomstmaten (deelname, kwaliteit, kinduitkomsten)
Draagvlak in sector: de mate waarin de sector en de belanghebbende partijen de maatregel accepteren en steunen ('stakeholder' betrokkenheid)
Praktisch uitvoerbaar: de mate waarin de maatregel kan worden ingevoerd qua personele inzet, financiële mogelijkheden, ondersteunende infrastructuur (knelpunten, faalfactoren, risico's)
Handhaafbaar: de mate waarin de maatregel kan worden nageleefd, gecontroleerd en/of worden afgedwongen (nieuwe voorschriften, naleving, controle, geloofwaardigheid, afschrikkende sancties)
Financiële haalbaar: de mate waarin de beleidsmaatregel kan worden bekostigd (kosten-batenanalyse, toereikende middelenstructuur, financiële risico's)
Juridische houdbaar: de mate waarin een besluit/contract/wet/regel bestand is tegen juridische toetsing; en bestand is tegen uitdagingen als rechtszaken, bezwaarprocedures, en hoger beroep

Tabel 5.2 Overzicht met beoordeling van beleidsmaatregelen op diverse criteria

Beleidsmaatregel	Bewijs voor effectiviteit	Draagvlak in sector	Praktisch uitvoerbaar	Handhaafbaar	Financieel haalbaar	Juridisch houdbaar
Vergroten deelname aan voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs						
Verplichte deelname voorschoolse educatie*	+	-	-	-	o	-
★ Verlaging leerplichtige leeftijd van 5 jaar 4 jaar*	+	+	o	o	o	o
★ Ureuitbreiding (starten bij 2 jaar)	+	+	o	o	o	+
Extra curriculaire aanbod	o	o	o	o	o	o
★ Betere beschikbaarheid en bereikbaarheid van voorschoolse voorzieningen (m.n. ve in dagopvang)	+	+	+	+	+	+
Betere financiële toegankelijkheid	o	+	o	+	-	+
Betere aansluiting bij achtergrond en behoeften kind en ouders	o	+	+	+	+	+
Betere informatie en communicatie en minder administratieve barrières	o	+	+	+	+	+
Verhogen van kwaliteit van ontwikkelingsstimulering						
★ Betere kwaliteit van ontwikkelingsstimulering in voorschoolse voorzieningen (m.n. professionalisering/coaching) en basisonderwijs (m.n. kleinere groepen, beroepskracht-kind ratio)	+	+	o	o	o	o
★ Betere kwaliteit van ontwikkelingsstimulering in thuissituatie	+	+	o	o	o	o
Betere samenwerking en afstemming tussen voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs	o	+	+	o	o	o

De paars gearceerde (categorieën) maatregelen (met een ★) worden als kansrijk aangemerkt. *Verplicht mee te nemen maatregelen in het kader van dit onderzoek naar kansrijke interventies ([kamerbrief Beleidsreactie onderzoeken voor- en vroegschoolse educatie](#), d.d. 21 nov 2024).

Tabel 5.2 bevat een samenvattend overzicht van de beoordeling van, langs een zestal criteria: effectiviteit, draagvlak, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, (financiële) haalbaarheid en juridische houdbaarheid (Tabel 5.1). Alle inzichten uit het literatuuronderzoek en de panelgesprekken zijn hierbij symbolisch samengevat door voor elke (categorie) maatregel voor elk van de zes criteria een positieve (+), neutrale (o) of negatieve (-) beoordeling toe te kennen.

Evenals bij het literatuuronderzoek en de opbrengsten van de panels komt een gemengd beeld naar voren. Het vraagstuk van de ongelijke start van kinderen uit kwetsbare groepen in het basisonderwijs wordt niet opgelost met het treffen van een enkele beleidsmaatregel. Oplossingen zullen moeten worden gezocht in slimme combinaties van beleidsmaatregelen die – in de keten en in samenhang – de gewenste impact sorteren.

Alles gewikt en gewogen komen we op basis van het literatuuronderzoek en de panels uit op de volgende zes beleidsmaatregelen of interventies die jonge kinderen betere kansen kunnen bieden op een voorspoedige start in het basisonderwijs. De eerste drie betreffen het vergroten van de deelname van de doelgroep en de laatste drie hebben betrekking op het verbeteren van de kwaliteit van de ontwikkelingsstimulering.

Voor wat betreft het vergroten van de deelname aan voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs worden de volgende drie beleidsmaatregelen kansrijk geacht:

1. Verlaging leerplichtige leeftijd van 5 naar 4 jaar.
2. Urenuitbreiding (eerder starten met voorschoolse educatie).
3. Betere beschikbaarheid en bereikbaarheid van voorschoolse voorzieningen.

Voor wat betreft het verbeteren van de kwaliteit van de ontwikkelingsstimulering van de kinderen, worden de volgende drie beleidsmaatregelen als kansrijk gezien:

4. Betere kwaliteit van ontwikkelingsstimulering in voorschoolse voorzieningen door middel van opleiding, professionalisering en coaching.
5. Betere randvoorwaarden voor structurele kwaliteit van ontwikkelingsstimulering in de onderbouwgroepen 1 en 2 (vroegschoolse educatie) van het basisonderwijs.
6. Betere kwaliteit van ontwikkelingsstimulering in de thuissituatie.

Voor deze zes maatregelen geldt dat er uit de wetenschappelijke literatuur voldoende evidentie is dat bij een juiste implementatie de maatregel effectief kan zijn (een + in de eerste kolom). Dit is de eerste voorwaarde voor het selecteren van een maatregel als kansrijk. Daarnaast geldt voor deze zes maatregelen ook – in sterkere mate dan de andere maatregelen – dat een centrale rol van de landelijke overheid is weggelegd. Tot slot geldt voor deze maatregelen dat er ook in voldoende mate draagvlak is in de sector en dat er geen onoverkomelijke drempels zijn ten aanzien van uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, (financiële) haalbaarheid en juridische houdbaarheid.

5.2.1 Geen verplichte deelname voorschoolse educatie

Voor een verplichte deelname aan voorschoolse educatie lijkt wel wetenschappelijke evidentie te bestaan voor effectiviteit (paragraaf 4.2.1), maar zijn er zwaarwegende bezwaren die maken dat we een verplichte deelname aan voorschoolse educatie niet als kansrijke maatregel zien.

In de uitvoering van een verplichte deelname aan voorschoolse educatie zouden alle kinderen met een indicatie vanaf 2,5 jarige leeftijd verplicht 16 uur per week (40 weken per jaar) moeten deelnemen aan voorschoolse educatie. Zoals al eerder gemeld wordt hiermee een (te) grote inbreuk gepleegd op de ouderlijke keuzevrijheid in de privésfeer. Bovendien werkt dit stigmatiserend. Generieke verplichting (voor alle kinderen) kan weliswaar normalisatie van deelname op jonge leeftijd bevorderen, maar is alleen realistisch als deelname volledig kosteloos is voor ouders. Het vraagt bovendien om meer gekwalificeerde pedagogisch professionals, terwijl er nu al een groot tekort is.

Ook is deze maatregel juridisch niet houdbaar. De doelgroep voor wie de verplichting zou moeten gaan gelden moet dan objectief – en niet discriminerend – worden vastgesteld. Er mag – vanwege het Europees verdrag van de rechten van de mens – bijvoorbeeld niet enkel op afkomst onderscheid gemaakt worden. Dit vraagt dan om ontwikkeling van een breed gedragen en valide meetinstrument op basis waarvan selectie voor deelname aan voorschoolse educatie geoorloofd is.

Een alternatief voor een selectieve verplichting is een algemene leerplicht voor alle peuters, maar dat is disproportioneel en financieel erg kostbaar. Laat staan dat dit ook praktisch niet uitvoerbaar is – alleen al vanwege het personeelstekort waar nu al sprake van is.

Met het oog op evenredigheid en proportionaliteit is het aan te bevelen om de deelname aan voorschoolse voorzieningen via minder ingrijpende maatregelen te stimuleren; en om dit vanuit het subsidiariteitsbeginsel zoveel als mogelijk lokaal te beleggen, zo dicht mogelijk bij de omgeving waarin de kinderen waarover het gaat.

5.2.2 Decentraal waar mogelijk: toegankelijkheid, aansluiting bij ouders/kind, informatie en samenwerking

Er zijn een viertal (categorieën) maatregelen die wij niet tot de selectie van zes kansrijke (landelijke) maatregelen rekenen, maar waarvoor wel degelijk positieve effecten en impact van te verwachten zijn, en waarvan in de (lokale) praktijk ook al goede voorbeelden van zijn. Dit betreft het inzetten op versterking van de (financiële) toegankelijkheid van voorzieningen, een betere aansluiting bij wensen en behoeften van ouders en kinderen, informatie en betere communicatie, en versterking van de samenwerking tussen (voorschoolse) voorzieningen (onderling) en met het basisonderwijs.

Vanuit het subsidiariteitsbeginsel om besluitvorming zo dicht mogelijk bij de burger – in dit geval het doelgroepkind – te beleggen, ligt het voor de hand om op deze maatregelen gemeentelijk beleid te voeren en te versterken. Dat de doelgroepdefinitie en de daarvoor gebruikte indicatoren en kind- en ouderkenmerken sterk verschillen tussen gemeenten maakt het voeren van landelijk beleid op deze maatregelen problematisch.

Gemeenten kunnen op het terrein van deze (categorieën) maatregelen zelf stappen ondernemen om zowel het bereik van de doelgroep en de geboden kwaliteit van de voorzieningen te stimuleren. In veel gevallen doen zijn dat ook al. Zo ziet één op de drie gemeenten het organiseren van 'betere financiële toegankelijkheid' als effectieve maatregel om een hoger doelgroepbereik in de gemeente te realiseren. Datzelfde geldt voor betere informatie en communicatie en minder administratieve lasten (paragraaf 3.4.5). Meer dan vier op de vijf gemeenten zet dan ook actief in op versterking van financiële toegankelijkheid, veelal via het aanbieden van 'gratis' dagdelen en/of via armoedebeleid (paragraaf 3.4.4). Ook zet ruim de helft van de ondervraagde gemeenten in op informatievoorziening en communicatie, en/of op samenwerking en afstemming met relevante partijen en (zorg)professionals (paragraaf 3.4.3).

5.3 Impact- en risicoanalyse

In deze paragraaf wordt voor de zes meest kansrijke (categorieën) maatregelen bondig op een rij gezet wat de impact zou kunnen zijn en welke kansen en risico's zich voordoen bij de uitvoering ervan. De eerste drie maatregelen richten zich op grotere deelname, de tweede set van drie op versterking van de kwaliteit. Meer algemeen leiden beide soorten maatregelen tot betere ontwikkelkansen voor het doelgroepkind, ofwel doordat kinderen vaker/meer onderwijs krijgen (grotere deelname) ofwel doordat de kwaliteit beter is (hogere kwaliteit). Een belangrijke kanttekening hierbij is wel dat voor de doelgroepkinderen die niet deelnemen aan voorschoolse educatie, de maatregelen die leiden tot een hogere kwaliteit nadelig kunnen zijn, omdat het verschil tussen deze kinderen en de kinderen die wel deelnemen groter wordt.

Betere startkansen zijn positief voor het doelgroepkind, maar kan ook een positieve uitwerking hebben op de jonge kind-professionals, omdat kinderen minder vaak met een (risico op een) onderwijsachterstand binnenkomen en beter te onderwijzen zijn. Dit kan de werkdruk verminderen en het werkplezier verhogen. Op de middellange en lange termijn hebben meer onderwijskansen voor jonge doelgroepkinderen op veel verschillende vlakken impact. Betere benutting van het leerpotentieel van jonge doelgroepkinderen (manifest maken wat latent aanwezig is) leidt mogelijk tot succesvollere schoolloopbanen, een hogere arbeidsproductiviteit en meer belastinginkomsten.

Personen die intensieve en kwaliteitsvolle voor- en voorschoolse educatie hebben genoten, zijn gemiddeld genomen ook gezonder, belanden minder vaak in de criminaliteit, doen minder vaak een beroep op sociale voorzieningen en hebben een hogere participatie.²²⁸

²²⁸ Zie bijvoorbeeld de volgende drie onderzoeken, op basis van Amerikaans onderzoek. Voor de Nederlandse situatie zijn dergelijke kosten-baten analyses niet direct beschikbaar. Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children, *Science* 312 (5782), 1900–1902.

In de rest van deze paragraaf gaan we verder in op de impact die van de afzonderlijke beleidsmaatregelen op basis van alle informatie uit dit onderzoek verwacht kan worden. Daarbij benoemen we ook diverse kansen en risico's waarmee in ieder geval rekening gehouden moet worden bij de invoering en uitvoering van één of meer van deze beleidsmaatregelen. Omdat elke maatregel als categorie van mogelijke interventies gezien kan worden, starten we de beschrijving van elke maatregel met een schets van een of meerdere mogelijke uitvoeringsvarianten.

De keuze voor een specifieke (combinatie van) variant(en) heeft invloed op de te verwachten impact op het versterken van onderwijskansen van kinderen met (een risico op) een onderwijsachterstand. Dit vergt nadere doordenking en uitwerking.

5.3.1 Verlaging leerplichtige leeftijd van 5 naar 4 jaar

Beleidsmaatregel	Bewijs voor effectiviteit	Draagvlak in sector	Praktisch uitvoerbaar	Handhaafbaar	Financieel haalbaar	Juridisch houdbaar
Verlaging leerplichtige leeftijd van 5 naar 4 jaar	+	+	0	0	0	0

Mogelijke uitvoering:

Algemene leerplichtverlaging: Alle kinderen moeten vanaf het moment dat zij 4 jaar worden verplicht naar de basisschool. Mogelijke variaties: De plicht geldt alleen voor doelgroepkinderen, de plicht geldt alleen in bepaalde wijken of focusgebieden, de plicht geldt voor een minimum aantal uren of dagen (bijv. 800 uur per jaar)²²⁹, de leerplicht geldt alleen voor de ochtenden, scholen gaan werken met vaste instroommomenten in het schooljaar, bijvoorbeeld na schoolvakanties.

Te verwachten impact:

- Door de leerplichtige leeftijd te verlagen van 5 jaar naar 4 jaar zullen in principe alle kinderen op 4-jarige leeftijd aan het basisonderwijs beginnen.
- Op dit moment gaat zo'n 2 procent van het totaal aantal kinderen dat zich voor het primair onderwijs inschrijft, nog niet direct als ze 4 jaar worden naar school. De impact van deze maatregel is naar verwachting dus dat 2 procent van de inschrijvers (maximaal 1 jaar) extra onderwijs krijgen.
- 4-jarige kinderen die nu al wel officieel naar school gaan, maar veel verzuimen, zullen door de eerdere leerplicht ook meer onderwijs krijgen.
- Er zijn aanwijzingen dat vroeger starten betere resultaten oplevert op taal en rekenen. Verschillen tussen landen in voorschoolse en schoolse systemen maken het echter ingewikkeld om iets te kunnen zeggen over de effectiviteit van deze maatregel voor de Nederlandse context.

Kansen:

- Er zijn aanwijzingen dat de effecten van vroeger starten groter zijn voor doelgroepkinderen. Verlaging van de leerplichtleeftijd kan de kansengelijkheid dus versterken, zeker als er zich onder de late starters relatief veel doelgroepkinderen bevinden.

[vervolg noot 228] Reynolds, A. J., Temple, J. A., White, B., Ou, S., & Robertson, D. L. (2011). [Age-26 cost benefit analysis of the (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3817956/>) Child-Parent Center Early Education Program. *Child Development*, 82(1), 379-404.

García, J. L., Heckman, J. J., Leaf, D. E., & Prados, M. J. (2019). *Quantifying the life-cycle benefits of an influential early childhood program*. National Bureau of Economic Research. Working Paper 23479.

²²⁹ In België geldt bijvoorbeeld een minimum van 290 van de 320 tot 330 lesdagen voor het kalenderjaar waarin kinderen 5 jaar worden. Zie: <https://www.vlaanderen.be/onderwijs-en-vorming/leerplicht/leerplicht-van-5-tot-18-jaar>

- Meer duidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor de 4-jarigen: het basisonderwijs.
- Meer grip op (ongeoorloofd) thuiszitten en verzuim bij 4-jarigen.
- Meer regelmaat en rust op de groepen door stabiele deelname bij 4 jaar.
- Er ontstaat groeiend belang bij goede kwaliteit van voerschoolse educatie, grotere noodzaak om ook structurele kwaliteitskenmerken op orde te brengen.

Risico's:

- Bij een deel van de ouders zal onbegrip/weerstand bestaan tegen leerplichtverlaging. Het is een wettelijk afdwingbare maatregel die als disproportioneel kan worden gepercipieerd vanwege de kleine aantallen die ermee extra worden bereikt.
- De groep kinderen met een migratieachtergrond blijft met het verlagen van de leerplichtige leeftijd extra moeilijk te bereiken; in land van herkomst gaat men later naar school. Onder deze groep zal verzuim van de leerplicht dan vaker een rol spelen, met extra handhaving als gevolg, zonder dat het bereik van de doelgroep per se groter wordt.
- Het is onbekend welk aandeel van de kinderen die nu nog niet gelijk op 4-jarige leeftijd worden ingeschreven tot de doelgroep gerekend kan worden. Migratieachtergrond en de SES-score van de wijk spelen wel degelijk mee, maar er is ook een groep late inschrijvers zonder (een verhoogd) risico op onderwijsachterstanden. In hoeverre met deze maatregel een groter deel van de doelgroep bereikt wordt is dus op basis van beschikbare data niet goed te bepalen.
- Voor een klein deel van de 4-jarigen is voltijds onderwijs mogelijk (te) belastend, hier zal rekening mee moeten worden gehouden.
- Jonge kinderen hebben een uitgebalanceerd aanbod nodig van vrij spel, begeleid spel en geleid spel, met korte momenten van directe instructie en kleine groepsactiviteiten, zonder prestatiedruk. Verschooning van het voerschoolse aanbod moet worden voorkomen.
- Voor scholen/wijken/gemeenten met een relatief hoog aandeel kinderen dat zich niet gelijk op 4-jarige leeftijd inschrijft kan deze maatregel vragen om meer onderwijspersoneel. Gegeven de huidige personeelstekorten in het onderwijs is het de vraag of deze maatregel praktisch uitvoerbaar is.
- Er zullen extra leerplichtambtenaren nodig zijn om de vroegere leerplichtleeftijd te handhaven.
- Registratie van verzuim kan ingewikkeld zijn als er ruimte wordt geboden voor geoorloofd verzuim in het eerste jaar (gegronde redenen voor afwezigheid). Dit betekent ook dat het toezicht hierop gecompliceerd is, evenals de inzet van leerplicht.
- De kwaliteit van het geboden onderwijs op basisscholen dient gewaarborgd – en waar nodig versterkt – te worden (zie ook 5.3.5). Onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs laat zien dat op scholen met de meeste doelgroepkleuters de kwaliteit van het geboden onderwijs lang niet altijd op orde is.

5.3.2 Urenuitbreiding

Beleidsmaatregel	Bewijs voor effectiviteit	Draagvlak in sector	Praktisch uitvoerbaar	Handhaafbaar	Financieel haalbaar	Juridisch houdbaar
Urenuitbreiding (eerder starten voerschoolse educatie)	+	+	0	0	0	+

Mogelijke uitvoering:

Gemeenten krijgen een inspanningsverplichting om meer uren voerschoolse educatie aan te bieden dan de nu gebruikelijke 960 uur tussen 2,5 en 4 jaar (landelijke urennorm wordt opgehoogd). Mogelijke variaties: Voerschoolse educatie start bij 2 i.p.v. 2,5 jaar, volledig of voor een beperkt aantal uren per week. Voerschoolse educatie start bij 2,5 jaar, maar het aantal uren voerschoolse educatie per week wordt opgehoogd naar bijvoorbeeld 5 dagdelen, 20 uur per week. Differentiatie in aantal uren: Bijvoorbeeld voor 2-jarigen anders dan voor 3-jarigen.

Te verwachten impact:

- Een urenuitbreiding, oftewel de startleeftijd voor voorschoolse educatie verschuiven van 2,5 naar 2 jaar of een intensivering van het aantal uren vanaf 2,5, zal er waarschijnlijk toe leiden dat een deel van de kinderen die nu al deelnemen aan voorschoolse educatie hier een half jaar eerder mee zal beginnen of meer uren gaat afnemen. Dit betekent meer effectieve ontwikkeltijd.
- Om een inschatting te maken van het aantal kinderen dat, wanneer beschikbaar, extra aanbod zal afnemen, kunnen we het beste kijken naar het aandeel van de kinderen dat het volledige aanbod (960 uur) afneemt. Uit de in 2024 uitgezette gemeentevragenlijst volgt dat de gemiddelde doelgroepgrootte (percentage doelgroep van totaal aantal 2,5-4 jarigen) 20 procent betreft. Ook hebben gemeenten aangegeven gemiddeld gezien 78 procent van deze kinderen te bereiken en dat van deze bereikte kinderen, 93 procent het volledige aanbod afneemt. Aangenomen dat dit de groep betreft die ook, wanneer beschikbaar, een half jaar eerder met voorschoolse educatie zullen starten, bereikt deze maatregel 15 procent van de peuters.
- Uit het literatuuronderzoek weten we dat de urenuitbreiding naar 960 uur heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van kinderen.
- De extra kosten zullen neerkomen op ongeveer een derde van het huidige budget.

