

Educatief centrum voor ouder en kind

Advies over voor- en vroegschoolse educatie

Advies 21

Den Haag, juni 2002

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) is een onafhankelijk en strategisch adviesorgaan.

De Raad adviseert de regering over beleidsvraagstukken die de participatie en de stabiliteit van de samenleving betreffen. De RMO bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden: de heer prof.dr. H.P.M. Adriaansens (voorzitter), mevrouw Y. Koster-Dreese (vice-voorzitter), mevrouw ir. Z.S. Arda, de heer dr. K.W.H. van Beek, mevrouw prof.dr. J. van Doorne-Huiskes, mevrouw mr. D.A.T. van der Heem-Wagemakers, de heer drs. H.J. Kaiser, de heer prof.dr. W. van Voorden en de heer prof.dr. M. de Winter.

De heer drs. F. Vos is algemeen secretaris van de Raad.

Parnassusplein 5
Postbus 16139
2500 BC Den Haag
Tel. 070 340 52 94
Fax 070 340 54 46
rmo@adviesorgaan-rmo.nl
www.adviesorgaan-rmo.nl

Auteursrecht voorbehouden

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag 2002

© Sdu Uitgevers, Den Haag 2002

© Fotograaf Joop Reyngoud, Rotterdam 2002

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.

Voorwoord

In haar brief van 1 maart 2002 vraagt de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) advies uit te brengen over het thema voor- en vroegschoolse educatie (vve). De Onderwijsraad is eveneens gevraagd te adviseren over vve. Beide adviesaanvragen zijn opgenomen in bijlage 1 van dit advies. Met het oog op de totstandkoming van een nieuw kabinet is dit advies, op verzoek van de staatssecretarissen, op de kortst mogelijke termijn uitgebracht.

In de voorbereidingsfase heeft er op verschillende momenten afstemming plaatsgevonden met de Onderwijsraad over de invalshoek en de nadere uitwerking van de adviesvragen over de voor- en vroegschoolse educatie. De RMO richt zich in zijn benadering van vve op het gezin in zijn sociale omgeving. De Onderwijsraad benadert het vraagstuk vanuit een centrale positie van de basisschool. De verschillende invalshoeken hebben de keuze voor het uitbrengen van twee afzonderlijke adviezen gerechtvaardigd.

De RMO heeft ten behoeve van dit advies enkele deskundigen geraadpleegd. De aard van dit tussentijdse advies en het korte tijdsbestek, maakte het raadplegen van meer deskundigen niet mogelijk. Speciale dank gaat uit naar mevrouw drs. E.M. Vermeulen, oud-wethouder Onderwijs stadsdeel Amsterdam Oud Zuid, en mevrouw dr. C. van Tuijl, werkzaam bij Pedagogiek aan de Universiteit Utrecht.

De commissie die dit advies heeft opgesteld, bestond uit:

De heer prof. dr. H.P.M. Adriaansens (raad)

De heer prof. dr. M. de Winter (raad)

Mevrouw dr. Th.A.M. Graas (secretariaat)

De heer drs. F. Vos (secretariaat)

De verantwoordelijkheid voor het advies berust bij de Raad.



Prof. dr. H.P.M. Adriaansens
voorzitter



drs. F. Vos
algemeen secretaris

Inhoud

1	<i>Adviesvraag</i>	7
2	<i>Doelstellingen, knelpunten en uitgangspunten</i>	10
3	<i>Bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling: de drie opties van Grenzeloos leren</i>	19
4	<i>De RMO-optie: een educatief centrum voor ouder en kind</i>	23
5	<i>Beantwoording adviesvragen</i>	27
	<i>Literatuur</i>	31
	<i>Bijlage</i>	33
	Adviesvraag	
	<i>Overzicht van uitgebrachte adviezen</i>	39

1 Adviesvraag

Voor- en vroegschoolse educatie (vve) vormt een belangrijk onderdeel van het brede aanbod in het lokaal algemeen en preventief jeugdbeleid. Het beleid ten aanzien van voor- en vroegschoolse educatie is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW).

De staatssecretarissen van deze twee ministeries (Adelmund van OCenW en Vliegthart van VWS) hebben de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) gevraagd te adviseren over dit beleidsthema.