Kansen:

- Uit het literatuuronderzoek blijkt dat de urenuitbreiding van 640 naar 960 uur heeft geleid tot meer educatieve activiteiten in intensievere pedagogische werkvormen en tot betere ontwikkelingsresultaten bij de doelgroepkinderen. Daarmee draagt dit bij aan kansengelijkheid dan wel het verkleinen van de kloof tussen lage en hoge SES-kinderen.
- Op dit moment zijn er verschillen tussen gemeenten in startleeftijd. Een landelijke norm kan bijdragen aan een eenduidige (landelijke) boodschap over voorschoolse educatie ("Word je kind twee, doe mee!"). Onderzoek van OECD laat zien dat gedecentraliseerd beleid tot lagere deelname leidt.
- Voor deelnemende kinderen draagt meer uren bij aan een betere voorbereiding op en soepeler overgang naar de basisschool.
- Ouders van kinderen komen eerder onder de invloedssfeer van voorschoolse educatie en pedagogisch professionals, dit kan een positieve uitwerking hebben op het vroege ontwikkelingsondersteunend gedrag in de thuissituatie.
- Een eerdere start kan helpen voorkomen dat vroege achterstanden nog groter worden.

Risico's:

- Veel 2-jarigen kunnen nog niet goed deelnemen aan het groepsproces, hebben nog een slaapbehoefte en/of zijn nog niet zindelijk, dit doet een groter beroep op de pedagogisch professionals.
- Deelname aan voorschoolse educatie vanaf 2 jaar vraagt om meer goed opgeleid personeel. Het kan moeilijk zijn om het extra benodigde personeel te vinden, aangezien er nu al een personeelstekort is.
- Het personeel is momenteel mogelijk niet voldoende toegerust om deze groep hele jonge kinderen goed te kunnen begeleiden. Kinderen van 2 jaar vragen om een andere benadering dan oudere kinderen, wat betekent dat het bestaande personeel nieuwe scholing en coaching zal moeten krijgen en nieuw personeel breder opgeleid moet worden.
- Vergelijkbaar geldt dat VE-programma's – die nu ingericht zijn op ontwikkeling vanaf 2,5 jaar – wellicht aangepast moeten worden.
- Als er niet voldoende personeel is of als het personeel niet goed in staat is om de kinderen te begeleiden, zal de impact aanzienlijk kleiner zijn.
- Een ander risico is weerstand vanuit ouders. De eerdere urenuitbreiding naar 960 uur voorschoolse educatie per 1 augustus 2020 leidde ook al tot weerstand in bepaalde delen van het land (bijv. bij streng religieuze ouders).
- Eerder starten betekent ook eerder indiceren; dit vraagt mogelijk aanpassingen in de werving- en toeleidingprocedure van de Jeugdgezondheidszorg.
- Er zijn nu al – mede door personeelstekorten – wachtlijsten voor voorschoolse educatie. Ook worden voorrangregels voor doelgroepeuters niet altijd in acht genomen en kunnen dus peuters die niet per

se tot de doelgroep behoren een plek in beslag nemen. Eerder starten zet extra druk op de beschikbaarheid van voldoende plekken, en biedt dus geen garantie voor een hoger doelgroepbereik.

5.3.3 Betere beschikbaarheid en bereikbaarheid

Beleidsmaatregel	Bewijs voor effectiviteit	Draagvlak in sector	Praktisch uitvoerbaar	Handhaafbaar	Financieel haalbaar	Juridisch houdbaar
Betere beschikbaarheid en bereikbaarheid	+	+	+	+	+	+

Mogelijke uitvoering:

Gemeenten krijgen de opdracht meer werk te maken van een brede beschikbaarheid en goede bereikbaarheid van voorschoolse educatie in de gemeente. Voorbeelden: Gemeenten moeten gestimuleerd worden voorschoolse educatie in de dagopvang mogelijk te maken en/of een meer vraaggestuurd aanbod van voorschoolse educatie mogelijk te maken met bijvoorbeeld de keuze van ouders voor ochtenden en middagen. Een vergezicht is een algemene toegankelijkheid van voorschoolse voorzieningen voor alle kinderen, ongeacht arbeidssituatie van ouders, leeftijd en doelgroepstatus, voor een bepaald aantal uren per week.

Te verwachten impact:

- Op basis van onze uitvraag bij gemeenten maakt op dit moment ongeveer 18 procent van de doelgroepeuters geen gebruik van voorschoolse educatie, waarbij gebrek aan beschikbaarheid van en bekendheid met voorschoolse educatie belangrijke redenen voor niet-deelname zijn.
- Stel dat we op basis van deze cijfers de aanname doen dat van de kinderen die nu niet naar een voorschoolse voorziening gaan een derde dat wel zou doen als deze beter beschikbaar en/of bereikbaar zou zijn, dan zouden naar verwachting 6 procent van de doelgroepeuters door deze maatregel toch naar de kinderopvang gaan (een derde van 18%).

Kansen:

- Uit het literatuuronderzoek blijkt dat universele kinderopvang bijdraagt aan de ontwikkeling van doelgroepkinderen.
- Wanneer het stelsel algemener toegankelijk wordt, is er mogelijke sprake van minder concentratie van doelgroepkinderen in voorschoolse educatie, daarmee is het een middel tegen segregatie.
- Werkende ouders worden beter bediend wanneer voorschoolse educatie in dagopvang beschikbaar is; kans op groter bereik van kinderen in deze groep.
- Niet-werkende ouders van doelgroepkinderen worden niet meer achtergesteld bij werkende ouders van doelgroepkinderen, maar gelijk behandeld.

Risico's:

- In kwetsbare groepen is de arbeidsparticipatie gemiddeld gezien lager dan in andere groepen, waardoor er onafhankelijk van de kosten en toegankelijkheid minder noodzaak tot opvang is. Dit kan ertoe leiden dat ouders van kinderen met een verhoogd risico op achterstanden – ondanks de verbeterde beschikbaarheid – alsnog besluiten hun kind niet naar een voorschoolse voorziening brengen.
- In andere landen waar is ingezet op betere beschikbaarheid, bleven verschillen in deelname te zien tussen SES-groepen. Mogelijk komt dit door een lagere beschikbaarheid van plekken in lagere SES-wijken.
- Er zijn nu al – mede door personeelstekorten – wachtlijsten voor voorschoolse educatie. Ook worden voorrangsregels voor doelgroepeuters niet altijd in acht genomen en kunnen dus peuters die niet per se tot de doelgroep behoren een plek in beslag nemen. Een ruimere beschikbaarheid is daarmee dus geen garantie voor een hoger bereik.

5.3.4 Betere kwaliteit van ontwikkelingsstimulering in voorschoolse voorzieningen door middel van professionalisering en coaching

Beleidsmaatregel	Bewijs voor effectiviteit	Draagvlak in sector	Praktisch uitvoerbaar	Haalbaar	Financieel haalbaar	Juridisch houdbaar
Betere kwaliteit van ontwikkelingsstimulering in voorschoolse voorzieningen door professionalisering en coaching	+	+	0	0	0	0

Mogelijke uitvoering:

Voorschoolse educatie (doelbewuste ontwikkelingsstimulering) een vast onderdeel van de opleiding maken, meer aandacht voor competentieontwikkeling van jonge kind-professionals (bijv. spelverrijking en korte expliciete instructiemomenten aan jonge kinderen) of de landelijke urennorm voor de pedagogisch beleidsmedewerker/coach in de voorschoolse educatie verhogen.

Te verwachten impact:

- Bij de beleidsmaatregelen die gericht zijn op het vergroten van de kwaliteit ontstaat de impact niet via het bereiken van een grotere groep, maar door meer opbrengsten voor de groep die al gebruikmaakt van de voorzieningen. In dit geval gaat het dus om een grotere leeropbrengsten voor de kinderen die al gebruikmaken van voorschoolse voorzieningen.
- Er zijn redelijke aanwijzingen voor positieve relaties tussen continue professionalisering en hogere kwaliteit voor kinderen en daarmee betere voorwaarden voor positieve kinduitkomsten, vooral in sociale en emotionele vaardigheden, maar ook in taalvaardigheden en schoolrijpheid. Voortdurende professionele ontwikkeling in het algemeen en 'coaching on the spot' in het bijzonder, verbeteren de kwaliteit van relaties en interacties van pedagogisch professionals met de kinderen.

Kansen:

- Professionalisering kan bijdragen aan kwaliteit van het aanbod. Professionaliseringsprogramma's die een coaching-component bevatten, vertonen meer positieve resultaten, bijvoorbeeld op het toepassen van nieuwe vaardigheden, reflecteren en doelen stellen.
- Uit het literatuuronderzoek blijkt dat het invoeren van de urennorm voor de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker/coach in de voorschoolse educatie een positief effect heeft gehad op de geobserveerde educatieve proceskwaliteit tijdens (begeleide) spelmomenten.
- Het ophogen van coachingsuren maakt gebruik van een bestaande structuur, en is daarmee relatief eenvoudig op te schalen.
- Investerings in opleiding en kwalificatie van personeel maken het vak aantrekkelijker.
- Beter opgeleid personeel is beter inzetbaar in voorschoolse én vroegschoolse educatie.

Risico's:

- Effectiviteit van professionalisering is afhankelijk van duur en kwaliteit van de professionaliseringsprogramma's. Effecten op ontwikkelingsresultaten van kinderen zijn volgens onderzoek beperkt.
- Als de uitbreiding van de uren voor coaching niet gepaard gaat met duidelijke richtlijnen/beleidskader voor effectieve vormen van coaching (contacttijd, doelen, coachplan, video-observatie, feedback, reflectie e.d.), kan de opbrengst in de praktijk tegenvallen.
- De beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel is nu al een probleem. Meer uren inroosteren voor coaching onttrekt mogelijk goede pedagogisch professionals van de werkvloer. Het vasthouden van hoger en goed opgeleid personeel, zoals pedagogisch beleidsmedewerkers/coaches in de voorschoolse educatie, is een uitdaging.

- Het ontbreekt vaak aan niet-groepsgebonden (kindvrije) uren voor pedagogisch professionals om intensief mee te doen aan effectieve vormen van coaching. Meer aandacht voor continue professionalisering kan daarmee de werkdruk verhogen.
- Beter opgeleid personeel in de voorschoolse educatie is mogelijk minder goed vast te houden en kunnen kiezen voor andere sectoren (overstap naar basisonderwijs).

5.3.5 Beter randvoorwaarden voor structurele kwaliteit van ontwikkelingsstimulering in de onderbouwgroepen 1 en 2 (vroegschoolse educatie) van het basisonderwijs

Beleidsmaatregel	Bewijs voor effectiviteit	Draagvlak in sector	Praktisch uitvoerbaar	Haalbaar	Financieel haalbaar	Juridisch houdbaar
Betere kwaliteit basisonderwijs: Maximeren groeps grootte (bijv. 20 kinderen) en gunstiger beroepskracht-kind ratio	+	+	0	0	0	0

Mogelijke uitvoering:

Een gunstiger beroepskracht-kind ratio (bijv. gedeeltelijke of volledig dubbele bezetting van hbo-opgeleide leraar en mbo-opgeleide pedagogisch professional), mogelijk met focus op scholen of wijken met de hoogste concentratie kinderen met verwachte onderwijsachterstanden.²³⁰

Te verwachten impact:

- Het verbeteren van de kwaliteit van vroegschoolse educatie in het basisonderwijs, door bijvoorbeeld kleinere groepen, komt de allerjongste kinderen in het basisonderwijs ten goede, doordat zij beter onderwijs kunnen ontvangen en/of meer persoonlijke aandacht krijgen. De precieze impact zal afhangen van de mate waarin het lukt om de (educatieve) kwaliteit daadwerkelijk te vergroten.
- Er zijn redelijke aanwijzingen voor de bijdrage van de beroepskracht-kind ratio en groeps grootte: minder kinderen per volwassene verhoogt wel de proceskwaliteit, maar er is inconsistent bewijs voor een significante relatie tussen kind-stafratio's en groeps grootte en ontwikkelingsuitkomsten.

Kansen:

- Er zijn aanwijzingen voor de effecten van de aanwezigheid van onderwijsassistenten op de leeropbrengsten van (doelgroep)kinderen, van belang voor effectiviteit lijkt een focus op onderwijsinhoudelijke taken, met name begeleiding van kinderen één-op-één of in kleine groepen.
- Doelgroepkinderen krijgen meer aandacht, ervaren meer kwaliteit, de verschillen in randvoorwaarden (structurele kwaliteit) tussen voor- en vroegschoolse educatie worden beslecht.
- Het werken in de groepen 1 en 2 wordt voor leerkrachten mogelijk aantrekkelijker ('werkdrukvermindering') wanneer er dubbele bezetting is.
- Er zijn interessante combinatiefuncties mogelijk voor jonge kind-professionals in de kinderopvang en voorschoolse educatie. Dit kan bovendien de doorgaande lijn tussen voor- en vroegschool en onderlinge samenwerking versterken.

Risico's:

- Er zijn beperkte aanwijzingen dat klassenverkleining in het onderwijs pas effect heeft wanneer het aantal kinderen aanzienlijk wordt teruggebracht (tot minder dan 20 of zelfs 15 kinderen).
- Ook in het basisonderwijs vormt het personeelstekort een belemmering om deze maatregelen in te voeren. Het is in de huidige situatie al moeilijk om voldoende bevoegd personeel voor de klas te krijgen, zeker in de focuswijken.

²³⁰ Nu in veel gemeenten onderdeel van de SPUK Ontwikkeling Jonge Kind.

- Er zijn geen wettelijke eisen voor de maximale groepsgrootte en beroepskracht-kind ratio in het basisonderwijs, waar dat bij voorschoolse educatie wel zo is. Een maximale groepsgrootte kan uitkomst bieden, maar vraagt wel om aanvullende regelgeving en sturing op naleving bij schoolbesturen en scholen (waaronder oormerking van middelen voor onderwijsachterstandenbeleid).
- Om scholen te faciliteren deze randvoorwaarden te bewerkstelligen zal waarschijnlijk extra bekostiging nodig zijn. Jaarlijks ontvangen al ruim 40% van alle basisscholen extra bekostiging in het kader van onderwijsachterstandenbeleid. Voor 2023 geldt dat deze scholen gemiddeld genomen voor elke leerling ruim 700 euro extra bekostiging ontvangen. Afgezet tegen een gemiddelde reguliere bekostiging van ongeveer 7000 euro per leerling gaat het om ongeveer 10 procent meer budget per leerling. Indien alle basisscholen in vergelijkbare mate extra bekostiging zouden moeten ontvangen zou dit een flinke extra investering betekenen.²³¹
- Het (financieel) faciliteren van betere randvoorwaarden is geen garantie voor betere kwaliteit van voegschoolse educatie. Er zijn al extra middelen voor scholen met de meeste (verwachte) achterstanden. In hoeverre deze middelen ingezet worden om de juiste randvoorwaarden te creëren om onderwijsachterstanden te bestrijden is niet bekend, gezien scholen vrij zijn om de middelen naar eigen inzicht te besteden. Uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs onder de 15% scholen met de meeste (verwachte) achterstanden blijkt dat de kwaliteit van voegschoolse educatie lang niet overal voldoende is. Een kwart van deze scholen geeft zelfs aan geen voegschoolse educatie aan te bieden.²³²

5.3.6 Betere kwaliteit van ontwikkelingsstimulering in de thuissituatie

Beleidsmaatregel	Bewijs voor effectiviteit	Draagvlak in sector	Praktisch uitvoerbaar	Handhaafbaar	Financieel haalbaar	Juridisch houdbaar
Betere kwaliteit van ontwikkelingsstimulering in thuissituatie	+	+	0	0	0	0

Mogelijke uitvoering:

Gemeenten, opvangorganisaties en onderwijs (financieel) stimuleren om meer werk te maken van pedagogisch en educatief partnerschap, bijvoorbeeld door het aanbieden van laagdrempelige speelgroepen, thuisprogramma's of door ouderbijeenkomsten of spelinloop op locatie. Risico-ouders vanaf zwangerschap via formele en informele wegen verbinden aan initiatieven en organisaties.

Te verwachten impact:

- Het verbeteren van de kwaliteit van ontwikkelingsstimulering in de thuissituatie kan grote impact hebben op alle kinderen die nu onvoldoende ontwikkelingsstimulering (in kwantitatief en kwalitatief opzicht) krijgen vanuit huis.
- De precieze omvang van de impact op deze kinderen is onbekend en onder meer afhankelijk van de mate waarin de beleidsmaatregelen aanslaan bij de ouders en daadwerkelijk worden toegepast in de thuissituatie.

Kansen:

- Hernieuwde beleidsfocus op gezinsondersteuning vanuit voorschoolse educatie en voorliggende voorzieningen.

²³¹ Op basis van eigen berekeningen van de bekostiging van basisscholen voor 2023.

²³² Eigen berekeningen van de bekostiging van basisscholen voor 2023 laten zien dat de 15% scholen met de meeste (verwachte) achterstanden gemiddeld genomen 20% extra bekostiging per leerling ontvangen dan scholen die niet aanmerking komen voor extra middelen ter bestrijding van onderwijsachterstanden.

- Laagdrempelige, informele initiatieven kunnen soms beter werken dan formele initiatieven waar een instantie of zorgprofessional deel van uitmaakt. In dit soort informele netwerken is het mogelijk om uit het zicht te blijven van instanties.
- Huisbezoeken door de pedagogisch professional van de voorschoolse voorziening, de groepsleerkracht 1 en 2 uit het basisonderwijs of een tussenpersoon (bijv. een peuterconsulent, ouderconsulent, ouderbegeleider) kan ouders helpen bij de zorg, opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering in de thuissituatie. Vanuit het basisonderwijs kan er met overheidssubsidie een brugfunctionaris worden aangesteld, deze kan mogelijk worden doorgetrokken naar voorschoolse voorzieningen.
- In sommige gemeenten worden ook andere uitvoeringsorganisaties dan het consultatiebureau ingezet om mogelijk kwetsbare gezinnen te signaleren, bijvoorbeeld bij de aanvraag van een uitkering. Hierdoor worden ouders mogelijk eerder gesignaleerd en bijgestaan.

Risico's:

- Specifieke maatregelen voor ouders van doelgroepkinderen kunnen stigmatiserend werken.
- Er zijn verschillen tussen gemeenten. In grotere gemeenten zijn vaak meer mogelijkheden dan in kleinere gemeenten om het ontwikkelingsondersteunend gedrag van ouders te stimuleren.
- Huisbezoeken door de pedagogisch professional van de voorschoolse voorziening zijn vaak niet mogelijk door gebrek aan geld en menskracht.
- Veel van de initiatieven die worden ingezet zijn vrijblijvend en er kan dus niet gehandhaafd worden op deelname.
- Een deel van de ouders staat in toenemende mate kritisch tegenover toenadering en initiatieven van de overheid en instanties. Sommige ouders zullen moeilijk, zo niet onbereikbaar blijven.

5.4 Samenvatting

Op basis van de voorgaande hoofdstukken hebben we in dit hoofdstuk een zestal kansrijke beleidsmaatregelen geïdentificeerd. Drie daarvan zijn gericht op het vergroten van het bereik van de doelgroep en drie op het verbeteren van de kwaliteit van de ontwikkelingsstimulering.

Om doelgroepbereik (verder) te stimuleren kan ingezet worden op (een combinatie van) verlaging van de leerplichtige leeftijd, uitbreiding van uren in de voorschoolse educatie of versterking van de beschikbaarheid en bereikbaarheid van voorschoolse voorzieningen. Bij het verbeteren van de kwaliteit van de ontwikkelingsstimulering gaat het om verdere stimulering en versterking van al bestaande instrumenten: professionalisering en coaching in voorschoolse voorzieningen, versterking van kwaliteit van basisonderwijs in groepen 1 en 2 door bijvoorbeeld gunstigere beroepskracht-kind ratio's, en gezinsondersteuning om de stimulering in de thuissituatie te versterken.

Het verbeteren van de ontwikkeling van een doelgroepkind kan op de middellange en lange termijn tot een grote positieve impact leiden. Alle maatregelen gaan echter ook gepaard met verschillende kansen en risico's.

In dit hoofdstuk hebben we per maatregel op een rij gezet wat de verwachte impact is, welke kansen er liggen en welke mogelijke risico's er zijn. De belangrijkste conclusies worden hieronder voor elk van de zes kansrijk geachte maatregelen benoemd.

De drie bereikverhogende maatregelen vragen om aandacht voor financiële haalbaarheid en praktische uitvoerbaarheid. Deze maatregelen vergen extra (overheids)investeringen en aanvullend personeel. Gegeven de voorgenomen bezuinigingen en de personeelstekorten in zowel de voorschoolse voorzieningen als het basisonderwijs, is het de vraag in hoeverre voor deze maatregelen de verwachte positieve impact volledig te realiseren valt. Om de financiële kosten en extra personeelsvraag af te zetten tegen de verwachte baten, is het nodig om beter in beeld te brengen welke (doelgroep)kinderen aanvullend bereikt worden met deze maatregelen.

1. Een verlaging van de leerplichtige leeftijd van 5 naar 4 jaar maakt duidelijk dat alle kinderen vanaf 4 jaar onder de verantwoordelijkheid van het basisonderwijs vallen en dat school met 4 en niet met 5 jaar begint. Dit draagt bij aan de opkomstdiscipline van alle ouders en draagt zo bij aan verhoging van het bereik. Er zijn ook aanwijzingen dat de effecten van vroeger starten groter zijn voor doelgroepkinderen. Een verlaging van de leerplichtige leeftijd kan de kansengelijkheid dus versterken, zeker als er zich onder de late starters relatief veel doelgroepkinderen bevinden. We zien bijvoorbeeld relatief veel late inschrijvers onder de groep kinderen met een migratieachtergrond en in wijken met lage SES-scores. In hoeverre met deze maatregel een groter deel van de doelgroep bereikt wordt is op basis van beschikbare data niet goed te bepalen. Dit komt deels doordat onder de late inschrijvers ook een groep kinderen zit die geen (risico op) achterstanden heeft. Daarnaast zal een verlaging van de leerplicht ook bij bepaalde groepen weerstand oproepen, met verhoogd verzuim als consequentie.
2. Een urentuitbreiding – vroeger starten met voorschoolse educatie (bijv. vanaf 2 jaar) – kan verschillen in ontwikkeling tussen kinderen uit gezinnen met een verschillende SES verkleinen. De kwaliteit van het aanbod en activiteiten in die extra uren is hierbij wel van cruciaal belang. Het huidige systeem van voorschoolse educatie is gericht op kinderen in de leeftijd van 2,5 tot 4 jaar, dus bij een jongere start vanaf 2 jaar zijn aanpassingen nodig. Jonge peuters hebben evenwel een grotere slaapbehoefte en zijn ‘beweeglijk’ in gedrag. Ook vraagt het om scholing en ondersteuning van pedagogisch professionals die nu veelal niet gewend zijn om met jonge peuters te werken. Daarnaast betekent eerder starten ook eerder indiceren, wat mogelijk om aanpassingen in de werving- en toeleidingprocedure van de Jeugdgezondheidszorg vraagt.
3. Voor wat betreft betere beschikbaarheid en bereikbaarheid van voorschoolse voorzieningen geldt dat het huidige versnipperde (voor- en vroegschoolse) stelsel bijdraagt aan segregatie en non-bereik van doelgroepkinderen. Het aanbieden van voorschoolse educatie in kinderdagopvang kan zowel segregatie verminderen als de deelname van de doelgroep verhogen, omdat een flink deel van de ouders van doelgroepkinderen (zij die allebei werken) baat heeft bij ruime(re) opvangtijden. Die maken nu vaak andere keuzes. Tegelijkertijd is de arbeidsparticipatie in kwetsbare groepen gemiddeld gezien lager, waardoor er minder noodzaak tot opvang is. Dit kan ertoe leiden dat ouders van kinderen met een verhoogd risico op achterstanden – ondanks de verbeterde beschikbaarheid – alsnog besluiten hun kind niet naar een voorschoolse voorziening brengen.

De drie kansrijke kwaliteitsverhogende maatregelen zijn al deels staande praktijk, maar vragen om verdere stimulering en verbetering. Inzet op (een combinatie van) deze maatregelen kan gepaard gaan met additionele (overheids)investeringen, maar het gaat ook om het sturen op effectievere en efficiëntere inzet van de al ingezette tijd, mensen en middelen.

4. Effectieve professionalisering en coaching in voorschoolse voorzieningen kan bijdragen aan grotere leeropbrengsten voor de kinderen die al gebruikmaken van voorschoolse voorzieningen. Er zijn redelijke aanwijzingen voor positieve relaties tussen continue professionalisering en hogere kwaliteit voor kinderen en daarmee betere voorwaarden voor positieve kinduitkomsten, vooral in sociale en emotionele vaardigheden, maar ook in taalvaardigheden en schoolrijpheid. Opleidingen voor pedagogisch professionals en groepsleerkrachten 1 en 2 van het basisonderwijs kunnen beter inspelen op hoe jonge kinderen spelen en leren. Ook is er in de opleidingen meer aandacht nodig voor communicatie met ouders en interprofessionele samenwerking, aldus de panels. Opleidingen missen integrale aandacht voor het werken met een ontwikkelingsgericht programma en trekken (te) weinig mannelijke jonge kind-professionals aan. Dit wordt betreurd. Blijvend investeren in voortdurende professionalisering van jonge kind-professionals in voor- en vroegschoolse voorzieningen is cruciaal. Startende jonge kind-professionals hebben vaak extra begeleiding nodig om vakmanschap te ontwikkelen. Hiervoor bestaat momenteel (te) weinig tijd. Daarnaast kan een mix van mbo- en hbo-opgeleide professionals op de groep (in zowel voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs) de (randvoorwaarden voor) kwaliteit van het onderwijsaanbod verhogen. Het vasthouden van hbo'ers in

voorschoolse voorzieningen is en blijft hierbij een uitdaging. Combinatiebanen en integraal personeelsbeleid met het basisonderwijs kunnen dit verbeteren.

5. Versterking van structurele kwaliteit in de onderbouwgroepen 1 en 2 draagt bij aan de effectiviteit van vroegschoolse educatie. Deze structurele kwaliteit in groepen 1 en 2 van het basisonderwijs is vaak van een lager niveau dan in de voorschoolse educatie. De kleutergroepen in het basisonderwijs tellen vaak (te) veel kleuters. Er zijn geen wettelijke eisen ten aanzien van maximale groepsgrootte en beroepskracht-kind ratio, zoals bij de voorschoolse educatie. Er is geen sturing van overheidswege op randvoorwaarden bij vroegschoolse educatie. Een maximale groepsgrootte kan uitkomst bieden. De overgang van peuter (maximaal 16 peuters en 2 pedagogisch professionals) naar kleuter is groot (wisselende groepsomvang, maar 28+ is geen uitzondering en 1 groepsleerkracht). De inzet van een onderwijsassistent naast een leerkracht op kleutergroepen met veel doelgroepkinderen kan soelaas bieden.
6. Het verbeteren van de kwaliteit van ontwikkelingsstimulering in de thuissituatie kan grote impact hebben op alle kinderen die nu onvoldoende ontwikkelingsstimulering (in kwantitatief en kwalitatief opzicht) krijgen vanuit huis. De precieze omvang van de impact op deze kinderen is onbekend en onder meer afhankelijk van de mate waarin de beleidsmaatregelen aanslaan bij de ouders en daadwerkelijk worden toegepast in de thuissituatie. Het stimuleren van ontwikkelingsondersteunend gedrag van ouders in de thuissituatie heeft veel potentie, maar is met vrijheid en vrijwilligheid omgeven. Ouders die het nodig hebben, worden vaak niet of slechts mondjesmaat bereikt.

Ook vraagt het bevorderen van ontwikkelingsondersteunend gedrag van ouders in de thuissituatie om een structurele (duurzame) aanpak met lokale maatvoering (bijv. informele en formele netwerken en aanpakken) waarbij rekening wordt gehouden met de grote sociale, culturele en economische diversiteit onder de ouders.

In slothoofdstuk 6 formuleren we de belangrijkste conclusies van het onderzoek naar het verbeteren van de kansen van jonge doelgroepkinderen bij de start in het basisonderwijs. Ook geven we een aantal aanbevelingen mee. Daarmee kunnen de deelname van doelgroepkinderen aan de voorschoolse educatie en het basisonderwijs en de ontwikkelingsstimulering van deze kinderen worden verbeterd.

6. Belangrijkste bevindingen, conclusies, discussie en aanbevelingen

Alvorens we de onderzoeksvragen beantwoorden in paragraaf 6.2, geven we een beknopte toelichting op de aanleiding, achtergrond en uitwerking van het onderzoek (paragraaf 6.1).

6.1 Toelichting bij het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op het verbeteren van de start in het basisonderwijs van jonge doelgroepkinderen, dat wil zeggen kinderen die opgroeien in minder gunstige thuisomstandigheden. Er zijn zorgen over de deelname van doelgroepkinderen aan voorschoolse educatie en aan het basisonderwijs bij 4 jaar. Als doelgroepkinderen voor het begin van de basisschool eenmaal onderwijsachterstanden hebben opgelopen ten opzichte van leeftijdgenoten uit beter gesitueerde gezinnen, zijn deze moeilijk in te halen op latere leeftijd. Omdat voorkomen beter is dan genezen, is in dit onderzoek gezocht naar landelijke beleidsmaatregelen die doelgroepkinderen een betere start in het basisonderwijs kunnen bezorgen.

Om tot kansrijke beleidsmaatregelen te komen voor de Nederlandse situatie, is gebruik gemaakt van een combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek. Ten eerste is een (inter)nationale literatuurstudie uitgevoerd naar de conceptualisering van enkele centrale begrippen als ‘onderwijsachterstanden’ en ‘doelgroep’. Deze literatuurstudie is tevens aangewend voor het identificeren van effectieve beleidsmaatregelen waarmee enerzijds de deelname van jonge doelgroepkinderen aan voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs kan worden vergroot en anderzijds de kwaliteit van ontwikkelingsstimulering in voorschoolse voorzieningen, basisonderwijs en thuissituatie kan worden versterkt. Dit was om meerdere redenen lastig. Enerzijds omdat de designs van veel onderzoek enkel uitspraken toelaten over samenhang (correlaties) en niet over oorzaak-gevolg (causaliteit). Anderzijds is het lastig om bevindingen uit buitenlands onderzoek geldig te verklaren voor de Nederlandse context: we hebben een uniek voorschools en schools stelsel. Ten tweede zijn secundaire data-analyses uitgevoerd op bestaande bronnen van DUO en de Inspectie van het Onderwijs. Dit is gedaan om cijfermatig inzicht te krijgen in de deelname en niet-deelname van de doelgroep aan voorschoolse educatie en basisonderwijs bij 4 jaar. In dit verband is een aanvullende dataverzameling uitgevoerd waaraan 114 gemeenten hebben meegedaan – representatief voor alle gemeenten in Nederland. Daarmee is meer inzicht verkregen in de omvang, het bereik en de redenen van non-bereik van de doelgroep bij voorschoolse educatie, alsmede een beeld van beleidsmaatregelen die gemeenten kansrijk vinden om het doelgroepbereik te optimaliseren. Ten derde is met 55 deskundigen en sleutelinformanten in tien afzonderlijke panels (van vertegenwoordigers uit kinderopvang tot juristen) gesproken over hoe zij aankijken tegen een serie meer of minder effectief gebleken landelijke beleidsmaatregelen die kunnen bijdragen aan een goede start van jonge doelgroepkinderen in het basisonderwijs. De informatie uit de panels betreft perspectieven (meningen, ervaringen, percepties, opvattingen en overtuigingen), en zijn daarmee een aanvulling op de bevindingen uit het literatuuronderzoek. Hierbij zijn de beleidsmaatregelen onderverdeeld naar a) het vergroten van de deelname van de doelgroep aan voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs bij 4 jaar en b) het verbeteren van de kwaliteit van ontwikkelingsstimulering, in drie leefgebieden: voorschoolse voorzieningen, basisonderwijs en thuis. Over het geheel van gegevens is tot slot een (stapsgewijze) impact- en risicoanalyse van de beleidsmaatregelen uitgevoerd, waarbij op basis van de input uit de literatuurstudie en panelgesprekken een beoordeling heeft plaatsgevonden op verscheidene criteria: effectiviteit, draagvlak in de sector, praktische uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, financiële haalbaarheid en juridische houdbaarheid. Dit is aangevuld met een inschatting van de impact, kansen en risico's van de invoering van de meest effectief bevonden beleidsmaatregelen.

We hechten eraan om op te merken dat dit onderzoek zich richt op (nieuwe dan wel geïntensiveerde) beleidsmaatregelen die de onderwijskansen van jonge kinderen aan het begin van het basisonderwijs kunnen vergroten, met een focus op centrale overheidssturing (“macro”). In dit verband moesten we vanuit de opdracht sowieso de verplichtstelling van voorschoolse educatie voor doelgroepkinderen en de verlaging van de leerplichtige leeftijd van 5 naar 4 jaar tegen het licht houden, twee ‘zware’ beleidsmaatregelen met een verplichtend karakter. Desondanks hebben we een bredere literatuurstudie opgezet en ook andere potentiële beleidsmaatregelen meegenomen. Minder nadruk heeft gelegen op “micro”-beleidsmaatregelen die stakeholders in het veld (gemeenten, schoolbesturen en kinderopvangorganisaties) zelf kunnen treffen zonder tussenkomst van de centrale overheid, en die bijvoorbeeld gelegen zijn in het verbeteren van het inhoudelijke ontwikkelingsgerichte aanbod voor jonge doelgroepkinderen.

Een andere opmerking die van belang is voor de achtergrond van dit onderzoek heeft betrekking op de Nederlandse inrichting van het voor- en voorschoolse stelsel, gekenmerkt door een gescheiden aanpak van kinderopvang (inclusief kinderdagopvang, (kortdurende) peuteropvang en gastouderopvang), voorschoolse educatie en basisonderwijs. Mogelijk beïnvloedt het versnipperde stelsel in zichzelf ongelijkheden in onderwijskansen. Dit stelsel omvat namelijk verschillen in toegankelijkheid, beschikbaarheid, kosten, startleeftijd, doelgroepbepaling- en -bereik, aanbod en kwaliteit van door gemeenten gesubsidieerde voorschoolse educatie, met vervolgens een breuk bij de overgang naar het basisonderwijs op 4 jaar, terwijl de leerplicht bij 5 jaar start (wat internationaal gezien vrij jong is). Daarbij komt dat structurele kwaliteitskenmerken, zoals beroepskracht-kind ratio, groepsgrootte en opleidingsvereisten, variëren tussen voorschoolse voorzieningen en het basisonderwijs. Hoewel een herziening van dit binaire stelsel buiten de scope van dit onderzoek valt, komen beleidsopties zoals bredere toegankelijkheid en kosteloze kinderopvang en voorschoolse educatie wel aan bod. Volgens panelleden en ook eigen analyse kan het treffen van sommige beleidsmaatregelen mogelijk niet de gewenste effecten sorteren, als er niets wordt gedaan aan enkele stelselkenmerken die het bieden van gelijke kansen in de weg staan.

6.2 Beantwoording onderzoeksvragen

Met dit *ex ante* onderzoek is geprobeerd de volgende probleemstelling te beantwoorden: *Wat zijn de meest kansrijke beleidsmaatregelen voor Nederland om de onderwijskansen van kinderen met (een risico op) een onderwijsachterstand te vergroten bij de start in het basisonderwijs?*

Uit deze probleemstelling is een serie specifieke onderzoeksvragen afgeleid, onderverdeeld naar drie inhoudelijke thema’s. Hieronder beantwoorden we puntsgewijs de onderzoeksvragen binnen de thema’s. Vooraf merken we op dat de vraag hoe we in Nederland jonge doelgroepkinderen een betere start kunnen bezorgen in het basisonderwijs een complexe vraag is zonder eenvoudig antwoord. We kunnen hoogstens een gedeeltelijk en voorlopig antwoord geven.

Thema 1: De doelgroep (definitie, bereik en kenmerken)

Hoe kan het begrip ‘(risico op) onderwijsachterstand’ worden geconceptualiseerd? Om welke kinderen (en gezinnen) gaat het en wat zegt wetenschappelijk onderzoek over verklaringen voor deze risico’s op onderwijsachterstand?

Het begrip ‘onderwijsachterstand’ verwijst naar verschillen in cognitieve en niet-cognitieve vaardigheden tussen kinderen uit verschillende sociale milieugroepen bij de start van het basisonderwijs. Daarmee is het een groepskenmerk en geen individueel kenmerk. Kinderen uit gunstige omstandigheden hebben doorgaans beter ontwikkelde taalvaardigheden, rekenvaardigheden en zelfregulatie. Belangrijk hierbij is dat het gaat om relatieve en niet om absolute achterstanden: zelfs als een kind gemiddeld presteert ten opzichte van leeftijdsgenoten, kan het toch een onderwijsachterstand hebben in vergelijking met kinderen die opgroeien onder gunstiger thuisomstandigheden in sociaal, cultureel en

economisch opzicht. Onderwijsachterstand wordt niet alleen bepaald door het huidige niveau van prestaties en functioneren, maar ook door de potentiële ontwikkeling die kinderen bij betere thuisomstandigheden zouden kunnen bereiken.

Kinderen met een verhoogd risico op onderwijsachterstand groeien vaak op in gezinnen met een a) lage sociaaleconomische status (SES), waaronder een laag opleidingsniveau, werkloosheid, of lage inkomens, b) migratieachtergrond, soms gecombineerd met een andere thuistaal dan Nederlands en c) stressvolle omstandigheden zoals armoede, beperkte sociale netwerken, of psychische problemen bij ouders. Desalniettemin overwint een deel van de kinderen deze risico's door bijvoorbeeld sterke executieve functies, veerkracht of kwalitatief hoogwaardige voorschoolse educatie en kwaliteitsvol basisonderwijs.

Verskillende theoretische perspectieven bieden verklaringen voor het fenomeen onderwijsachterstanden. De deficiettheorie zegt dat onderwijsachterstanden ontstaan door een gebrek aan cognitieve stimulans in minder gunstige sociale en economische thuisomgevingen. De achterstellingstheorie zegt dat de ongelijkheid wordt veroorzaakt door systemische factoren, zoals segregatie, lage verwachtingen en beperkte toegankelijkheid van kinderopvang en onderwijs. Investerings- en stresstheorieën maken duidelijk dat de sociaaleconomische omstandigheden van het gezin bepalend zijn voor de investeringen – zowel in financiële zin als in meer ondersteunende en mentale zin- die ouders in hun kinderen (kunnen) doen. Een betrekkelijk nieuwe verklaring representeert een waarderend perspectief waarbij het gebruikelijk is om de omstandigheden en kenmerken van gezinnen uit de beoogde doelgroep niet als een deficiet ('tekortkoming') te percipiëren, maar als een bron van kracht te accepteren waarop voorschoolse educatie en basisonderwijs handig op voort kunnen bouwen.

In hoeverre doelgroepkinderen hun potentieel kunnen vinden en aanboren is afhankelijk van de kwaliteit van het persoonlijke bio-ecologisch model van ontwikkeling waarin zij hun jongere jaren doorbrengen. Dit model, dat als uitgangspunt voor dit onderzoek is gehanteerd, beschouwt de ontwikkeling van kinderen als een (tweezijdige) interactie tussen kind- en omgevingsfactoren. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar vier systemen. Binnen het microsysteem gaat het om de directe relaties en interacties in het gezin en onderwijsomgeving (voorschoolse educatie en basisonderwijs). Binnen het mesosysteem draait het om relaties en interacties tussen microsystemen, zoals de samenwerking tussen ouders en voorschoolse educatie bij de zorg, opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering. Binnen het exosysteem gaat het om meer indirecte invloeden zoals ouderlijk werk en inkomen. Het macrosysteem definieert de bredere maatschappelijke en beleidscontext.

Al met al zijn onderwijsachterstanden geen statisch gegeven, maar eerder het resultaat van complexe (wederkerige) relaties en interacties tussen kind-, gezins- en omgevingsfactoren. Het begrip moet daarom benaderd worden vanuit een dynamisch en breder perspectief, waarbij zowel risico's als kansen worden benadrukt. Overigens is er steeds meer kritiek op de term 'onderwijsachterstanden'. Er bestaat een voorkeur voor het gebruik van de term (onderwijs)kansen (bieden), dat meer positivisme uitstraalt en uitnodigt tot actie. Deze conceptualisering vormt de basis voor landelijke beleidsmaatregelen die alle kinderen de kans geven hun volledige potentieel te benutten.