Aanleiding voor deze adviesaanvraag is ten eerste een duidelijke zorg van het kabinet over de achterstand van veel kinderen bij de aanvang van het primair onderwijs. Deze achterstand van vele 0- tot 6-jarigen behelst meer dan alleen de vaak genoemde taalachterstand. Een tweede aanleiding voor de adviesaanvraag is de constatering dat het huidige vve-beleid een aantal belangrijke knelpunten kent. Deze knelpunten concentreren zich rond het bereik van de doelgroep: het gebrek aan samenhang en aansturing en de kwaliteit van de uitvoering (Van Kampen en Vosters 2002).

Het is niet voor het eerst dat het kabinet advies vraagt over voor- en vroegschoolse educatie. De problematiek op dit gebied is al eerder volledig onderkend in de kabinetsverkenningen *Grenzeloos leren en Sociaal gericht, sociaal verplicht*. In aanvulling daarop staat in deze adviesaanvraag de richting en invulling centraal van zowel de inhoudelijke als de bestuurlijke aanpak voor een beter aansluitend integraal jeugdbeleid voor de problematiek van 0- tot 6-jarigen. De RMO richt zich daarbij specifiek op de meer *inhoudelijke* inpassing van vve-beleid ten aanzien van jeugd en jongeren vanuit een brede benadering, dat wil zeggen 'de inpassing van vve-programma's in de brede sociale infrastructuur'. De vraag naar de *bestuurlijke* verantwoordelijkheidsverdeling van vve en de pedagogisch-didactische aanpak van 0- tot 6-jarige kinderen met achterstand is voorgelegd aan respectievelijk de Interdepartementale projectgroep vve (onder leiding van Van Kampen) en de Onderwijsraad.

In de adviesaanvraag hebben VWS en OCenW de volgende vraagstukken en aandachtspunten aan de RMO voorgelegd.

- Welke (combinatie van) interventie(s) biedt de beste waarborgen voor een optimale ontwikkeling van het jonge kind? Aandachtspunten daarbij zijn de componenten van opvoedingsondersteuning en oudereducatie en het sluitende aanbod van voorzieningen.
- Welke bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling biedt de beste waarborgen voor toegankelijkheid en kwaliteit van de voor- en vroegschoolse voorzieningen en effectief vve-beleid? De RMO hanteert hierbij als aandachtspunt de brede benadering van het vraagstuk en legt de relatie met opvoedingsondersteuning, de BANS-afspraken over 0- tot 6-jarigen en het lokaal jeugdbeleid.
- Welke consequenties heeft de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling voor het vraagstuk 'algemeen versus specifiek (doelgroepen)beleid'? Twee aandachtspunten zijn hier van belang: het voorkomen van stigmatisering van de doelgroep en van het risico dat de specifieke inzet van middelen (alleen doelgroepen) leidt tot nieuwe achterstanden in de 'niet-doelgroep'.

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling zal deze adviesvraag beantwoorden vanuit zijn visie op de brede sociale infrastructuur of, zoals de Raad het met eigen woorden interpreteert: het gezin in zijn sociale context. Om te beginnen worden de doelstellingen, knelpunten en uitgangspunten van vve-beleid geschetst. Daarbij wordt ook ingegaan op de vraag hoe bepaald kan worden wat de optimale ontwikkelingscontext is voor alle kinderen van 0 tot 6 jaar en welke interventies eventueel nodig zijn om deze optimale ontwikkeling van jonge kinderen te waarborgen. De RMO richt zich in zijn benadering van vve niet slechts op de cognitieve- en taalontwikkeling van jonge kinderen, maar op een aanpak waarbij ook de ouders nadrukkelijk betrokken zijn. Vve biedt vanuit deze aanpak ook mogelijkheden ouders te begeleiden en te ondersteunen.

Vervolgens komen drie opties van bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling uit *Grenzeloos Leren aan de orde*. Ondanks deze drie opties kiest de RMO voor een vierde optie: een educatief centrum voor ouder en kind. Deze optie wordt uitgebreid beschreven in hoofdstuk 4. De Raad kiest voor deze optie vanuit de constatering dat juist de inhoudelijkheid van het vraagstuk de bestuurlijke oplossing moet indiceren en niet andersom. Tot slot volgt een samenvatting van het advies waarbij nog even een kort antwoord wordt gegeven op de bovengenoemde adviesvragen.

2 Doelstellingen, knelpunten en uitgangspunten

In dit hoofdstuk bespreken we de doelstellingen, de knelpunten en de uitgangspunten van het thema voor- en vroegschoolse educatie.