Hoe groot is de groep kinderen met een 'risico op achterstand' (de zogenaamde doelgroepkinderen) in de voorschoolse periode (2-4 jaar) en vroegschoolse periode (groep 1 en 2 basisonderwijs)?

Er is geen vastomlijnde landelijke definitie van doelgroepkinderen (doelgroepeuters en -kleuters in respectievelijk de leeftijd van 2,5 tot 4 jaar en 4 tot en met 5 à 6 jaar jaar), wel is er een model met zes indicatoren (opleidingsniveau vader, opleidingsniveau moeder, verblijfsduur moeder in Nederland, land van herkomst, gemiddeld opleidingsniveau van moeders op school en schuldsanering ouders) waarmee het aantal (en het gewicht van) kinderen met een risico op een onderwijsachterstand wordt geschat én de financiële middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid worden gealloceerd aan gemeenten en

schoolbesturen. Elke gemeente past een eigen doelgroepdefinitie toe met zelfgekozen indicatoren, in meer of mindere mate overlappend met de landelijke indicatoren. Er zijn gemeenten die één indicator toepassen om de doelgroepeuters te indiceren voor voorschoolse educatie, maar er zijn ook gemeenten die hiervoor zes indicatoren benutten. Veruit de meeste gemeenten (53%) nemen drie, vier of vijf indicatoren mee bij de voorschoolse doelgroepbepaling. De drie meest voorkomende indicatoren zijn de taal- en ontwikkelingsachterstand vastgesteld door het consultatiebureau, de thuistaal van het kind en de taal- en ontwikkelingsachterstand vastgesteld door het kinderdagverblijf (dit kan ook een herindicatie bevatten).

Volgens de landelijke indicatoren behoort 15 procent van de peuters in de leeftijd van 2,5 tot 4 jaar tot de doelgroep. Echter, gemeenten wijzen gemiddeld 20 procent van alle peuters (2,5 tot 4 jaar) aan als doelgroepeuter, ofwel een peuter met een indicatie voor voorschoolse educatie. Dit is een kwart meer (25%) dan op basis van de landelijke indicatoren. Gemeentelijke percentages variëren tussen 4 en 59 procent van de totale peuterpopulatie.

Op basis van de CBS-definitie wordt het percentage kleuters met een risico op een achterstand gemiddeld geschat op 12,4 procent van alle kinderen in groep 1 en 2. Het percentage varieert per gemeente van 3 tot 30 procent. Jaarlijks ontvangen ruim 40 procent van alle basisscholen extra bekostiging in het kader van onderwijsachterstandenbeleid. De overige scholen dat wil echter niet zeggen dat de overige scholen geen kinderen hebben met (een risico op) onderwijsachterstanden. Het zegt alleen dat deze scholen niet boven de drempelwaarde van te verwachten achterstanden scoren om extra budget te ontvangen. Scholen zijn vrij om deze middelen naar eigen inzicht te besteden. Voor 2023 gaat het om ruim 2500 van de in totaal ruim 6000 basisscholen. Voor deze scholen geldt dat zij gemiddeld genomen voor elke leerling ruim 700 euro extra bekostiging ontvangen om onderwijsachterstanden te bestrijden. Afgezet tegen een gemiddelde reguliere bekostiging van ongeveer 7000 euro per leerling gaat het om 10 procent meer budget per leerling.

Aandachtspunten bij de doelgroepdefinitie:

- Er zijn geen landelijke criteria om de doelgroep voor voor- en vroegschoolse educatie te definiëren.²³³ Elke gemeente ontwikkelt een eigen definitie op basis van eigen criteria. Een voordeel hiervan is dat er ruimte is voor lokaal maatwerk, een nadeel dat het moeilijk is om landelijk zicht en grip te krijgen op het aantal peuters met een indicatie.
- Hoe minder objectief de lokale criteria zijn, hoe meer ruimte er is voor professionele inschatting van de indicerende JGZ-medewerker. Dit kan een voordeel en een nadeel zijn.
- Er zijn grote verschillen tussen gemeenten in hoe ruim (bijv. aantal indicatoren) zij de doelgroep definiëren. Ook zien we in sommige gemeenten een groot verschil tussen het aantal geïndiceerde peuters en de verwachte aantallen op basis van de CBS-systematiek. Een brede versus smalle lokale doelgroepdefinitie heeft consequenties voor beleid- en uitvoeringsmogelijkheden.
- Ruim indiceren zorgt bijvoorbeeld voor minder financiële middelen per peuter. Ruim indiceren kan ook leiden tot het includeren van kinderen in de voorschoolse educatie die hier mogelijk minder baat bij hebben of de groepen heterogener en daarmee complexer maken.
- Onderwijsachterstandsmiddelen worden niet verdeeld op basis van aantal kinderen met een verwachte achterstand, maar op basis van de totale opgetelde verwachte onderwijsachterstand van deze groep kinderen. Kinderen met een kleine verwachte achterstand tellen minder zwaar mee dan kinderen met een grote achterstand. Er zijn daardoor grote verschillen tussen gemeenten in het beschikbare bedrag per geïndiceerde doelgroepeuter en de mate waarin het budget toereikend is.
- Doelgroepdefinities zijn nu erg gekoppeld aan het voorschoolse domein (toegang tot ve) en hebben nog minder bekendheid en zeggingskracht op de scholen. Dit valt bijvoorbeeld af te leiden uit het feit dat

²³³ Er zijn voornemens voor landelijke minimumcriteria, zie [kamerbrief Beleidsreactie onderzoeken voor- en vroegschoolse educatie](#), d.d. 21 nov 2024.

veel scholen vve-indicaties niet registreren en dat zij niet goed weten welke kinderen op school tot de doelgroep behoren.

Hoe groot is de deelname van de doelgroepkinderen aan voorschoolse educatie en aan het eerste jaar basisonderwijs (in de leeftijd tussen 4 en 5 jaar)?

Volgens landelijke registratiedata namen in 2022 43.016 van de 52.626 doelgroepkinderen deel aan voorschoolse educatie, wat neerkomt op een landelijk bereikpercentage van 82 procent. Het bereik varieert tussen 30 en 141 procent, met lagere percentages in de grote steden (G4). 20 procent van de gemeenten bereikt 100 procent van de door hen geïndiceerde peuters. Volgens een landelijk representatieve groep van gemeenten is het voorschoolse doelgroepbereik in 2024 78 procent, met een spreiding van 27 tot 100 procent. De helft van de gemeenten realiseert een voorschools doelgroepbereik van 80 tot 100 procent.

Bijna alle kinderen in Nederland beginnen hun schoolloopbaan op 4-jarige leeftijd ('directe inschrijvers'). 'Slechts' 2,2 procent van de kleuters is in 2022 als 'late inschrijver' geregistreerd, dus 97,8 procent van alle kleuters beginnen met 4 jaar (vrijwel) gelijk aan de basisschool. Over de niet-inschrijvers is geen informatie bekend. Welk deel van de niet of verlate inschrijvers doelgroepkleuters zijn, is niet vast te stellen op basis van de landelijke registerdata.

Aandachtspunten bij de deelname (bereik) aan voorschoolse educatie:

- Het registreren van doelgroepkinderen en hun deelname aan ve gebeurt op lokaal niveau op veel verschillende manieren en vereist samenwerking en gegevensuitwisseling tussen verschillende partijen, zoals gemeente, JGZ en kinderopvangorganisaties. Dit proces is intensief en foutgevoelig. Op veel plekken is er sprake van onvolledige gegevens.
- Gemeenten hanteren bovendien verschillende definities van bereik: gaat het bijvoorbeeld om het aantal deelnemende kinderen t.o.v. het aantal indicaties (kind voldoet aan criteria) of gaat het om het aantal deelnemende kinderen t.o.v. het aantal verwijzingen (ouders zijn akkoord met indicatie en doorverwijzing naar ve-locatie).
- Doordat er geen eenduidige definitie en manier van registreren is, zijn bereikcijfers landelijk lastig met elkaar vergelijken.
- Er zijn signalen dat in de voorschoolse educatie bij een deel van de kinderen sprake is van later starten, onvolledige deelname (bijv. minder dagdelen) en (ongeoorloofd) verzuim (een lage opkomstdiscipline) waardoor niet het volledige aanbod van 960 uur afgenomen wordt. Hier is de meeste gemeenten geen goed zicht op.
- In de indicering en toeleiding is een belangrijke rol weggelegd voor de jeugdgezondheidszorg, in opdracht van de gemeente. Er zijn grote lokale en regionale verschillen in de werkwijze van de jeugdgezondheidszorg, o.m. afhankelijk van financiële middelen en gemaakte samenwerkingsafspraken. Zo zijn er verschillen in kind- en registratiesystemen, verschillen in indicatieprocedures (bijv. aantal contactmomenten en bij welke leeftijd, instrumentarium) en verschillen in toeleidingspraktijken (bijv. huisbezoeken, informatiefolders, consulenten). Dit kan leiden tot verschillen in bereik tussen gemeenten.

Aandachtspunten bij de deelname aan vroegschoolse educatie:

- Landelijk zicht op het aantal niet-ingeschrevenen is moeilijk te verkrijgen, omdat de basis van de DUO registratiedata bestaat uit alle kinderen die in een bepaald jaar ingeschreven worden op een basisschool. Van die kinderen kijk je dan hoe oud ze zijn en kun je iets zeggen over het aandeel late inschrijvers (niet direct met 4 jaar, maar pas met 4 jaar en X maanden of pas met 5 jaar). Het aandeel van alle 4-jarigen dat naar school gaat – en het aandeel daarvan dat niet naar school gaat – is op basis van deze data niet te bepalen.
- Ook in de groepen 1 en 2 van het basisonderwijs spelen zaken als thuiszitten en verzuim, al is hier geen landelijk zicht op. Doordat er geen leerplicht is voor 4-jarigen worden deze cijfers minder goed geregistreerd en is het moeilijker hier op te sturen.

- Er zijn signalen dat jonge kinderen vaker direct starten in gespecialiseerd onderwijs (in plaats van eerst geplaatst te worden in regulier onderwijs) omdat het regulier basisonderwijs geen passende plek denkt te kunnen bieden, bijvoorbeeld vanwege speciale ondersteuningsbehoeften of omdat de schoolse vaardigheden nog onvoldoende ontwikkeld zijn.²³⁴

Wat zijn de kenmerken van de doelgroepkinderen die geen gebruik maken van voorschoolse educatie of het eerste jaar basisonderwijs?

De kenmerken van de niet-bereikte doelgroepkinderen bij voorschoolse educatie zijn volgens gemeenten hoofdzakelijk gerelateerd aan a) sociaaleconomische status (laag inkomen/schuldenproblematiek, 21%), b) culturele achtergrond (niet-westerse migratieachtergrond, 25%, streng-religieuze achtergrond, 14%), c) opleidingsniveau (ouders met beperkte basisvaardigheden, 21%) en d) andere factoren (vluchtelingenstatus, 15%, specifieke zorgbehoeften van het kind, 23%). Kanttekening bij deze cijfers is dat gemeenten gegevens van niet-bereikte kinderen vaak niet centraal registreren en analyseren, dus dat deze cijfers naar alle waarschijnlijkheid een inschatting (*educated guess*) van de beleidsmedewerkers betreffen.

De redenen van non-bereik zijn gedeeltelijk gelegen in praktische factoren (bijv. onhandige opvangtijden, werkende ouders), dit wordt door 56 procent van de gemeenten als belangrijkste reden genoemd. Voor een ander deel komen ze voort uit culturele overtuigingen van ouders (bijv. geen noodzaak zien), zo wordt door 53 procent van de gemeenten gerapporteerd. Deze twee redenen worden door grote gemeenten (G4 en G40) vaker genoemd dan door kleine gemeenten.

Op basis van de landelijk beschikbare gegevens is onbekend waar de niet-bereikte voorschoolse doelgroepkinderen verblijven. Nemen ze deel aan kinderdagopvang, gastouderopvang, een MKD? Zijn ze thuis bij ouders, worden ze opgevangen door oma's en opa's? Gaan ze over de eigen gemeentegrens naar een voorschoolse voorziening of voorschoolse educatie, eventueel over de landsgrens (in de zuidelijke provincies) omdat in Vlaanderen wél 'gratis' voorzieningen zijn vanaf de peuterleeftijd? Alles is mogelijk. In samenhang met voorgaande is het ook niet duidelijk of de kinderen die verlaat instromen in het basisonderwijs tot de doelgroep behoren en of ze al dan niet hebben deelgenomen aan voorschoolse educatie. Dit wordt niet systematisch geregistreerd, zowel op gemeentelijk als op landelijk niveau.

Voor het later starten met basisonderwijs dan bij 4 jaar in groep 1 kunnen voor een deel religieuze of culturele factoren worden genoemd. Een aanzienlijk deel van de gemeenten met hogere percentages late inschrijvers bevindt zich in de Bijbelbelt. Maar er spelen mogelijk ook andere factoren mee, maar die zijn moeilijk met bestaande data boven tafel te krijgen.

Aandachtspunten bij de kenmerken van niet-deelnemende kinderen:

- De groep die momenteel niet bereikt wordt met voorschoolse educatie is zeer divers in achtergrondkenmerken. Er is niet één groep aan te wijzen voor wie deelname niet vanzelfsprekend is.
- Bereik is een samenspel tussen vraag (wensen en behoeften van ouders) en aanbod (beschikbaarheid, bereikbaarheid en (financiële) toegankelijkheid van voorzieningen). Lokale verschillen aan de aanbodkant kunnen verklarend zijn voor verschillen in bereik (bijv. 'gratis' dagdelen, startleeftijd, aantal voorzieningen), al is dat met dit onderzoek moeilijk vast te stellen.
- Het zou voor lokale (en uiteindelijk landelijke) sturing op doelgroepbereik wenselijk zijn als gemeenten beter de redenen voor non-bereik registreren en zicht hebben waar de niet-bereikte kinderen verblijven (in reguliere dagopvang, gastouderopvang, informele opvang, thuis bij ouders).

²³⁴ Zie bijv. <https://www.swvpo3006.nl/onze-peuters-en-kleuters-in-beweging-op-weg-naar-een-integrale-aanpak/> en <https://tinyurl.com/4x549ypp>

- Uit beschikbare DUO-gegevens is moeilijk af te leiden wat de relatie is tussen laat starten in het basisonderwijs en doelgroep kenmerken zoals lage SES. Ook is er geen zicht op de groep niet-inschrijvers, thuiszitters en verzuim. Ook in de groepen 1 en 2 van het basisonderwijs spelen vraagstukken rond passend onderwijs een rol.

Thema 2: Beleidsmaatregelen

Welke beleidsmaatregelen kunnen bijdragen aan een goede start van doelgroepkinderen op school?

Er is geen 'quick fix'-oplossing voor een groot en hardnekkig maatschappelijk vraagstuk dat al zeker 60 jaar oud is. Niet één specifieke beleidsmaatregel, maar een combinatie van meerdere (elkaar versterkende) beleidsmaatregelen, is essentieel om risico's op (beginnende) onderwijsachterstanden bij de start in het basisonderwijs te verminderen. Het betreft hier beleidsmaatregelen die sterk van elkaar verschillen in omvang, impact, uitvoering, kosten e.d.

Verplichte voorschoolse educatie voor de doelgroep, het verlagen van de leerplicht naar 4 jaar en intensievere en kwalitatief hoogwaardige voorschoolse educatie (vanaf 2 jaar, dus per saldo een urenuitbreiding) zijn – op basis van wetenschappelijke kennis en inzichten alleen – de meest bewezen effectieve beleidsmaatregelen om de deelname van doelgroepkinderen te vergroten en (het risico op) ontwikkelingsachterstanden te verminderen. Verder kan doorgaande professionalisering van jonge kind-professionals (i.h.b. effectieve vormen van 'coaching on the spot') de relatie- en interactiekwaliteit en ontwikkelingsstimulering van jonge doelgroepkinderen verbeteren. Ook betere randvoorwaarden voor structurele kwaliteit van ontwikkelingsstimulering in de onderbouwgroepen 1 en 2 (vroegschoolse educatie) van het basisonderwijs dragen zeer waarschijnlijk bij aan positieve kinduitkomsten bij de doelgroep. Omdat er dan meer tijd en aandacht kan uitgaan naar het opbouwen en onderhouden van sociale relaties en talige interacties tussen jonge kind-professionals en kinderen. Buiten dat zijn er aanwijzingen dat gerichte ouder-kindprogramma's rondom (voor)lezen en geletterdheid kleine positieve effecten kunnen hebben op het ontwikkelingsstimulerend gedrag van ouders.

Aanvullende beleidsmaatregelen kunnen worden gevonden in extra curriculaire aanbod, betere toegankelijkheid en bereikbaarheid van voorzieningen, en het verminderen van administratieve lasten. Afhankelijk van de implementatie kunnen ook geïntegreerde kindvoorzieningen (voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs) een bijdrage leveren aan de kwaliteit van ontwikkelingsstimulering. Voor deze beleidsmaatregelen is minder wetenschappelijk bewijs.

Aandachtspunten bij effectieve beleidsmaatregelen:

- Een belangrijke kanttekening bij het literatuuronderzoek is dat veel internationale studies vanwege verschillen in de stelsels voor het jonge kind moeilijk te vertalen zijn naar het Nederlandse beleid en praktijk van voor- en vroegschoolse educatie. Eigenlijk zou een beleidsmaatregel eerst uitgetest moeten worden in de Nederlandse praktijk, geflankeerd met deugdelijk onderzoek.
- Bovendien vinden veel studies op basis van niet al te sterke onderzoeksdesigns bewijs voor relaties (associaties), maar niet voor causale verbanden waardoor extra voorzichtigheid in de interpretatie is geboden.

Hoe kunnen ouders effectief worden ingezet om bij te dragen aan het verminderen of voorkomen van het risico op (onderwijs)achterstanden?

Voor de betrokkenheid van ouders bij de ontwikkelingsstimulering van hun kinderen in de thuissituatie bestaat vrij overtuigend wetenschappelijk bewijs dat dit goed is voor de vroegkinderlijke kindontwikkeling. Stimulerende thuisprogramma's en ouder-kindactiviteiten (zoals voorlezen en ander vormen van taal- en denkstimulering) kunnen leiden tot leerwinst. Welke precieze beleidsmaatregelen effectief zijn is echter

moeilijk uit wetenschappelijk onderzoek vast te stellen, omdat er een grote diversiteit aan programma's en aanpakken is en de effecten sterk afhankelijk zijn van de uitvoering. Zo kunnen huisbezoeken bijvoorbeeld effectief zijn, maar is dit sterk afhankelijk van de invulling en uitvoering.²³⁵ In Nederland zijn positieve ervaringen opgedaan met ouder-kindprogramma's als VVE Thuis, Opstapje en Thuis in Taal, al worden in studies niet altijd effecten op ontwikkelingsresultaten van kinderen gevonden.

Uit studies naar doelgroepouders weten we dat het gaat om een zeer diverse groep ouders en dat het belangrijk is om naar combinaties van achtergrondkenmerken te kijken (in plaats van naar enkelvoudige kenmerken) in het begrijpen van de deelname en niet-deelname aan voorschoolse educatie. Zo zijn er bijvoorbeeld aanzienlijke verschillen in arbeidssituatie van ouders tussen en binnen migrantengroepen. Maar bijvoorbeeld ook culturele opvattingen over nut en noodzaak van voorschoolse voorzieningen variëren tussen maar ook binnen groepen.

Deelnemers aan de panels pleiten voor laagdrempelige, toegankelijke en preventieve ondersteuning en begeleiding van (aanstaande) ouders van jonge (doelgroep)kinderen, zowel op informele basis als in professioneel verband. Veel jonge ouders kampen met onzekerheden in de zorg, opvoeding en ontwikkelingsstimulering. Hulp wordt vaak pas geboden bij (dreigende) problemen, terwijl preventieve ondersteuning en begeleiding voor alle (aanstaande) ouders belangrijk is. Dit is echter niet genormaliseerd. Nieuwe initiatieven op het gebied van opvoedingsondersteuning zijn veelbelovend, maar lang niet alle ouders (van doelgroepkinderen) worden daarmee bereikt; deelname is op vrijwillige basis. Informele netwerken van (ambassadeurs van ouders) in wijken ('thuisnabij') kunnen waardevolle steun bieden aan ouders met jonge doelgroepkinderen. Deze zijn vaak toegankelijker dan formele (zorg verlenende) instanties en professionals, waar ouders soms wantrouwend tegenover staan.