Doelstellingen

In de onderwijsverkenning van het kabinet Paars II *Grenzeloos leren* zijn de volgende doelstellingen geformuleerd voor de voor- en vroegschoolse educatie (Van Kampen en Vosters 2002, 5):

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

Deze laatste doelstelling sluit aan bij de ontwikkeling van een algemene pedagogische infrastructuur, zoals dat in het RMO-advies *Aansprekend opvoeden* is geformuleerd. Veel (jonge) kinderen ontwikkelen zich en groeien een steeds groter deel van de tijd op in instellingen en plaatsen buiten het gezin, zoals de kinderopvang en de peuterspeelzalen. Dit stelt extra eisen aan de continuïteit van opvoedingscontexten. Op dat punt valt er echter nog een wereld te winnen. De RMO spreekt zelfs over een 'gat in de pedagogische infrastructuur'.

Dit 'gat' wordt versterkt door de volgende twee ontwikkelingen.

- > Ten eerste is in de meeste gezinnen de arbeidsparticipatie van vrouwen aanzienlijk toegenomen, waardoor de opvoedingsfunctie van het traditionele gezin onder druk is komen te staan. De alternatieve aanvulling van die functie door peuterspeelzalen en kinderdagverblijven houdt helaas nog geen gelijke tred met de mate waarin het gezin zowel kwalitatief als kwantitatief voldoende pedagogisch ondersteund kan worden
- > Daarnaast is de kloof met de dominante Nederlandse samenleving vaak onevenredig groot in gezinnen waarin (nog) geen sprake is van

een dergelijk verlies van de traditionele opvoedingscontext. Dat geldt dan vooral gezinnen van allochtone afkomst: de continuïteit binnen het gezin zorgt dan voor discontinuïteit met de omringende samenleving. Vanuit de optiek van algemene participatie geldt dat ook voor laag sociale autochtone gezinnen.

Volgens de RMO zou een integraal jeugdbeleid rekening moeten houden met deze twee uiteenlopende opvoedingssituaties. De voor- en vroegschoolse educatie is een specifiek onderdeel van het integraal jeugdbeleid dat zich concentreert op de tweede situatie (met name gezinnen van allochtone afkomst). Om de doelstellingen van het vve-beleid te kunnen behalen is er behoefte aan een heldere visie waarin aan beide uiteenlopende situaties recht wordt gedaan (wel met de nadruk op de situatie van allochtone gezinnen) en waarin ook rekening wordt gehouden met de bestuurlijke vormgeving van het vve-beleid.

De eerstgenoemde doelstelling van voor- en vroegschoolse educatie is: gelijke kansen op een goede startpositie voor alle kinderen in het basisonderwijs. Deze doelstelling sluit aan bij de vraag hoe achterhaald kan worden wat de optimale ontwikkelingsomgeving is voor kinderen. Een optimale ontwikkelingsomgeving is immers een soort basisvoorwaarde voor een goede startpositie in het basisonderwijs. Om deze vraag te kunnen beantwoorden (adviesvraag 1) is het van belang te weten welke groepen kinderen en ouders hierbij ondersteuning behoeven, maar moeilijk bereikbaar zijn. Ook als het gaat om toegankelijkheid, bereik, bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling en effectiviteit van vve-beleid (adviesvragen 2 en 3) is een analyse van mogelijke doelgroepen noodzakelijk.

Er zijn echter weinig empirische gegevens voorhanden. Cijfers over doelgroepen van bijvoorbeeld het peuterspeelzaalwerk zijn gebaseerd op schattingen (SCP 2001; De Weerd en Van der Vegt 2001). Het gebruik van kinderdagverblijven is, in tegenstelling tot de peuterspeelzaal, gekoppeld aan het werken van de ouders en heeft primair een opvangfunctie. Van deze voorziening wordt dan ook aanzienlijk minder gebruik gemaakt dan van de peu-

terspeelzaal. De kerntaak van een peuterspeelzaal is 'het creëren van optimale ontwikkelingskansen voor alle kinderen in de leeftijd van 2 tot 4 jaar door veelzijdige en passende speelmogelijkheden aan te bieden'. Daarmee is een peuterspeelzaal veel meer dan een kinderdagverblijf gericht op de ontwikkeling van de kinderen en ondersteuning van de ouders (MOGroep 2002, 10). Over de participatie van de kinderen in vve-programma's worden globaal de volgende percentages genoemd: 55% van de kinderen is autochtoon en 45% allochtoon (TK 1999-2000). De RMO pleit ervoor dit probleem helder in kaart te brengen en beter te onderbouwen welke groepen het meest gebaat zijn bij op ontwikkelingsstimulering gerichte programma's. De RMO vraagt in dit verband speciale aandacht voor de vaak vergeten groep jonge kinderen met een handicap. Hier geldt niet zozeer dat de doelgroep moeilijk bereikbaar is, maar dat juist veel algemene voorzieningen moeilijk bereikbaar, toegankelijk en aangepast zijn voor de doelgroep.