Tegelijkertijd is het van groot belang dat de voor- en voerschoolse voorzieningen inclusief zijn voor ouders en kinderen met heel diverse sociaal-culturele en etnische achtergronden. Dit wil zeggen dat er een divers en cultureel sensitief aanbod is waardoor alle ouders en kinderen zich welkom voelen ('sense of belonging') en er tijd en ruimte is voor wat de ouders en kinderen zelf van huis uit meebrengen aan taal, cultuur en ervaringen. Dit vraagt om (h)erkenning, acceptatie, waardering en benutting van diversiteit. De sociale relaties en talige interacties tussen jonge kind-professionals en ouders zullen moeten gebaseerd zijn op wederzijds respect.

Vaste spelinloop-momenten en informatieve bijeenkomsten voor ouders over actuele en relevante opvoedingsvraagstukken kunnen ouders stimuleren om hun kinderen te helpen in hun ontwikkeling (voorlezen, positief opvoeden, grenzen stellen, lastig gedrag in goede banen leiden, schermtijd, zindelijkheid e.d.). In aanvulling hierop kunnen huisbezoeken door jonge kind-professionals ouders van jonge kinderen ondersteunen bij de zorg, opvoeding en ontwikkelingsstimulering in de thuissituatie.

Er zijn enige aanwijzingen dat de combinatie van deelname een VVE-programma en een gezinsprogramma effectief is. Voorwaarde hierbij is wel dat gemeenten dergelijke gezinsgerichte programma's (kunnen) faciliteren, wat lang niet altijd het geval is (want ook op dit punt zijn er verschillen in beleid en financiële armslag van gemeenten).

Aandachtspunten bij de ouderbetrokkenheid:

- Het stimuleren van ontwikkelingsondersteunend gedrag van ouders in de thuissituatie heeft veel potentie, maar is met vrijheid en vrijwilligheid omgeven. Ouders die het nodig hebben, worden vaak niet of slechts mondjesmaat bereikt.

²³⁵ Het maakt bijvoorbeeld uit of je onder huisbezoek een eenmalig bezoek verstaat om elkaar beter te leren kennen, of een wekelijkse uitvoering van een ouder-kindprogramma door een geschoolde professional.

- Het bevorderen van ontwikkelingsondersteunend gedrag van ouders in de thuissituatie vraagt om een structurele (duurzame) aanpak met lokale maatvoering (bijv. informele en formele netwerken en aanpakken) waarbij rekening wordt gehouden met de grote sociale, culturele en economische diversiteit onder de ouders.

Hoe kansrijk is de uitvoering van de beleidsmaatregelen? Wat zijn de randvoorwaarden voor het effectief doorvoeren ervan voor wat betreft praktische uitvoerbaarheid, juridische uitvoerbaarheid, financiële uitvoerbaarheid, handhaving, draagvlak binnen de sector en de huidige stelsels van voorschoolse educatie en basisonderwijs?

De resultaten uit de panels geven een gemengd beeld. In algemene zin kan worden opgemerkt dat het huidige gespleten (voorschoolse en vroegschoolse) stelsel voor problemen zorgt, waardoor het treffen van specifieke beleidsmaatregelen ter verbetering van doelgroepbereik of kwaliteit van ontwikkelingsstimulering mogelijk niet het de gewenste effecten sorteren. Het huidige stelsel voor het jonge kind draagt volgens de panels in zichzelf bij aan segregatie en non-bereik van doelgroepkinderen, en draagt daarmee dus ook (onbedoeld) bij aan ongelijke kansen bij de start van het basisonderwijs. Zo vergroot de afwezigheid van financiële toegankelijkheid en/of kosteloze kinderopvang voor ouders het non-bereik onder doelgroepkinderen bij voorschoolse educatie. Ook het decentrale gemeentelijke beleid op het gebied van voorschoolse educatie wordt als pijnpunt gezien. Er zijn grote verschillen tussen gemeenten in beleid en praktijk van voorschoolse educatie, met als gevolg ongelijke kansen voor jonge doelgroepkinderen.

Zoomen we in op het verplichten van de doelgroep om deel te nemen aan voorschoolse educatie, dan kan dit rekenen op (grote) weerstand. Hiermee wordt een (te) grote inbreuk gepleegd op de ouderlijke keuzevrijheid in de privésfeer. Bovendien werkt dit stigmatiserend. Generieke verplichting (voor alle kinderen) kan weliswaar normalisatie van deelname op jonge leeftijd bevorderen, maar is alleen realistisch als deelname volledig kosteloos is voor ouders. Het vraagt bovendien om meer gekwalificeerde pedagogisch professionals, terwijl er nu al een groot tekort is.

De verlaging van de leerplichtige leeftijd van 5 naar 4 jaar kan meer kinderen de nodige vroegkinderlijke ontwikkelingsstimulering geven, het schept bovendien duidelijkheid: de school en leerplicht vallen samen met 4 jaar. Wel draagt het een risico van “verschoolsing” in zich (te vroege structuur en eisen voor het jonge kind in ontwikkeling). Voor de ontwikkeling van het jonge kind is een balans tussen pedagogiek en didactiek van belang. Te veel prestatiedruk in de eerste jaren van het basisonderwijs kan voor jonge kinderen schadelijk zijn. Geen eisen stellen aan kinderen bij de start van de basisschool voorkomt ongelijke kansen (verwachtingen en beoordeling) en negatieve labels. Daarbij komt dat voor ouders met een migratieachtergrond de vroegere leerplicht extra problematisch kan zijn vanwege culturele verschillen. In herkomstland begint de basisschool vaak later.

Urenuitbreiding, c.q. vroeger starten met voorschoolse educatie (bijv. vanaf 2 jaar), kan ontwikkelingsverschillen tussen kinderen uit gezinnen met een verschillende sociaaleconomische status (SES) verkleinen. De kwaliteit van het aanbod en activiteiten in extra uren is hierbij van cruciaal belang. Deelname van jonge peuters aan groepsproces en ontwikkelingsgerichte activiteiten vragen aandacht. Dit vraagt mogelijk om scholing en ondersteuning van pedagogisch professionals in het werken met jonge peuters.

De aansluiting van het aanbod van voorschoolse educatie bij de behoeften van kind en ouders is voor verbetering vatbaar. De huidige vormgeving van voorschoolse educatie (met beperkte opvanguren) past veel werkende ouders niet. Werkende ouders met doelgroeppeuters kiezen overwegend voor kinderdagopvang met ruimere openingstijden. Formeel is dit een vorm van non-bereik. Het aanbieden van voorschoolse educatie in kinderdagopvang kan zowel segregatie verminderen als de deelname van de

doelgroep verhogen; een flink deel van de ouders van doelgroepkinderen heeft baat bij ruime(re) opvangtijden.

Wanneer er een mbo- en hbo-opgeleide professional op de groep (in zowel voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs) staat, zijn er betere randvoorwaarden voor kwaliteit van het onderwijsaanbod van jonge kinderen. Ook kleinschalige groepen (12-14 peuters) en extra begeleiding (derde pedagogisch professional op de groep) kunnen de kwaliteit van de voorschoolse educatie verbeteren, maar zijn door personeelstekorten en hoge kosten vaak niet haalbaar. Verschillen tussen voorschoolse en vroegschoolse educatie in structurele kwaliteitskenmerken (zoals groepsgrootte en beroepskracht-kind ratio) zijn niet bevorderlijk voor de start in het basisonderwijs. Strikte regels rondom groepsgrootte en kwalificaties in de voorschoolse educatie botsen momenteel met de grote personeelstekorten in de sector. Mogelijk kan flexibiliteit ruimte bieden, zonder al te veel in te boeten op kwaliteit. Basisscholen, vooral in focuswijken, kampen met een tekort aan gekwalificeerde leerkrachten. Er staan vaker onbevoegden voor de klas. Om die reden zijn er prikkels nodig om werken in deze gebieden aantrekkelijker te maken. Verder is het zaak voortdurend te blijven investeren in de doorlopende professionalisering van jonge kind-professionals in voor- en vroegschoolse voorzieningen. Vooral effectieve vormen coaching (met o.m. coachplan, video-observatie, feedback, reflectie, competentieontwikkeling) op de werkvloer kunnen een bijdrage leveren aan het pedagogisch-didactisch handelen van jonge kind-professionals (zowel in voor- als vroegschool).

Pedagogisch professionals en groepsleerkrachten 1 en 2 uit het basisonderwijs hebben volgens panelleden vaak (te) weinig tijd om sterke relaties met kinderen en hun ouders te ontwikkelen. Ouders zullen actief betrokken moeten worden bij leerzame speel-leeractiviteiten met hun kind, bijvoorbeeld via spelinloop of informatieve bijeenkomsten, zo wordt door panelleden gezegd. De indruk bestaat dat in grotere gemeenten meer financiële armslag is voor de ondersteuning en begeleiding van ouders van jonge kinderen, zoals buurtmoeders, voorleesconsulenten en pilots. Bovendien zijn projecten in gemeentelijk verband vaak tijdelijk gesubsidieerd, wat duurzame verbeteringen in het ontwikkelingsondersteunend gedrag van ouders in de thuissituatie belemmert.

Aandachtspunten bij de beleidsmaatregelen:

- De richting en inrichting van het huidige (voor- en vroegschoolse) stelsel is (onder)deel van het probleem van ongelijke kansen voor jonge doelgroepkinderen en is met een enkelvoudige beleidsmaatregel niet opgelost. Alle beleidsmaatregelen die vragen om extra jonge kind-professionals hebben weinig kans van slagen wegens het enorme personeelstekort in kinderopvang en basisonderwijs.
- Gezien de hardnekkigheid en veelzijdigheid van het vraagstuk is niet waarschijnlijk dat er één beleidsmaatregel is die alle problemen ten aanzien van bereik kan oplossen, het gaat om een (slimme) combinatie van beleidsmaatregelen die ingrijpen op zowel de vraag- als de aanbodkant. De doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid is zeer divers en er zijn ook veel verschillende redenen voor non-bereik. Dit vraagt om oplossingen-op-maat.
- Door de grote verschillen tussen gemeenten is het moeilijk een eenduidige landelijke boodschap te verschaffen over voorschoolse educatie.
- Aan de aanbodkant (bereikbaarheid, beschikbaarheid, toegankelijkheid, urenaanbod, kwaliteit, kosten e.d.) zijn er grote verschillen tussen gemeenten. Het maakt voor gelijke kansen uit in welke gemeente je als doelgroeppeteur woont. Het verschilt per gemeente op welke leeftijd je kunt starten met voorschoolse educatie en wat de kosten zijn voor ouders. Cijfers van de OECD laten zien dat gedecentraliseerd (en daarmee niet eenduidig) beleid gemiddeld leidt tot lager bereik. Het uniformeren van gemeentelijk beleid bij voorschoolse educatie (toegankelijkheid, startleeftijd, aanbod, kwaliteit, ouderbijdragen e.d.) kan verschillen in gelijke kansen voor de doelgroep verminderen.
- Een specifieke groep kinderen die mogelijk in sommige gemeenten nu minder goed bereikt wordt met voorschoolse educatie, zijn de kinderen van werkende ouders. Voor hen kan het aanbod van vier dagdelen van vier uur (in 40 weken) slecht aansluiten bij werktijden, waardoor zij de keuze maken voor reguliere dagopvang, gastouderopvang of informele opvang. Het uitbreiden of stimuleren van

mogelijkheden voor voorschoolse educatie in de dagopvang kan een oplossing zijn voor deze ouders en kinderen.

- Het verbeteren van de kwaliteit van ontwikkelingsstimulering van jonge kinderen in voorschoolse voorzieningen, basisonderwijs en thuissituatie gaat veelal gepaard met extra investeringen en personele inzet, om zo een meer duurzame (structurele) vorm van ouderbeleid voor (aanstaande) ouders te kunnen realiseren.

Thema 3: Beleidsaanbevelingen

Wat zijn de meest kansrijke beleidsmaatregelen voor Nederland om doelgroepkinderen een betere start in het basisonderwijs te geven?

De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat er hoogstwaarschijnlijk altijd kinderen zullen zijn die met minder bagage aan de basisschool beginnen dan andere kinderen. Het informele leerklimaat binnen gezinnen (de mate van ontwikkelingsstimulering in kwantitatief en kwalitatief opzicht) en niveau van sociaal, cultureel en economisch kapitaal verschilt nu eenmaal van elkaar. Hierdoor wordt het ene kind meer dan het andere kind blootgesteld aan ervaringen die bijdragen aan een soepele start in het basisonderwijs. Deelname aan kwaliteitsvolle voorschoolse educatie van voldoende uren en/of aanvullende gezinsprogramma's kan het risico op (beginnende) onderwijsachterstanden verkleinen, zo veel is zeker, maar volledig wegpoetsen lijkt niet opportuun (de uitspraak 'education cannot compensate for society'²³⁶ heeft niets aan kracht ingeboet). Gelijke kansen bieden aan doelgroepkinderen is bovendien wat anders dan gelijke uitkomsten nastreven bij kinderen uit gezinnen met een lage en hoge SES. Er zullen ook altijd kinderen zijn die meer profiteren van het pedagogisch-didactisch aanbod binnen de voor- en voerschoolse voorzieningen dan andere kinderen.

Desondanks en alles overziend, bevelen we – met alle mitsen en maren – aan dat er op landelijk niveau een aantal beleidsmaatregelen zijn die een goede start van doelgroepkinderen in het basisonderwijs kunnen bevorderen. Daartoe rekenen we *niet* de verplichte voorschoolse educatie (generiek, voor alle kinderen of specifiek voor doelgroepkinderen alleen) wegens allerlei zwaarwegende bezwaren van meer praktische (geen draagvlak in de sector, inbreuk in de privésfeer, personeelstekort e.d.) en juridische aard (handhaving van een impopulaire en discriminerende maatregel).

Een belangrijke kanttekening bij de selectie van kansrijke maatregelen is dat uit de panelgesprekken herhaaldelijk naar voren is gekomen dat de organisatie van het huidige binaire stelsel zelf aanzienlijke belemmeringen oplevert voor het realiseren van gelijke kansen.

Hierbij werd met name gewezen op het beperkte algemene toegankelijkheidsniveau van kinderopvang, en daarmee ook voorschoolse educatie, alsmede op de inrichting van een apart (gemeentelijk) deelstelsel voor doelgroepeuters die baat hebben bij voorschoolse educatie. Zonder aanpassingen in het huidige stelsel, betwijfelen panelleden of de voorgestelde beleidsmaatregelen de beoogde effecten zullen bereiken.

Op basis van inzichten uit het literatuuronderzoek en de panels wordt een zestal (categorieën) beleidsmaatregelen kansrijk geacht, waarvan de eerste drie toezien op versterking van bereik en de laatste drie op versterking van de kwaliteit van ontwikkelingsstimulering. Om doelgroeppereik (verder) te stimuleren kan ingezet worden op (een combinatie van) verlaging van de leerplichtige leeftijd, uitbreiding van uren in de voorschoolse educatie of versterking van de beschikbaarheid en bereikbaarheid van voorschoolse voorzieningen. Bij het verbeteren van de kwaliteit van de ontwikkelingsstimulering gaat het om verdere stimulering en versterking van al bestaande instrumenten: professionalisering en coaching in voorschoolse voorzieningen, versterking van kwaliteit van basisonderwijs in groepen 1 en 2 door

²³⁶ Deze uitspraak is gedaan door (taal)socioloog Basil Bernstein (1924-2000). Bernstein, B. (1970). Education cannot compensate for society. *New Society*, 26 February, 344–351.

bijvoorbeeld gunstigere beroepskracht-kind ratio's, en gezinsondersteuning om de stimulering in de thuissituatie te versterken.

De drie bereikverhogende maatregelen vragen om aandacht voor financiële haalbaarheid en praktische uitvoerbaarheid. Deze maatregelen vergen extra (overheids)investeringen en aanvullend personeel. Gegeven de voorgenomen bezuinigingen en de personeelstekorten in zowel de voorschoolse voorzieningen als het basisonderwijs, is het de vraag in hoeverre voor deze maatregelen de verwachte positieve impact volledig te realiseren valt. Om de financiële kosten en extra personeelsvraag af te zetten tegen de verwachte baten, is het nodig om beter in beeld te brengen welke (doelgroep)kinderen aanvullend bereikt worden met deze maatregelen.

1. Een verlaging van de leerplichtige leeftijd van 5 naar 4 jaar maakt duidelijk dat alle kinderen vanaf 4 jaar onder de verantwoordelijkheid van het basisonderwijs vallen en dat school met 4 en niet met 5 jaar begint. Dit draagt bij aan de opkomstdiscipline van alle ouders en draagt zo bij aan verhoging van het bereik. Er zijn ook aanwijzingen dat de effecten van vroeger starten groter zijn voor doelgroepkinderen. Een verlaging van de leerplichtige leeftijd kan de kansengelijkheid dus versterken, zeker als er zich onder de late starters relatief veel doelgroepkinderen bevinden. We zien bijvoorbeeld relatief veel late inschrijvers onder de groep kinderen met een migratieachtergrond en in wijken met lage SES-scores. In hoeverre met deze maatregel een groter deel van de doelgroep bereikt wordt is op basis van beschikbare data niet goed te bepalen. Dit komt deels doordat onder de late inschrijvers ook een groep kinderen zit die geen (risico op) achterstanden heeft. Daarnaast zal een verlaging van de leerplicht ook bij bepaalde groepen weerstand oproepen, met verhoogd verzuim als consequentie.
2. Een urenuitbreiding – vroeger starten met voorschoolse educatie (bijv. vanaf 2 jaar) – kan verschillen in ontwikkeling tussen kinderen uit gezinnen met een verschillende SES verkleinen. De kwaliteit van het aanbod en activiteiten in die extra uren is hierbij wel van cruciaal belang. Het huidige systeem van voorschoolse educatie is gericht op kinderen in de leeftijd van 2,5 tot 4 jaar, dus bij een jongere start vanaf 2 jaar zijn aanpassingen nodig. Jonge peuters hebben evenwel een grotere slaapbehoefte en zijn 'beweeglijk' in gedrag. Ook vraagt het om scholing en ondersteuning van pedagogisch professionals die nu veelal niet gewend zijn om met jonge peuters te werken. Daarnaast betekent eerder starten ook eerder indiceren, wat mogelijk om aanpassingen in de werving- en toeleidingprocedure van de Jeugdgezondheidszorg vraagt.
3. Voor wat betreft betere beschikbaarheid en bereikbaarheid van voorschoolse voorzieningen geldt dat het huidige versnipperde (voor- en vroegschoolse) stelsel bijdraagt aan segregatie en non-bereik van doelgroepkinderen. Het integreren van voorschoolse educatie in kinderdagopvang kan zowel segregatie verminderen als de deelname van de doelgroep verhogen, omdat een flink deel van de ouders van doelgroepkinderen (zij die allebei werken) baat heeft bij ruime(re) opvangtijden. Die maken nu vaak andere keuzes. Tegelijkertijd is de arbeidsparticipatie in kwetsbare groepen gemiddeld gezien lager, waardoor er minder noodzaak tot opvang is. Dit kan ertoe leiden dat ouders van kinderen met een verhoogd risico op achterstanden – ondanks de verbeterde beschikbaarheid – alsnog besluiten hun kind niet naar een voorschoolse voorziening brengen.

De drie kansrijke kwaliteitsverhogende maatregelen zijn al deels staande praktijk, maar vragen om verdere stimulering en verbetering. Inzet op (een combinatie van) deze maatregelen kan gepaard gaan met additionele (overheids)investeringen, maar het gaat ook om het sturen op effectievere en efficiëntere inzet van de al ingezette tijd, mensen en middelen.

4. Effectieve professionalisering en coaching in voorschoolse voorzieningen kan bijdragen aan grotere leeropbrengsten voor de kinderen die al gebruikmaken van voorschoolse voorzieningen. Er zijn redelijke aanwijzingen voor positieve relaties tussen continue professionalisering en hogere kwaliteit voor kinderen en daarmee betere voorwaarden voor positieve kinduitkomsten, vooral in sociale en

emotionele vaardigheden, maar ook in taalvaardigheden en schoolrijpheid. Opleidingen voor pedagogisch professionals en groepsleerkrachten 1 en 2 van het basisonderwijs kunnen beter inspelen op hoe jonge kinderen spelen en leren. Ook is er in de opleidingen meer aandacht nodig voor communicatie met ouders en interprofessionele samenwerking, aldus de panels. Opleidingen missen integrale aandacht voor het werken met een ontwikkelingsgericht programma en trekken (te) weinig mannelijke jonge kind-professionals aan. Dit wordt betreurd. Blijvend investeren in voortdurende professionalisering van jonge kind-professionals in voor- en vroegschoolse voorzieningen is cruciaal. Startende jonge kind-professionals hebben vaak extra begeleiding nodig om vakmanschap te ontwikkelen. Hiervoor bestaat momenteel (te) weinig tijd. Daarnaast kan een mix van mbo- en hbo-opgeleide professionals op de groep (in zowel voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs) de (randvoorwaarden voor) kwaliteit van het onderwijsaanbod verhogen. Het vasthouden van hbo'ers in voorschoolse voorzieningen is en blijft hierbij een uitdaging. Combinatiebanen en integraal personeelsbeleid met het basisonderwijs kunnen dit verbeteren.

5. Versterking van structurele kwaliteit in de onderbouwgroepen 1 en 2 draagt bij aan de effectiviteit van vroegschoolse educatie. Deze structurele kwaliteit in groepen 1 en 2 van het basisonderwijs is vaak van een lager niveau dan in de voorschoolse educatie. De kleutergroepen in het basisonderwijs tellen vaak (te) veel kleuters. Er zijn geen wettelijke eisen ten aanzien van maximale groeps grootte en beroepskracht-kind ratio, zoals bij de voorschoolse educatie. Er is geen sturing van overheidswege op randvoorwaarden bij vroegschoolse educatie. Een maximale groeps grootte kan uitkomst bieden. De overgang van peuter (maximaal 16 peuters en 2 pedagogisch professionals) naar kleuter is groot (wisselende groepsomvang, maar 28+ is geen uitzondering en 1 groepsleerkracht). De inzet van een onderwijsassistent naast een leerkracht op kleutergroepen met veel doelgroepkinderen kan soelaas bieden.
6. Het verbeteren van de kwaliteit van ontwikkelingsstimulering in de thuissituatie kan grote impact hebben op alle kinderen die nu onvoldoende ontwikkelingsstimulering (in kwantitatief en kwalitatief opzicht) krijgen vanuit huis. De precieze omvang van de impact op deze kinderen is onbekend en onder meer afhankelijk van de mate waarin de beleidsmaatregelen aanslaan bij de ouders en daadwerkelijk worden toegepast in de thuissituatie. Het stimuleren van ontwikkelingsondersteunend gedrag van ouders in de thuissituatie heeft veel potentie, maar is met vrijheid en vrijwilligheid omgeven. Ouders die het nodig hebben, worden vaak niet of slechts mondjesmaat bereikt.

Ook vraagt het bevorderen van ontwikkelingsondersteunend gedrag van ouders in de thuissituatie om een structurele (duurzame) aanpak met lokale maatvoering (bijv. informele en formele netwerken en aanpakken) waarbij rekening wordt gehouden met de grote sociale, culturele en economische diversiteit onder de ouders.

Wat precies de impact op bereik of kwaliteit van ontwikkelingsstimulering zal zijn van een enkele of combinatie van beleidsmaatregelen, laat zich niet voorspellen. Bij elke beleidsmaatregel doen zich binnen het huidige stelsel kansen en risico's voor.

Bovendien kan worden aangenomen dat het treffen van een enkele beleidsmaatregel van invloed zal zijn op een andere, ze kunnen niet goed los van elkaar worden gezien. Als bijvoorbeeld voorschoolse educatie verplicht zou worden voor doelgroepeuters alleen of alle peuters (wat niet wordt geadviseerd), dan kan dit doorwerken op latere leeftijd. Verondersteld kan worden dat deze kinderen vervolgens allemaal met 4 jaar zullen beginnen aan het basisonderwijs, zonder invoering van een leerplichtverlaging. En het algemeen toegankelijk maken van kinderopvang en voorschoolse educatie (het laten vervallen van de arbeidseis, beslechten van de financiële drempel en het verminderen van de administratieve lasten) van hoge kwaliteit kan eraan bijdragen dat (vrijwel) alle doelgroepeuters naar voorschoolse educatie zullen gaan, waardoor de invoering van verplichte voorschoolse educatie niet (meer) nodig is.

Buiten dit alles zijn er beleidsmaatregelen denkbaar die op de korte termijn en met betrekkelijk weinig extra inspanningen en kosten directe effecten kunnen sorteren ('quick wins'). Denk hierbij als voorbeeld aan het mogelijk maken van (gesubsidieerde) voorschoolse educatie in kinderdagopvang door gemeenten of het meer vraaggestuurd maken van het aanbod (meer keuzevrijheid voor ouders), zodat de beschikbaarheid en bereikbaarheid van de voorschoolse voorzieningen wordt vergroot en beter tegemoet kan worden gekomen aan de wensen en behoeften van tweewerkende ouders met doelgroepkinderen. Niet alle gemeenten maken op dit moment voorschoolse educatie in kinderdagopvang mogelijk – dit is een vrije beleidskeuze – waardoor een deel van de doelgroepkinderen bij ongewijzigd beleid niet wordt bereikt met voorschoolse educatie. Voor het mogelijk maken van voorschoolse educatie in kinderdagopvang is in principe de landelijke overheid niet nodig, gemeenten kunnen dit immers zelf regelen. Wel kan de overheid hier een punt van maken en gemeenten wijzen op de voordelen van het verruimen van het eigen beleid. Dit vraagt evenwel om kinderopvangorganisaties die maatschappelijke verantwoord willen ondernemen en niet enkel en alleen vanuit financiële belangen willen bijdragen aan de samenleving. Een ander voorbeeld van een 'quick win' is gemeenten stimuleren en ondersteunen om bereik en redenen voor non-bereik beter te gaan registreren, zodat zij hier op lokaal niveau beter op kunnen gaan sturen en daarmee een sluitende procedure van werving en toeleiding van doelgroepkinderen naar de voorschoolse educatie kunnen maken. Voorgestelde maatregelen met betrekking tot het verlagen van de startleeftijd bij voorschoolse educatie en het ophogen van het aantal uren inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker/coach in de voorschoolse educatie zijn misschien geen 'quick win', maar wel relatief eenvoudig in te voeren, omdat daarvoor gebruik kan worden gemaakt van bestaande – al ingeregelde structuren. Dit geldt in mindere mate voor het inzetten van onderwijsassistenten of pedagogisch professionals in de vroegschool, zeker gezien de huidige personeelstekorten.

Voor de langere termijn lijkt het algemeen toegankelijk maken van kinderopvang (met daarbinnen aandacht voor extra stimulans van doelgroepkinderen en een sturende rol van de gemeente), en daarmee afstand nemen van het huidige gespleten systeem van enerzijds kinderdagopvang (alleen toegankelijk voor werkende ouders) en anderzijds (kortdurende) peuteropvang met voorschoolse educatie (vooral bedoeld voor geïndiceerde doelgroepkinderen van niet- of éénwerkende ouders), een nastrevenswaardige beleidsstrategie volgens vele deskundigen en sleutelinformanten. Als alle kinderen, doelgroep en niet-doelgroep, samen (zonder onderscheid naar achtergrond) naar een en dezelfde voorschoolse voorziening kunnen, zonder indicatiestelling voor doelgroepkinderen, maar mét tijd en aandacht voor extra ontwikkelingsstimulering voor kinderen die een steuntje in de rug kunnen gebruiken, levert dat volgens velen een belangrijke bijdrage aan het gelijke kansen-ideaal. Hiervoor bestaat een groot draagvlak. Tegelijk vraagt een stelselwijziging van deze omvang om personele capaciteit en financiële middelen, wat grote uitdagingen met zich meebrengt.

Welke stakeholders kunnen wat doen bij het bieden van extra kansen aan kinderen (en hun ouders)?

Uit veel blijkt dat de huidige richting en inrichting van het voorschoolse en vroegschoolse stelsel suboptimaal bijdraagt aan een hoog doelgroepbereik en goede ontwikkelingsstimulering, zoals op verschillende plaatsen in dit rapport is aangestipt. Het ontbreken van algemeen toegankelijke kinderopvang (zonder arbeidseis voor recht op kinderopvangtoeslag), en dus ook vrije toegang tot de voorschoolse educatie, het decentrale (gemeentelijke) substelsel van voorschoolse educatie binnen de kinderopvang voor geïndiceerde doelgroepeuters (met grote verschillen in beleid en praktijk van voorschoolse educatie), de start van het basisonderwijs met 4 jaar (en de leerplicht bij 5 jaar); het zijn allemaal (typisch Nederlandse) kenmerken van het jonge kind-stelsel die in zichzelf een bijdrage kunnen leveren aan de (on)gelijke kansen. Om hier wat aan te doen is een andere beleidskoers nodig en dat vraagt om andere politieke besluitvorming.

Het vergroten van kansen van jonge doelgroepkinderen bij de start in het basisonderwijs vraagt om een collectieve erkenning van het probleem en vervolgens om een inspanning van vele stakeholders. Er is een

goed werkend pedagogisch-educatief ecosysteem rondom het jonge kind en gezin nodig (op landelijk en lokaal niveau) waarin de belangrijkste stakeholders intensief samenwerken en afstemmen om kinderen uit minder gesitueerde gezinnen meer kansen aan te reiken. Dit vraagt om goed functionerende (lokale) netwerken, een integrale aanpak en een veelzijdig beleidsinstrumentarium. De belangrijkste stakeholders zijn de landelijke overheid, gemeenten, kinderopvangorganisaties (i.h.b. aanbieders van voorschoolse educatie), schoolbesturen en scholen voor basisonderwijs (met extra achterstandsmiddelen) en ouders.

In dit onderzoek is eerst en vooral gekeken naar wat de centrale overheid (gegeven het huidige imperfecte stelsel) kan doen aan het verbeteren van de onderwijskansen bij de start in het basisonderwijs. Zoals hiervoor al gezegd combineert een succesvolle aanpak meerdere effectieve beleidsmaatregelen, teneinde zowel de deelname van doelgroepkinderen aan voorschoolse educatie en basisonderwijs bij 4 jaar als hun ontwikkelingskansen te maximaliseren. Bij alle voorgestelde beleidsmaatregelen kan de centrale overheid een sturende rol pakken en verantwoordelijkheid nemen. Wat er precies moet gebeuren is afhankelijk van de beleidsprioritering ten aanzien van de specifieke beleidsmaatregelen. Denk aan het initiatief nemen, het informeren van de stakeholders over beleid en ambities, het creëren van draagvlak in de voor- en vroegschoolse sector, het organiseren van samenwerking en afstemming binnen de sector, het (gezamenlijk) vaststellen van wet- en regelgeving en beleidskaders, het faciliteren en vrij spelen van financiële middelen voor uitvoerende partijen, het inrichten van toezicht en handhaving en het monitoren en evalueren van beleid. Voor alle beleidsmaatregelen geldt dat er nog nadere uitwerkingsvragen zijn, want voor elke beleidsmaatregel zijn er nog diverse uitvoeringsvarianten denkbaar die aanvullend onderzoek vereisen.

Wanneer een keus is gemaakt voor de ene (set) of de andere (set) maatregel(en) is het vervolgens verstandig om eerst kleinschalig te experimenteren, in proeftuinen of pilots, alvorens beleidsmaatregelen op grote schaal worden geïmplementeerd. We zeggen dit omdat we ons grotendeels hebben gebaseerd op bevindingen uit buitenlands onderzoek, in een significant andere context. Hoe een beleidsmaatregel in de afwijkende Nederlandse situatie werkelijk uitpakt, zal moeten worden nagegaan met deugdelijk onderzoek.

Naast de centrale overheid kunnen gemeenten – zonder directe bemoeienis van de landelijke overheid – een wezenlijke bijdrage leveren aan een verbeterde start in het basisonderwijs. Het huidige, gedecentraliseerde beleid ten aanzien van voorschoolse educatie verschilt van gemeente tot gemeente.

Er zijn gemeenten die vanwege het uitblijven van gewenst landelijk beleid (d.w.z. geen arbeidseis voor recht op kinderopvangtoeslag, algemeen toegankelijke voorschoolse voorzieningen en kosteloze voorschoolse educatie), al volledig 'gratis' voorschoolse educatie hebben gefaciliteerd, zodat er geen financiële drempel meer is voor deelname. Daarmee worden tegelijk de administratieve lasten voor ouders tot een minimum beperkt. Daarenboven zijn er ook gemeenten die doelgroepkinderen al met 2 jaar laten beginnen met voorschoolse educatie. Zo krijgen de doelgroepkinderen in (alleen) die gemeenten meer uren vroegkinderlijke ontwikkelingsstimulering als voorbereiding op het basisonderwijs. Andere gemeenten maken, veelal ingegeven door de financiële mogelijkheden, andere beleidskeuzen. In die gemeenten betalen ouders hogere bijdragen voor deelname (bijv. 2 'betaalde' en 2 'gratis' dagdelen per week, maar er zijn ook gemeenten die alle ouders voor alle dagdelen een inkomensafhankelijke ouderbijdrage laten betalen) en zijn doelgroepkinderen 'pas' vanaf 2,5 jaar welkom. Dit laatste is overigens niet zo gek, want daar is ook het vigerende gemeentelijk onderwijsachterstandenbudget op afgestemd. Zo zijn er meer verschillen tussen gemeenten in de beleidsvoering van voorschoolse educatie. Ook ten aanzien van aanpalend beleid op het gebied van gezinsondersteunende programma's en projecten zijn er intergemeentelijke verschillen die er voor zorgen dat de kansen op een gelijke start oneerlijk zijn verdeeld in Nederland. Dit is een onwenselijke situatie met het oog op het bieden van gelijke kansen bij de start van het basisonderwijs. Aangezien gemeenten niet kan worden verboden om meer te doen dan de wettelijke opgave, zien we mogelijkheden in het steviger regie nemen door de landelijke overheid. Zo kan de landelijke overheid de regie nemen bij het verkleinen van de verschillen tussen gemeenten, door bijvoorbeeld (een deel van) de voorgestelde beleidsmaatregelen te treffen (bijv. met 2 jaar beginnen, de urennorm voor coaching in de voorschoolse educatie verhogen), aanvullende richtlijnen te formuleren (bijv.

minimaal 2 'gratis' dagdelen faciliteren), goede praktijkvoorbeelden te laten verzamelen (bijv. gemeenten die 100%-doelgroepbereik realiseren, slimme inzet van de combinatie van een vve-programma en gezinsprogramma met een hoog bereik onder doelgroepouders) en te verspreiden ter inspiratie en ambitie van andere gemeenten die hun beleid een stapje verder willen brengen.

Kinderopvangorganisaties in het algemeen en aanbieders van (gesubsidieerde) voorschoolse educatie in het bijzonder, zullen voor het bieden van gelijke kansen een kwalitatief hoogstaand en ontwikkelingsgericht aanbod moeten verzorgen (met een goede balans in vrij spel, begeleid spel en geleid spel en korte momenten van instructie) met goed opgeleide pedagogisch professionals die doelgroepkinderen intentioneel ondersteunen en begeleiden in hun veelzijdige ontwikkeling. Ze staan daarbij ideaal gesproken een inclusieve pedagogiek en didactiek voor met ruimte voor verschillen in etniciteit, taal, religie, gender en speciale behoeften, zodat álle ouders en kinderen zich welkom voelen en herkennen in het aanbod. Dit vraagt om een vorm van actieve pluriformiteit, een divers aanbod (in taal, feesten, gebruiken, thema's, activiteiten en ontwikkelingsmaterialen), culturele sensitiviteit in relaties en pedagogisch handelen en krachtig pedagogisch partnerschap tussen professionals van voorschoolse voorzieningen en ouders. Binnen krachtig pedagogisch partnerschap is de zorg, opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering voor jonge kinderen een gezamenlijke onderneming van ouders en jonge kind-professionals. Oog voor diversiteit in het team van pedagogisch professionals kan hierbij ondersteunend zijn.

Tegelijk kunnen besturen en basisscholen (meer) werk maken van het versterken van (de randvoorwaarden voor) hoogwaardige vroegschoolse educatie. Deze aanbeveling krijgt meer gewicht als wordt besloten een leerplichtverlaging naar 4 jaar door te voeren. Aan de vroegschoolse educatie worden vanuit de landelijke overheid geen bijzondere eisen gesteld. Doelgroepkinderen ervaren vaak minder kwaliteit en mogelijkheden voor sociale relaties en talige interacties met jonge kind-professionals bij de overgang van voorschoolse educatie naar basisonderwijs. Besturen en basisscholen met (recht) op onderwijsachterstandsmiddelen kunnen meer dan nu het geval is beleidskeuzen maken die ten goede komen aan de allerjongste (doelgroep)kinderen in de groepen 1 en 2, zoals verkleining van klassen en/of de (vol- of deeltijds) inzet van onderwijsassistenten. Daardoor ontstaan betere (rand)voorwaarden voor kindontwikkeling en succesvolle schoolloopbanen van doelgroepkinderen. Tevens kan de inzet van coaching in de vroegschoolse educatie van betekenis zijn voor de (educatieve) kwaliteit, zoals de coaching dit ook heeft gedaan binnen de voorschoolse educatie.

Ouders kunnen zelf misschien wel het meeste doen aan het bieden van ontwikkelkansen van hun kinderen, zoals warm, liefdevol en zorgzaam opvoeden, veel tijd met de kinderen doorbrengen, samen plezier maken, gesprekken voeren en voorlezen, liedjes zingen, leerzame uitstapjes maken naar bibliotheek, musea en theater, kinderen vertrouwen in eigen kunnen geven enzovoort.

Tegelijkertijd moet onder ogen worden gezien dat een deel van de ouders op opvoedkundig vlak onmachtig is en er (tijdelijke of meer structurele) omstandigheden zijn die verhinderen dat hun kinderen de zorg, opvoeding en ontwikkelingsstimulering krijgen die helpend is voor een goede start in het basisonderwijs. In die gevallen is het nodig dat er een mix van formele en informele (laagdrempelige, kosteloze, thuisnabije) netwerken, diensten en activiteiten in de keten zijn (deels vanaf -6 maanden, maar ook vanuit de voorschoolse voorzieningen) waaraan (aanstaande) ouders van jonge kinderen kunnen en ook willen deelnemen, omdat ze hier de meerwaarde van inzien voor de ontwikkeling en toekomst van hun eigen kind.

Aandachtspunten bij de aanbevelingen:

- Binnen de voorschoolse educatie bestaat veel gemeentelijke beleidsvrijheid. Voor het bieden van gelijke kansen zou het wellicht beter zijn dat deze verschillen er niet of in mindere mate zijn. Dit vraagt evenwel om meer centrale sturing vanuit de overheid.
- Bij alle beleidsmaatregelen kan worden afgevraagd of het het meest effectief is om deze generiek in te zetten (geldend voor alle ve-locaties, alle scholen, alle gemeenten) of specifieker in te zetten op focuslocaties, -wijken of -gemeenten.

- Middelen voor onderwijsachterstandenbestrijding zijn ongelijk verdeeld over gemeenten en schoolbesturen en scholen en bovendien niet één-op-één gerelateerd aan het aantal doelgroepkinderen. Dit betekent dat er op de ene plek meer financiële mogelijkheden (per doelgroepkind) zijn voor het uitvoeren van de beleidsmaatregelen dan op de andere plek.
- Belangrijke lessen zijn mogelijk te trekken uit het programma Ontwikkeling Jonge kind (binnen Kansrijke wijk) waarin al op twintig plekken in het land met een deel van de genoemde beleidsmaatregelen wordt geëxperimenteerd. Stimuleer gemeenten in deze regeling om goed te reflecteren op de uitvoerbaarheid en opbrengsten van de maatregelen en deel deze kennis met andere gemeenten.