Knelpunten

In 1985 is het kleuteronderwijs aan het lager onderwijs gekoppeld. Hierdoor moest een doorgaande lijn gecreëerd worden waarvan de kinderen vanaf groep 3 (als de eigenlijke leerperiode begint) al veel profijt zouden kunnen hebben. Om deze doorgaande ontwikkelingslijn te bevorderen, is geprobeerd in de kleutergroepen meer aandacht te besteden aan specifieke leerelementen. Met name kinderen van etnische minderheden zouden veel baat kunnen hebben bij een vroegtijdige start van het taalonderwijs. Tot op heden heeft het onderwijs in de kleutergroepen echter nog niet de beoogde doorgaande lijn en sluitende aanpak kunnen verwezenlijken. Uit onderzoek naar de praktijk in de kleutergroepen in het basisonderwijs is gebleken dat deze nog veel trekken vertoont van het traditionele kleuteronderwijs (SCP 2001, 9-11).

De kwaliteitsborging van vve is essentieel om de voor- en vroegschoolse ontwikkeling te laten slagen. Door het kleuter- en lager onderwijs om te vormen naar het basisonderwijs is de beoogde doelstelling van de door-

gaande ontwikkelingslijn en het voorkomen van onderwijsachterstand echter niet gehaald. Ook de huidige vve-programma's brengen nog niet datgene waarvoor ze bedoeld zijn, namelijk ontwikkelingsachterstanden van 0- tot 6-jarigen tegengaan. In het rapport van de projectgroep vve worden de belangrijkste knelpunten als volgt samengevat:

- Het *bereik* van de doelgroep, met name van allochtone kinderen en ouders, is problematisch.
- Het beleid is erg *versnipperd* en kent te weinig samenhang en aansturing.
- De *kwaliteit* in de uitvoering laat sterk te wensen over.

Daarnaast komen uit het verslag van de werkconferentie over het ondersteuningsaanbod vve nog een aantal specifieke knelpunten naar voren (Westenbrink en Stetter 2001, 14-18):

- De implementatie verloopt moeizaam, vanwege de hoge eisen die er aan de programma's worden gesteld.
- Er is geen duidelijke doorgaande lijn naar het basisonderwijs, waardoor doelstellingen van onderwijsachterstandbestrijding nog niet alom gehaald zijn.
- De aansturing van vve verloopt momenteel ongeordend, zowel lokaal (de regierol van gemeenten) als op rijksniveau.
- Er wordt te veel projectmatig gewerkt, waardoor de continuïteit niet altijd gewaarborgd is.
- Er is schaarste aan goed opgeleid personeel en aan materiële voorzieningen.

Al in de voorschoolse periode leren en ontwikkelen kinderen zich volop. Sommige kinderen gaan van de kinderopvang en de peuterspeelzaal naar de basisschool en worden thuis ook cognitief gestimuleerd. Andere kinderen betreden de basisschool zonder gebruik te hebben gemaakt van allereerste voorzieningen. Daarom is het van groot belang het opvang- en peuterspeelzaalbeleid zowel kwalitatief als kwantitatief uit te breiden. Kinderen ontwikkelen zich het beste in een gewone gezinssituatie, ondersteund door

de sociale omgeving. Dit geldt ook voor kinderen met een taal- en ontwikkelingsachterstand. Het brede en gekleurde palet aan voorzieningen die de pedagogische infrastructuur versterken, moet daarom vooral uitgaan van het belang van het kind, de ondersteuning van ouders en de interactie tussen ouders en kinderen.

Zoals hierboven al werd beschreven, leert een korte terugblik dat beleidsinspanningen op het gebied van de doorgaande ontwikkelingslijn (door de koppeling van het kleuter- en het lager onderwijs) in het verleden niet het gewenste effect hebben bereikt. Ook het huidige vve-beleid noopt tot bezinning over de haalbaarheid van de achterstandsdoelstelling als niet het gezin in zijn sociale context wordt gezien. Voor- en vroegschoolse educatie heeft vervolgens pas kans van slagen als er een duidelijke structuur gegeven wordt en duidelijke kwaliteitskenmerken geformuleerd worden.