Bijlage 1. Overzicht van deelnemers

panelgesprekken

André-Douwe de Vries	Gemeente Ameland
Anne Roeters	Sociaal Cultureel Planbureau
Annemiek Veen	Kohnstamm Instituut
Annemieke Klop	GGD Amsterdam
Astrid Kok	Samen van Start, Kindcentrum de Ceder
Bao Chao Andriese	Thuiszorg West Brabant
Carolien van Eijsden	Gemeente Barneveld
Daniëlle de Vries	GGD Hollands Noorden
Danny Bezem	GGD Hollands Noorden
Daphne Burgerhof	FLOW kinderopvang
Erna Reiling	Wij zijn JONG
Esmeralda Klomp	Stichting OVO/Pilot verSTERKte taal
Eva de Noort	Partou kinderopvang
Eva Thalassinou	Gro-up
Eveline Kentie	Gemeente Rotterdam
Hanny Voskuijen	Gemeente Leeuwarden
Hans Koier	Gemeente Enschede
Hendrik Eding	Gemeente Westerkwartier
Hessel Oosterbeek	Universiteit van Amsterdam
Ilse Loewental	Stichting Ouders010
Janneke Plantenga	Universiteit Utrecht
Jeroen Korthals	Gemeente Hoorn
Jessica Idsinga	Basisschool Tijl Uilenspiegel/AWBR
Jiska Riphagen	Gemeente Utrecht
Jochem Streefkerk	Adviesgroep SvRK
Josian Strous	Gemeente Rotterdam
Judith Verbeek	PO-Raad en VO-raad
Katinka Bos	GGD groep Hollands Noorden
Kim Dickens	Nummereen Kinderopvang
Lambert van der Ven	Academie & Vakvereniging schoolleiders
Louise Schrijver	Stichting Peuterspeelzalen Leiden
Maaïke Vaes	Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang
Maria Zumbühl	Centraal Planbureau
Marian Amhamdi	Dynamo
Marieke Poortinga	GGD Noord- en Oost Gelderland
Marije Magito	Stichting Jonge Kindcentrum

Marije van Hees	Gemeente Maassluis
Marja van Schagen	SCIO Groep voor Opvang en Onderwijs
Miek Lamers	Emeritus hoogleraar onderwijsrecht Vrije Universiteit
Mirjam de Boode	Basisschool De Blauwe Lijn/Zonova
Mirjam Companjen	Samenwerkende Kinderopvang
Monique Dongelmans	Kinderopvang MUNDO
Muriel Peeters-Neger	PCPO Midden Brabant

Nienke Willering	BOinK
------------------	-------

Rachel Verheijen	Fontys Hogeschool
Rimou Achefay	GGD Amsterdam
Robin Pieplenbosch	Hestia Kinderopvang

Sander Pomme	Humankind
Sonja Vetter	Stichting Peuteropvang Heerlen/gemeente Heerlen

Thomas van Huizen	Universiteit Utrecht
-------------------	----------------------

De volgende experts hebben een schriftelijke reactie gestuurd:

Helma Brouwers	Jonge kind-specialist
Marga de Weerd	Ingrado
Mark Weghorst	Nederlands Centrum Jeugdgezondheid
Merel Bloemers	Gemeente Duiven/Westervoort
Simon Hay	KindeRdam/Universiteit Leiden

Bijlage 2. Bevindingen van de panelgesprekken

Beleidsmaatregelen ter vergroting van deelname

Verplichte deelname voorschoolse educatie

- Het verplicht stellen van voorschoolse educatie, specifiek voor doelgroepeuters dan wel generiek voor alle peuters, op straffe van sancties past niet in de Nederlandse traditie en sociaal-culturele norm in veel gezinnen. De maatschappij gaat zich dan te zeer bemoeien met de vrije keuze binnen het ouderschap, dit wordt gezien als een 'inbreuk op de persoonlijke sfeer'. De verwachting is dat dit op weerstand van grote groepen ouders zal stuiten, ze zullen het niet accepteren of begrijpen. Er zijn ouders die thuis een betere plek vinden voor hun kind dan een voorschoolse voorziening.
- Verplichtstelling van voorschoolse educatie voor ouders van doelgroepkinderen (met een indicatie voor voorschoolse educatie) alléén is onwenselijk, want dit werkt stigmatisering in de hand. Dit zou dan voor alle kinderen moeten gelden.
- Verplichtstelling van voorschoolse educatie voor alle kinderen kan bijdragen aan de normalisering van het gebruik van een voorschoolse voorziening voor kinderen. Zolang er geen verplichting is, zal geaccepteerd moeten worden dat er altijd doelgroepkinderen worden gemist; het is immers de vrije keuze van ouders om al dan niet gebruik te maken van een voorschoolse voorziening voor hun kind.
- Overigens zal met een generieke maatregel het verschil in (het risico op) onderwijsachterstanden van kinderen uit verschillende maatschappelijke groepen mogelijk blijven bestaan, omdat niet-doelgroepkinderen wellicht meer profiteren van het aanbod dan doelgroepkinderen (Mattheüs-effect).
- Verplichtstelling gaat idealiter samen met kosteloosheid voor ouders, hoewel dat strikt juridisch bekeken niet móét (in andere sectoren zijn er ook verplichtingen die geld kosten); ouders kunnen moeilijk worden gedwongen hun kinderen naar voorschoolse educatie te brengen als daar eigen kosten aan zijn verbonden. Ouders kunnen hierdoor de druk opvoeren om een indicatie voor hun kind te krijgen; er is immers een financieel voordeel mee gemoeid.
- Verplichtstelling van voorschoolse educatie leidt tot een hogere deelname. Daarmee zijn er ook meer pedagogisch professionals nodig, terwijl er al een groot tekort is.

Verlaging leerplichtige leeftijd

- Het risico bij een leerplichtverlaging naar 2,5 à 3 of 3,5 jaar is dat jonge kinderen eerder onder het regiem van het basisonderwijs vallen (met minder rigide wet- en regelgeving ten aanzien van structurele kwaliteitskenmerken), en dat daarmee het aanbod 'verschoolst' ('schoolification'). Dit wordt gezien als niet gunstig voor de vroegkinderlijke ontwikkeling. De toenemende greep van het onderwijs op het 'voorschoolse kind' in de voorliggende voorziening wordt als ongewenst gezien.
- Het belang dat ouders hechten aan programmatische vroegkinderlijke ontwikkeling neemt met de leeftijd van de kinderen toe. Dit is een van de redenen het huidige bereik bij 3 jaar hoger is dan bij 2 jaar. Sommige ouders lijken pas gemotiveerd te worden vanaf de leeftijd dat de basisschool begint (dan wordt het leren 'serieus').
- Verlaging van de leerplichtige leeftijd van 5 naar 4 jaar zou hand in hand moeten gaan met expertisevergroting van het jonge kind in het basisonderwijs, want hierover bestaan twijfels.
- Leerplichtverlaging van 5 naar 4 jaar vraagt mogelijk om de inzet van meer leerkrachten, en die zijn er niet of nauwelijks.
- Voor ouders met een migratieachtergrond is naar school gaan op 4- of 5-jarige leeftijd al tamelijk vroeg: in het land van herkomst (bijv. Polen, Oekraïne, Syrië) begint de basisschool vaak op latere leeftijd. Bij verlaging van de leerplichtige leeftijd naar 4 jaar ontstaan er mogelijk nieuwe problemen, zo zal naar verwachting het verzuim groeien.

- De school begint met 4 jaar, maar de leerplichtige leeftijd gaat in bij 5 jaar; er is sprake van een vacuüm of gat. Dit plaatst betrokken organisaties voor dilemma's, het schept onduidelijkheid over wie er nu eindverantwoordelijk is voor deze leeftijdsgroep. Sommige kinderen blijven na het bereiken van de 4-jarige leeftijd nog een poosje in de voorschoolse educatie ('verlengde peuteropvang'). Er zijn kinderen die (ver)laat worden aangemeld, tussen 'wal en schip' vallen en thuis komen te zitten. Ze passen eigenlijk niet meer in een voorschoolse voorziening, en er zijn basisscholen die deze kinderen weigeren aan te nemen (bij gebrek aan een passend onderwijsaanbod), er is in gevallen een vermoeden van extra ondersteuningsbehoeften. Verplicht starten met 4 jaar op school maakt duidelijk wie verantwoordelijk is voor deze groep: het basisonderwijs. Verplicht starten met 4 jaar zorgt ook voor meer rust op de groepen, dit is ook goed voor het 'groepsgevoel'.
- Een klein deel van de ouders, ook zij met kinderen die tot de doelgroep kunnen worden gerekend, nemen het niet zo nauw met de opkomstdiscipline tussen 4 en 5 jaar, zo wordt gezegd. Er is een zekere vrijblijvendheid in het eerste jaar van de basisschool. Een groep ouders vindt vijf of vier dagen in de week ook te intensief voor hun kind (er is nog een slaapbehoefte). Kinderen gaan herhaaldelijk en langdurig buiten het seizoen op vakantie, ouders nemen een lang weekeinde, er zijn kinderen die drie van de vijf dagen in de week komen of 'maar' 25 van de 40 weken in het jaar.
- Bij een eventuele leerplichtverlaging naar 4 jaar is het nodig om ouders mogelijkheden te bieden voor (tijdelijk en flexibel) verlof, omdat vijf dagen in de week naar school gaan voor de allerjongsten (zeer) inspannend kan zijn.
- Verplichten bij 4 jaar betekent consequenties voor ouders als ze zich hier niet aan houden. Wat in dit verband passende sancties zijn en hoe dit moet worden georganiseerd, roept bij de panelleden vragen op (een boete opleggen aan armlastige ouders?).

Urenuitbreiding

- De urenuitbreiding naar 960 uur voorschoolse educatie per 1 augustus 2020 heeft in bepaalde delen van het land tot weerstand geleid (bijv. bij de groep religieuze ouders). Er zijn nog steeds bepaalde groepen ouders die twee of drie ochtenden in de week meer dan genoeg vinden voor hun kind.
- Vroegkinderlijke ontwikkelingsstimulering is al vanaf de geboorte nodig. In die zin doet het vreemd aan dat het denken over voorschoolse educatie pas bij 2 of 2,5 jaar begint. Met 2 jaar zijn er al enorme verschillen tussen kinderen, dus vroeg(er) ingrijpen is gewenst.
- In een aantal gemeenten is het al mogelijk om met 2 jaar te starten met gesubsidieerde voorschoolse educatie, bijvoorbeeld met twee dagdelen in de week. Vroeg(er) starten dan 2,5 jaar biedt voordelen: kinderen kunnen wennen en er kan eerder aan doelbewuste ontwikkelingsstimulering worden gedaan. Kinderen krijgen zo meer kansen op een goede start in het basisonderwijs. Wel vraagt dit om meer differentiatie van pedagogisch professionals, want de allerjongsten zijn nog heel beweeglijk en kunnen moeilijker deelnemen aan een kleine kring en groepsactiviteiten. De allerjongste peuters hebben bovendien een grotere slaapbehoefte dan de oudere peuters. Vervroegen van de startleeftijd bij voorschoolse educatie (bijv. van 2,5 naar 2 jaar) vereist nieuwe scholing en coaching van pedagogisch professionals. Een flink deel van de pedagogisch professionals is niet gewend met jonge peuters te werken.
- Meer uren voorschoolse educatie (kwantiteit) hoeft niet automatisch een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van kinderen, dit hangt volledig af van wat er in die extra uren wordt gedaan (kwaliteit).
- Uitbreiding van het aantal uren (bijv. via verlengde dagdelen of een vijfde dagdeel in de week) maakt dat voorschoolse educatie beter aansluit bij de schoolroosters. Voorschoolse educatie in (kortdurende) peuteropvang ('voormalig peuterspeelzaalwerk') is veelal niet ingericht op het slapen van peuters (er zijn geen ruimtes voor).
- Meer uren voorschoolse educatie per dag sluit beter aan bij de wensen en behoeften van werkende ouders. Dit vraagt volgens panelleden wel om een overheidsinvestering.

Extra curriculaire aanbod

- De doelgroep van nu is een andere dan die van pak 'm beet tien jaar geleden. Waar het eerder vooral ging om het verzorgen van een goed taalaanbod binnen de voorschoolse educatie, is het nu nodig een

volwaardige voorziening te bieden met brede ontwikkelingsstimulering, extra ondersteuning en specialistische zorg voor de kinderen die dat nodig hebben en een aanpak van opvoedingsondersteuning in de thuissituatie. Er zal meer zorg moeten worden ingepast in de voorschoolse voorzieningen.

- De zomervakantie zorgt voor een dip in de ontwikkeling van kinderen uit de meest kwetsbare gezinnen. Verlengde voorschoolse educatie in vakantieperioden is vanuit organisatorisch perspectief lastig voor elkaar te krijgen. Bovendien worden de ouders en kinderen uit de meest kwetsbare groepen hier vaak niet mee bereikt.
- Geopperd wordt ook de buitenschoolse opvang van 4 t/m 7 jaar te benutten voor het organiseren van een extra aanbod voor doelgroepkinderen. Problematisch hierbij is dat de deelname aan buitenschoolse opvang vrij laag is. Ook hier geldt de arbeidseis voor recht op kinderopvangtoeslag bij deelname.

Betere beschikbaarheid en bereikbaarheid van voorschoolse voorzieningen

- Voor de 0- tot 4-jarigen is sprake van een versnipperd voorschools stelsel, met kinderdagopvang, (kortdurende) peuteropvang en voorschoolse educatie (en ook gastouderopvang). Het onderscheid tussen kinderdagopvang enerzijds en voorschoolse educatie anderzijds wordt al 'kunstmatig' getypeerd en als een 'systeemfout' gezien die gerepareerd moet worden. Dit betekent dat er geen arbeidseis meer zou moeten zijn voor het recht op kinderopvangtoeslag. Bovendien is kinderopvang een vraaggestuurde voorziening, voorschoolse educatie daarentegen is aanbodgestuurd (met een sterke regierol voor gemeenten). Het huidige systeem leidt in de alledaagse uitvoeringspraktijk tot segregatie en concentraties van doelgroepkinderen in de voorschoolse educatie. De organisatie van het huidige stelsel draagt daarmee in zichzelf bij aan non-bereik bij voorschoolse educatie en verminderde kansen voor de doelgroep. Veel van de voorgestelde beleidsmaatregelen lijken in dat licht bekeken op 'pleisters plakken', zo wordt herhaaldelijk opgemerkt.
- Er is op betrekkelijk vroege leeftijd (bij 4 jaar) sprake van een overgang naar de basisschool. Dit wordt als een kwetsbaar moment beschouwd, vooral voor doelgroepkinderen. Wellicht past een integraal ontwikkelaanbod in een (nieuwe) voorschoolse voorziening van 0 tot 6 jaar (en een latere leerplichtige leeftijd) beter bij het jonge kind, hierbij refererend aan het 'Scandinavische model'.
- In de aanloop naar de start van voorschoolse educatie kan al het initiatief worden genomen om ouders en kinderen op laagdrempelige wijze vertrouwd te maken met voorschoolse educatie. Denk aan een meespeelochtend in de week voor ouders en kind vanaf 1 jaar. In dit verband bestaan in diverse gemeenten initiatieven met positieve ervaringen om ouders van heel jonge kinderen bekend te maken met en toe te leiden naar voorschoolse educatie (bijv. via speelhuizen, speelgroepen, buurthuizen). Hierbij komen ook opvoedvraagstukken (gezonde voeding, slaaptijden e.d.) aan bod.
- Vanwege wachtlijsten in de voorschoolse educatie beginnen doelgroepeuters soms later, niet bij 2 jaar en 6 maanden, maar pas bij 2 jaar en 8 maanden of nog later starten. Er zijn ook kinderen met complexe ondersteuningsbehoeften en/of zorgvragen die verlaat starten. Dit vermindert de effectieve ontwikkeltijd voor de start in het basisonderwijs.
- Niet alle (door gemeenten gesubsidieerde) voorschoolse educatie neemt voorrangregels in acht voor doelgroep peuters. De consequentie hiervan is dat doelgroepeuters op een wachtlijst terecht kunnen komen (tijdelijk non-bereik).
- In sommige gemeenten wordt voorschoolse educatie alleen aangeboden in kortdurende peuteropvang (met beperkte dagdelen en openingstijden). Veel tweewerkende ouders kiezen dan liever voor dagopvang (zonder ve) omdat dit beter aansluit bij de werktijden. Vanuit de voorschoolse educatie geredeneerd is dit feitelijk een vorm van non-bereik. Aanbieden van voorschoolse educatie in kinderdagopvang (met ruime openingstijden en hele dagopvang) komt beter tegemoet aan de wensen en behoeften van tweewerkende ouders van doelgroepeuters.
- Het aanbieden van voorschoolse educatie in kinderdagopvang wordt gezien als een goede manier om segregatie tegen te gaan. Het zorgt voor een deconcentratie van de doelgroep in (kortdurende) peuteropvang.

- Voorschoolse educatie in kinderdagopvang vraagt om een andere aanpak dan in (kortdurende) peuteropvang. In de kinderdagopvang komen kinderen hele dagen en op wisselende dagen, is de groepssamenstelling elke dag anders. Daarom worden (doelgroep)peuters soms van verschillende groepen bij elkaar geplaatst voor een deel van de dag voor extra ontwikkelingsstimulering.
- Wanneer ouders van doelgroepeuters beiden werken, hebben ze recht op kinderopvangtoeslag. Dit maakt de deelname aan een voorschoolse voorziening toegankelijker, ofwel betaalbaarder. Daarmee is echter nog geen recht verkregen op een plek ('plaatsrecht'). Er zijn landen om ons heen waarbij gemeenten verantwoordelijk zijn voor het regelen van een plek, dit principe bestaat in Nederland niet.
- In plattelandsgebieden (kleine dorpen) sluiten steeds vaker voorschoolse voorzieningen wegens een tekort aan kinderen (een demografische ontwikkeling). Het is daar niet (meer) rendabel om kleine voorschoolse voorzieningen in de benen te houden. Dit vergroot de afstand tussen thuis en voorschoolse voorziening. Sommige ouders hebben geen passend vervoer en haken hierdoor met hun kind af.
- Een voorschoolse voorziening in elke basisschool kan de deelname aan voorschoolse educatie vergroten, omdat de school een bekend en vertrouwd instituut is voor vrijwel alle ouders (ook voor ouders met een niet-westerse migratieachtergrond).

Betere financiële toegankelijkheid

- Algemeen toegankelijke en dus kosteloze kinderopvang (universele kinderopvang) en voorschoolse educatie kan het (doelgroep)bereik aanzienlijk vergroten, zo wordt verwacht. Voorschoolse educatie, doelbewuste ontwikkelingsstimulering voor kinderen die een steuntje in de rug kunnen gebruiken, kan vervolgens worden georganiseerd binnen de kinderopvang en niet, zoals nu, buiten de kinderopvang, in een apart (door gemeenten gesubsidieerd) subsysteem. Op de lange termijn betaalt zich deze investering terug ('de kosten gaan voor de baten uit').
- De eigen (inkomensafhankelijke) ouderbijdrage/kosten van ouders voor de deelname aan voorschoolse educatie dragen bij aan non-bereik, want dit is voor ouders met een smalle portemonnee een te hoge financiële drempel.
- Van de andere kant kan het laten betalen van een (kleine) eigen ouderbijdrage voor de deelname van kind aan een voorschoolse voorziening ook bijdragen aan de betrokkenheid van ouders, 'gratis' kan geassocieerd worden met 'niet van waarde'.
- Tussen gemeenten bestaan verschillen in de (financiële) toegankelijkheid van voorschoolse educatie (netto kosten van ouders, wel of geen 'gratis' uren/dagdelen). Hiervoor is het decentrale beleid verantwoordelijk. Een oplossing zou zijn de toegankelijkheid gelijk te trekken tussen gemeenten.
- Gemeenten hebben zelf veel invloed op hun eigen doelgroepbereik. Door voorschoolse educatie in de kinderdagopvang mogelijk te maken (met gemeentelijke subsidie) kan een groter doelgroepbereik worden gerealiseerd. Dit komt beter tegemoet aan de wensen en behoeften van werkende ouders van doelgroepeuters die er ook zijn. De subsidieregelingen vanuit de gemeente zijn in gevallen nog op de inrichting van het 'oude peuterspeelzaalwerk' (van vóór de harmonisatie uit 2018) geënt. Voorschoolse educatie in kinderdagopvang zal anders moeten worden georganiseerd dan in (kortdurende) peuteropvang, er zal minder stringent moeten worden vastgehouden aan minimum aantal dagdelen per week en maximum aantal uren per dag. Het vraagt om maatvoering. Overigens wordt non-bereik van doelgroepkinderen bij voorschoolse educatie verklaard door deelname aan kinderdagopvang en/of gastouderopvang niet als een probleem gezien. Ook in de kinderdagopvang en gastouderopvang kunnen kinderen zich volop ontwikkelen. In plattelandsgebieden zijn er betrekkelijk veel gastouders die doelgroepkinderen opvangen.
- Het wantrouwen van bepaalde groepen ouders jegens instanties en overheid (deels gevoed door de 'kinderopvangtoeslagaffaire') dragen eraan bij dat ouders niet (willen) deelnemen aan voorschoolse educatie.

Betere aansluiting bij achtergrond en behoeften van kind en ouders

- Het huidige aanbod van voorschoolse educatie past veel werkende ouders niet (zie ook elders). Betere aansluiting bij de werktijden van ouders kan bijdragen aan een hoger voorschools doelgroepbereik.