Ontwikkelingsprincipes voor het toekomstige vve-beleid

De RMO heeft vier ontwikkelingsprincipes geformuleerd om de voor- en vroegschoolse ontwikkeling van 0- tot 6-jarigen in de toekomst te kunnen verbeteren. Deze principes zijn in lijn met twee eerdere adviezen van de RMO: *Ongekende aanknopingspunten* (2000) en *Aansprekend opvoeden* (2001). Hieronder worden deze vier principes uitgebreid beschreven.

1 Algemeen sociaal beleid, eventueel aangevuld met specifiek beleid

Uitgangspunt van de RMO is dat het algemeen sociaal beleid zo verbeterd moet worden dat de pedagogische kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie voor alle kinderen verbeterd wordt. De sociale infrastructuur moet betrekking hebben op alle burgers en niet alleen op specifieke achterstandsgroepen. Het genoemde gat in de pedagogische infrastructuur heeft immers ook betrekking op alle kinderen. Dat neemt echter niet weg dat sommige kinderen daar meer hinder van ondervinden dan anderen. De oorzaak daarvoor ligt in de sociale omgeving. De kerngedachte hierachter is dat de sociale omgeving van grote invloed is op het wel en wee van gezinnen

en dat vanuit deze omgeving de interactie tussen kinderen en tussen kinderen en ouders gestimuleerd wordt. De sociale omgeving is echter een zaak van verschillende beleidssectoren met verschillende bestuurlijke verantwoordelijkheden, uiteenlopend van ruimtelijke ordening en onderwijs tot kinderopvang en sport. Bij de ontwikkeling van het algemeen sociaal beleid moeten dus al deze beleidssectoren en bestuurlijke verantwoordelijkheden betrokken worden.

Het vve-beleid moet, net als het algemeen sociaal beleid, erop gericht zijn de algemene pedagogische infrastructuur te versterken. Hierbij moet echter wel bedacht worden dat niet alle achterstandsproblematiek wordt veroorzaakt door een achterstand in cognitieve of taalkundige ontwikkeling van kinderen. Vaak ook is die problematiek gebonden aan pedagogische problemen in het gezin, taalachterstand van ouders zélf, sociaal isolement enz. Dit maakt een op maat gesneden, dat wil zeggen een niet verkokerd aanbod, noodzakelijk.

2 Bereik van de gezinnen: uitgaan van het gezin in zijn sociale context

Voor een adequate uitvoering van het vve-beleid is het noodzakelijk dat de kwaliteit van de uitvoering van vve-programma's en het bereik van de gezinnen verbetert. Het uitgangspunt daarbij is dat een effectief vve-beleid aan kracht wint als zowel het kind als de ouders bereikt wordt. De ouders zijn immers de spin in het web van de pedagogische infrastructuur.

De doelgroepen voor het vve-beleid zijn onder andere kinderen met een taal- en ontwikkelingsachterstand. Dit zijn met name laagopgeleide allochtone ouders en kinderen en dan meer specifiek ouders en kinderen afkomstig uit Turkije en Marokko. Om deze groepen te bereiken is het nodig om naar ze op zoek te gaan, bijvoorbeeld bij Turkse of Marokkaanse organisaties of op andere plaatsen waar Turkse of Marokkaanse gezinnen samenkomen. Het aanbod aan vve-programma's moet bovendien zo veel mogelijk aansluiten bij de leefwereld van de doelgroepen. Vve weerspiegelt enerzijds verschillende maatschappelijke vragen (educatie, achterstandsbestrijding, opvoedingsondersteuning enz.), maar heeft anderzijds slechts kans van slagen als deze door de