- Vooral ouders met diepgewortelde religieuze opvattingen over de rol van het gezin en de moeder daarbinnen, zijn moeilijk over te halen hun kind op jonge leeftijd naar een voorschoolse voorziening te brengen.
- Het ontbreken van een goede aansluiting van culturele normen en waarden in de voorschoolse educatie en in de thuissituatie is mede van invloed op het doelgroepbereik. Niet alle ouders en kinderen herkennen zich in de voorschoolse voorziening. Het ontbreekt in aanbod, programma, inrichting van de ruimte en teams aan inclusie, culturele diversiteit en sensitiviteit. Ouders en kinderen voelen zich welkom en thuis bij (h)erkenning van de eigen cultuur en taal, en daar is nu niet altijd sprake van.
- Initiatieven tot het oprichten van voorschoolse voorzieningen vanuit eigen religieuze, culturele en/of etnische kring kan de deelname van specifieke maatschappelijke groepen bevorderen. Dit vraagt om maatwerk op lokaal niveau, een diversiteit aan aanpakken draagt bij aan een hoger doelgroepbereik.
- Een meertalig aanbod in de voorschoolse educatie kan andere groepen ouders aanspreken (zij die meer dan één taal spreken en/of een andere thuistaal bezigen).
- Een goede band opbouwen, vertrouwen, wederzijds begrip en respect ('echt verbinden vanuit aandacht voor elkaar') zijn cruciaal in de relatie tussen jonge kind-professionals en ouders, maar het lukt niet altijd om samen deze innige band op te bouwen.
- Een deel van de ouders schaamt zich voor hun eigen woonsituatie, slechte beheersing van het Nederlands of hebben een lichte verstandelijk beperking. Bekende en laagdrempelige personen uit de eigen kring (bijv. buurtmoeders die de taal van de ouders spreken) kunnen worden ingeschakeld om ouders van jonge kinderen te benaderen en te verleiden om hun kind naar een voorschoolse voorziening te brengen. Enkele beloftevolle initiatieven zijn De Mussen in Den Haag²³⁷ en het PACE (Providing Access to Childcare and Employment) project.²³⁸
- Er zijn gemeenten die een tegenprestatie vragen van ouders die in een uitkeringssituatie zitten (opleiding of werk). In dat geval is er vaak ook een vorm van opvang nodig voor kind(eren). Daarmee wordt het bereik van voorschoolse educatie gunstig beïnvloed.

Betere informatie en communicatie en minder administratieve lasten

- Spreken in termen van (een risico op) 'onderwijsachterstanden' en 'indicatiestelling' van jonge kinderen voor voorschoolse educatie geven ouders een 'verkeerd signaal'. De ontwikkeling van kinderen laat zich moeilijk in termen van (een risico op) beginnende achterstanden definiëren. Ontwikkeling is niet zo grijpbaar of meetbaar als de toetsing van kennis. Idealiter is er géén indicatie nodig voor deelname aan voorschoolse educatie. Een indicatie werkt stigmatiserend. Het stigma moet eraf. Er zijn ook ouders die om die reden een indicatie voor hun kind weigeren. Ietwat meer 'vrolijkheid' rondom de vve-programma's is nodig, het is belangrijk én leuk voor de kinderen.
 - De timing van het indicatieconsult kan van invloed zijn op het bereik. Het kan 'te vroeg' of 'te laat' zijn. Bij 14 maanden kunnen ouders afhaken als ze moeten wachten tot hun kind 2 jaar of nog ouder is.
 - De sector kan meer moeite doen om de pedagogische kwaliteit bij de ouders over het voetlicht te brengen. De pedagogische kwaliteit is in Nederland van een behoorlijk niveau.
 - Een (landelijk) videofilmje in alle gangbare talen vanuit de JGZ/GGD over opvoeding en ontwikkelingsstimulering kan ouders meer bewustwording geven van het belang van deelname aan voorschoolse educatie.
- Er is behoefte aan beelden van vrolijke kinderen die bloeien en groeien in voorschoolse voorzieningen. Veelgebruikte sociale media als TikTok en X kunnen voor het bereiken van alle ouders beter worden benut dan nu het geval is.

²³⁷ <http://www.demussen.nl/projecten/ensure/schilderswijk-moeders/>

²³⁸ <https://www.kdg.be/pace>

- Het consultatiebureau is onvoldoende toegerust in capaciteit, deskundigheid en financiële middelen om de indicatiestelling, werving en toeleiding van doelgroepkinderen naar de voorschoolse voorzieningen goed uit te kunnen voeren.
- Sommige ouders vinden moeilijk hun weg in het versnipperde voorschoolse aanbod.
- De benadering van de JGZ/GGD (het 'opgeheven vingertje, u doet het niet goed, u bent een slechte ouder') bij de indicatiestelling, werving en toeleiding van de doelgroep naar voorschoolse educatie kan mede resulteren in een laag doelgroepbereik. In de gesprekken die (zorg)professionals hebben met ouders van doelgroepkinderen is er niet altijd sprake van cultuursensitief gedrag, er wordt gedacht en gehandeld vanuit een ('witte') betweterige houding van theoretisch opgeleiden jegens praktisch opgeleiden.
- De aanmelding voor een voorschoolse voorziening kent een aantal administratieve stappen. Het aanvragen van kinderopvangtoeslag is complex en schrikt af (mede onder invloed van de 'kinderopvangtoeslagenaffaire'). De aanmelding voor de basisschool is veel eenvoudiger. Er zijn gemeenten en uitvoerende organisaties die ouders helpen bij het invullen van formulieren en het aanvragen van kinderopvangtoeslag. Het wegnemen van administratie barrières (vooral bij praktisch opgeleide ouders) kan de deelname vergroten.

Beleidsmaatregelen ter verbetering van kwaliteit van ontwikkelingsstimulering

Betere kwaliteit van ontwikkelingsstimulering in voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs

- Binnen de voorschoolse educatie is er veel aandacht voor de pedagogiek, er is minder aandacht voor didactiek. Binnen het basisonderwijs is sprake van het omgekeerde: meer didactiek dan pedagogiek. Zowel een pedagogische als didactische invalshoek is nodig in het werken met het jonge kind, zo wordt gezegd. Als de balans in de onderbouw van het basisonderwijs te veel doorslaat naar didactiek (met 'prestatiedruk' en onderlinge vergelijking van kinderen met referentiegroepen) kan dat nadelig zijn voor de ontwikkeling van het jonge kind. In dezelfde lijn doorgeredeneerd: bij de start van de basisschool zou er geen enkele eis gesteld moeten worden aan wat jonge kinderen weten of kunnen. Alle kinderen zouden welkom moeten worden geheten en zo goed mogelijk gestimuleerd worden in hun verdere ontwikkeling – onafhankelijk van ontwikkelingsniveau. Alle pogingen te standaardiseren wat wel of niet wenselijk is bij de start van de basisschool zijn niet wetenschappelijk gefundeerd en kan een 4-jarig kind gevaar doen lopen op een tegenvallend verloop van de rest van zijn of haar schoolloopbaan. Labeling op vroege leeftijd wordt als 'risicovol' gezien, de term 'achterstandskind' kan meer kwaad dan goed aanrichten.
- Zowel in homogene als in heterogene groepen kan een kwalitatief goed aanbod worden gerealiseerd. In beide groepstypen zal moeten worden gedifferentieerd naar behoeften, niveau en tempo. Binnen het werken met een vve-programma in de voorschoolse educatie kan bij de doelgroepkinderen (nog) beter worden gecontroleerd of ze de ontwikkeldoelen bereiken en hier vervolgens naar handelen.
- Zowel binnen de opleiding tot pedagogisch professional als binnen de opleiding tot groepsleerkracht 1 en 2 van het basisonderwijs kan een verbeterslag worden gemaakt. Kennis over hoe jonge kinderen spelen en leren en zich ontwikkelen kan beter, evenals het contact en de communicatie met ouders. Aanstaaende jonge kind-professionals zullen beter moeten worden voorbereid op het werken zelf. Er komt tegenwoordig ook veel 'social work' om de hoek kijken en interprofessionele samenwerking in multidisciplinaire teams. Het werken vanuit een doelgerichte en programmatische aanpak wordt binnen de opleidingen onvoldoende integraal aangeboden. De opleidingen spreken bovendien weinig mannelijke jonge kind-professionals aan, met weinig nadruk op kennis en competentieontwikkeling en veel nadruk op reflectie en samenwerking. Een samenhangende opleiding voor jonge kind-specialisten 2 tot 6 jaar kan bijdragen aan een ononderbroken ontwikkeling van het jonge kind.

- Een hoger initieel opleidingsniveau voor pedagogisch professionals in de kinderopvang en/of voorschoolse educatie is geen garantie voor hoge(re) kwaliteit, het gaat ook om persoonlijkheid, karakter en passie voor het werken met jonge kinderen.
- De eisen aan en werkdruk onder jonge kind-professionals met opleidingsniveau mbo 3 zijn hoog. Er stromen steeds meer kinderen met extra ondersteuningsbehoeften en/of zorgvragen in. Hier en daar sluiten MKD's (Medisch Kinderdagverblijven). Er wordt een groot beroep gedaan op de kennis en kunde van pedagogisch professionals. Hier en daar worden 'plusgroepen' ingericht en wordt geëxperimenteerd (pilots) met de inzet van een (beschikkingsvrije) jeugdhulpverlener/jeugdconsulent/zorgcoördinator in de voorschoolse educatie. De eerste ervaringen zijn positief, maar financieel lastig voort te zetten en op te schalen.
- Een (functie)mix van een hbo- en mbo-opgeleide pedagogisch professional op de groep in de voorschoolse educatie is hier en daar al staande praktijk (grote steden) en verdient op meer plaatsen navolging. Huidige hbo'ers in de voorschoolse educatie switchen nogal snel van baan. Het vasthouden van hoger en goed opgeleid personeel is een uitdaging. Het organiseren van integraal personeelsbeleid (kinderopvang, voorschoolse educatie en basisonderwijs samen) en combinatiebanen kan de werksoort interessanter maken.
- Investeren in doorgaande professionalisering na het behalen van een diploma is van groot belang. Vooral pas startende jonge kind-professionals hebben ondersteuning en begeleiding nodig om het vak in de vingers te krijgen. Het ontbreekt in de praktijk aan niet-groepsgebonden (kindvrije) uren om dit serieus te doen.
- Meer (pedagogische) coaching van pedagogisch professionals in de voorschoolse educatie kan voor hogere kwaliteit zorgen. Er is meer onderscheid in uren voor startende en al ervaren pedagogisch professionals nodig, nu ontvangt iedereen evenveel coaching.
- Er zijn gemeenten die een derde pedagogisch professional op een groep in de voorschoolse educatie faciliteren. Daardoor kan er meer een-op-een aandacht worden gerealiseerd en kan er beter worden gedifferentieerd naar ontwikkelbehoeften van kinderen. Gelet op het personeelstekort is het niet realistisch om veel groepen toe te rusten met een derde pedagogisch professional.
- Groepsverkleining (maximaal 14 of 12 peuters; beroepskracht 1;7 of 1;6) in de voorschoolse educatie geeft een rustige(r) groepsdynamiek en prettige(r) speel-leerklimaat. Dit heeft evenwel een stevig prijskaartje. De huidige normering in Nederland is in internationaal perspectief al gunstig.
- Het streven naar hoge kwaliteit in de voorschoolse educatie en het enorme personeelstekort staat op gespannen voet met elkaar. Voor de voorschoolse educatie bestaat strenge regelgeving ten aanzien van maximale groepsgrootte en beroepskracht-kind ratio, terwijl er in toenemende mate onvoldoende gekwalificeerd personeel is. Het aantal locaties dat in overtreding is ('niet allebei de pedagogisch professionals beschikken over de juiste papieren'), neemt toe. Dit plaatst gemeenten en toezichthouders voor een dilemma. Moet een groep dicht en de doelgroeppeuters naar huis worden gestuurd als maar één van de twee pedagogisch professionals vve gecertificeerd is? Mogelijk zit de voorschoolse educatie in een te strak keurslijf en kan er zonder kwaliteitsverlies soepeler worden omgegaan met de regels.
- De structurele kwaliteit in de onderbouwgroepen 1 en 2 van het basisonderwijs is van een lager niveau dan in de voorschoolse educatie. De kleutergroepen in het basisonderwijs tellen vaak (te) veel kleuters. Er zijn geen wettelijke eisen ten aanzien van maximale groepsgrootte en beroepskracht-kind ratio, zoals bij de voorschoolse educatie. Er is geen sturing van overheidswege op randvoorwaarden bij vroegschoolse educatie. Dit drukt de kwaliteit van het onderwijs aan jonge kinderen, er is minder tijd voor contact en talige interacties op individueel niveau. Een maximale groepsgrootte kan uitkomst bieden. De overgang van peuter (maximaal 16 peuters en 2 pedagogisch professionals) naar kleuter is groot (wisselende groepsomvang, maar 28+ is geen uitzondering en 1 groepsleerkracht). De inzet van een onderwijsassistent naast een leerkracht op kleutergroepen met veel doelgroepkinderen kan soelaas bieden.
- De gemeente heeft geen grip (meer) op de kwaliteit van de vroegschoolse educatie binnen het basisonderwijs, voor de 'subsidieknip' in 2006 had de gemeente dit wel. Ten aanzien van de vroegschoolse educatie bestaat er veel beleidsvrijheid.

- Scholen hebben een kwantitatief en kwalitatief tekort aan leerkrachten. Vooral basisscholen in focuswijken kampen met een tekort, het is complex en zwaar werk. Er staan in toenemende mate onbevoegde leerkrachten voor de klas. Er zijn 'prikkelers' nodig om ervoor te zorgen dat leerkrachten gemotiveerd zijn en willen werken op basisscholen in focuswijken.

Betere kwaliteit van ontwikkelingsstimulering in thuissituatie

- In het versterken van de thuissituatie van jonge doelgroepkinderen (al vanaf de zwangerschap of geboorte) ligt een groot (onbenut) potentieel. Er wordt in toenemende mate 'opvoedingsverlegenheid' gesignaleerd bij jonge ouders (denk aan het bevorderen van zelfredzaamheid, zindelijkheid). Ook staan ouders in toenemende mate kritisch tegenover de overheid en instanties. Een symptoom hiervan is de dalende vaccinatiebereidheid.
- Het systeem is nu vaak zo ingericht dat ouders pas hulp krijgen als er iets mis gaat of dreigt te gaan in de opvoeding (curatie). Het zou een vanzelfsprekend moeten zijn dat alle (aanstaande) ouders hulp in de verzorging, opvoeding en ontwikkelingsstimulering aangeboden krijgen en aanvaarden (preventie).
- Landelijke programma's en projecten (bijv. Kansrijke start) worden vooral ingestoken vanuit de zorg, minder vanuit het belang van ontwikkelingsstimulering en educatie voor het jonge kind.
- Bestaande interventies als SPARK²³⁹ en nieuwe ideeën als 'CenteringZwangerschap'²⁴⁰ kunnen van waarde zijn bij het versterken van het (aanstaande) opvoedingsgedrag van ouders, maar niet alle ouders doen daar aan mee, een deel (vermoedelijk dat deel wat tot de doelgroep kan worden gerekend) wordt er niet mee bereikt. Bij de Centering-aanpak worden individuele medische controles gecombineerd aangeboden met interactief (voor)lezen en het stimuleren van 'community building' door middel van groepsbijeenkomsten. Het doel is een goede fysieke en psychosociale gezondheid van moeder en kind en positieve ervaringen met de zorg rondom zwangerschap en bevalling.
- Er kan kracht uitgaan van het organiseren van informele (horizontale) en wijkgerichte netwerken (van ouders en buurtgenoten) rondom gezinnen, wellicht meer dan van het organiseren van formele (verticale) netwerken waar een instantie of zorgprofessional deel van uitmaakt. In dit soort informele netwerken is het mogelijk om uit het zicht te blijven (anoniem) voor instanties. Een deel van de ouders is bang geregistreerd te worden en verdergaande bemoeienis te krijgen vanuit de instanties.
- Individuele gezinsaanpakken met brede en intensieve een-op-een begeleiding thuis zijn kostbaar, en worden daarom niet grootschalig ingezet, terwijl dit wel als zeer effectief wordt gezien.
- Naast de vve-programma's worden gezinsprogramma's ingezet als VVE Thuis, Instapje en Opstapje. Hier hangt veel vrijblijvendheid omheen. Enkele aanbieders van voorschoolse educatie oefenen een vorm van (zachte) druk uit op ouders om deel te nemen aan een gezinsprogramma, maar omdat er geen consequenties aan kunnen worden verbonden, wordt er niet op gehandhaafd. Nodig is dat organisaties een 'familieconcept' uitdragen, waar voor alle gezinsleden wat valt te halen, meer dan enkel een 'kindcentrum'.
- Huisbezoeken door de pedagogisch professional van de voorschoolse voorziening, de groepsleerkracht uit het basisonderwijs of een tussenpersoon (bijv. een peuterconsulent, ouderconsulent, ouderbegeleider) kunnen ouders helpen bij de opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering in de thuissituatie. Hiervoor ontbreekt in de voorschoolse educatie vaak geld en menskracht. Vanuit het basisonderwijs kan er met overheidssubsidie een brugfunctionaris worden aangesteld.
- In grotere gemeenten (met meer financiële middelen) zijn er vaak meer mogelijkheden dan in kleinere gemeenten om het ontwikkelingsondersteunend gedrag van ouders te stimuleren (bijv. via projecten, programma's, pilots, subsidie, aparte functionarissen).

²³⁹ SPARK staat voor Signaleren van Problemen en Analyse van Risico bij opvoeden en ontwikkeling van Kinderen van -1 t/m 5 jaar. Het staat bekend als een goed onderbouwde interventie: <https://www.nji.nl/interventies/spark>.

²⁴⁰ CenteringZwangerschap is beoordeeld als effectief volgens eerste aanwijzingen: <https://www.nji.nl/interventies/centeringzwangerschap>

- Er lopen diverse projecten (met tijdelijke subsidies) waarin aan de bevordering van ontwikkelingsstimulering in de thuissituatie wordt gedaan. Sommige gemeenten hebben ouderbegeleiders of buurtmoeders (uit eigen kring) in de benen gezet die ouders van jonge doelgroepkinderen aanmoedigen om thuis aan ontwikkelingsstimulering te doen (bijv. elke dag voor het slapen gaan een prentenboek voorlezen). In andere gemeenten zijn voorleesconsulenten vanuit de bibliotheken actief die in de voorschoolse educatie komen en ouders stimuleren meer taal te gebruiken thuis.
- Enkele gemeenten zetten andere uitvoeringsorganisaties dan het consultatiebureau in binnen het sociaal domein, om zo een bijdrage te leveren aan de deelname aan voorschoolse educatie. Als bijvoorbeeld een ouder een uitkering aanvraagt aan een gemeentelijk loket, wordt meteen gekeken of er ook opvang of voorschoolse educatie nodig is voor kind(eren) en wordt dit in gang gezet. De ouder wordt hierbij actief ondersteund (bijv. bij oriëntatie op en keuze voor passende voorschoolse voorziening en het invullen van de benodigde formulieren).

Betere samenwerking en afstemming tussen voorschoolse voorzieningen en basisonderwijs

- De overgang tussen voorschoolse educatie en basisschool is in het huidige stelsel voor sommige kinderen en ouders lastig. Een tutor of andere (brug)functionaris kan dit proces in goede banen leiden.
- Het organiseren van peuter/kleuter-combinaties en/of (varianten op) startgroepen kan een oplossing zijn om het transitieprobleem te verminderen. Deze verbindingsgroepen of tussenvoorzieningen kunnen voor 'een zachte landing' in het basisonderwijs zorgen. De huidige wetgeving staat dergelijke initiatieven in de weg. Vooralsnog is er weinig experimenteerruimte. Er is in het veld behoefte aan ruimte, kaders en randvoorwaarden voor initiatieven waarin bestaande wettelijke kaders samenkomen.
- Voor veel pedagogisch professionals en groepsleerkrachten 1 en 2 uit het basisonderwijs is er te weinig tijd om sterke relaties met kinderen, ouders en collega's op te bouwen.
- Ouders zullen moeten worden gevraagd, uitgenodigd en verleid om samen met hun kind leuke en leerzame activiteiten te doen binnen een voorschoolse en vroegschoolse voorziening (bijv. via spelinloop of informatiebijeenkomsten over zindelijkheid en spelen met je kind).
- Nodig is dat er een betere aansluiting komt met organisaties en professionals uit de wereld van de voorliggende voorzieningen (bijv. het consultatiebureau) en jeugdhulpverlening, dit zorgt voor een betere aanpak en bereik van kinderen met een zorgvraag. Groot probleem wordt gevormd door capaciteitsgebrek en wachtlijsten in de jeugdhulp.

Colofon

Titel	Kansen op een goede start
Auteur	IJsbrand Jepma, Karin Vander Heyden, Carlijn Waaijer, Carien Welles & Esther Hoonhoud (Sardes), Tyas Prevoo, Harriët Prins & Julia de Groot (SEO)
Versie	Definitief
Datum	19-12-2024
Project	Onderzoek leerachterstanden (SAR4054)

Sardes

Postbus 2357
3500 GJ Utrecht

Lange Viestraat 371
3511 BK Utrecht

(030) 232 62 00
secretariaat@sardes.nl
www.sardes.nl

Sardes is onderdeel van Stichting CAOP