ouders ook wenselijk worden geacht en als ze ook door de ouders gedragen worden. Dat maakt een vraag- en dialooggestuurde aanpak noodzakelijk. De behoeften van ouders aan vve kunnen verschillende vormen aannemen en zijn onder andere afhankelijk van culturele achtergrond, opleidingsniveau of mate van inburgering. Door een vraag- en dialooggestuurde aanpak, die niet vrijblijvend van aard mag zijn, snijdt het mes aan twee kanten. Aan de ene kant zijn ouders daadwerkelijk betrokken als hoofdrolspeler in de ontwikkelingsstimulering van de kinderen. Aan de andere kant zijn de ouders zo ook meer verantwoordelijk voor de opvoeding en ontwikkeling van hun kinderen. Het uitgangspunt van ouders als spin in het web van de pedagogische infrastructuur betekent dat zij ook een belangrijke stem hebben in de vormgeving en inhoud van het specifieke vve-programma. Een spin (ouder) kan immers niet zonder web (pedagogische infrastructuur) en een web zonder spin is verspild werk. Omdat de context en de behoeften per gezin flink kunnen verschillen, moet er sprake zijn van een grote uitvoeringsdiversiteit. Het brede scala aan huidige vve-programma's kan in principe aan de verschillende behoeften voldoen. Afhankelijk van de vraag kunnen dan zogeheten home-based programma's (waarbij het gezin de basis vormt voor de ontwikkelingsstimulering), center-based programma's (die buiten het gezin in een instelling gegeven worden) of community-based programma's (gemeenschapsgerichte programma's aansluitend bij de directe leefomgeving van de gezinnen) aangeboden worden. De combinatie van programma's blijkt het meest effectief te zijn (Leseman 2002). Bij de gemeenschapsgerichte programma's kunnen naast de ouders ook de buurtgenoten een rol van betekenis spelen. De keuze voor het uitgangspunt van diversiteit in aanbod van programma's is mede ingegeven door het belang van participatie en integratie vanuit de eigen kring, in de hoop daarmee ook de moeilijk bereikbare groepen een op maat gericht programma aan te kunnen bieden.

3 Eenduidige verankering van vve-beleid

Het uitgangspunt voor de effectiviteit van de voor- en vroegschoolse educatie staat of valt bij de waarborging van de kwaliteit ervan. Vanwege de enor-

me lappendeken aan programma's is het belangrijk de kaders en voorwaarden goed te organiseren. Het waarborgen van de kwaliteit betekent dat de lappendeken uiteindelijk niet minder warm hoeft te zijn, dat wil zeggen: nog steeds aan kan sluiten bij de behoeften van de ouders. De ervaring uit de jeugdgezondheidszorg (en de consultatiebureaus voor zuigelingen en kleuters) leert dat het streven naar een maximaal bereik betekent dat er een diversiteit aan benaderingswijzen vereist is. Een effectieve aanpak van vve maakt een sterke en duidelijke verankering in de sociale omgeving van gezinnen noodzakelijk. Daarbij is een breed scala aan deskundigheden en benaderingswijzen nodig, die niet verkokerd werken. Vanuit welzijn zijn dat onder andere opvoedingsondersteuning, begeleiding van ouders en inburgering. Vanuit onderwijs zijn dat de taal- en ontwikkelingsstimulering en de schoolbegeleidingsdiensten. Vanuit de zorg zijn dat de signalering van de consultatiebureaus en de vanzelfsprekende contacten met ouders die daar gelegd zijn.

Momenteel wordt het gebrek aan landelijke kwaliteitseisen en toezicht op de kwaliteit genoemd als belangrijkste knelpunt op het gebied van kwaliteit. De veelzijdigheid in benadering en uitvoering van het vve-beleid leidt ertoe dan men behoefte heeft aan een ankerpunt.

4 Basisonderwijs naar meer diversiteit en uitgaan van individuele talenten

Achterstanden binnen het basisonderwijs vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente (het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid).

Om vve en basisonderwijs beter op elkaar te laten aansluiten moet er ook in het basisonderwijs zo veel mogelijk rekening worden gehouden met de individuele verschillen van de kinderen. Datgene wat in de vve-programma's aan ontwikkelingsstimulering is bereikt, moet een vervolg krijgen in op maat gesneden onderwijs op de basisscholen. Ondanks het feit dat het onderwijs uit moet gaan van gelijke kansen voor alle kinderen, is het onvermijdelijk dat leerlingen verschillende capaciteiten en talenten hebben. Dit zal zich niet alleen openbaren aan het begin van hun schoolcarrière maar ook aan het einde. De school moet daarom als doelstelling hebben de

onderwijskansen van alle individuele leerlingen zo optimaal mogelijk te benutten, rekening houdend met de verschillen. Individualisering in het basisonderwijs betekent ook dat er minder wordt gefocust op zowel de begintermen van de kinderen die naar de basisschool gaan, als op de standaard eindtermen ervan.

Een effectief vve-beleid dient aan te sluiten bij de gevarieerdheid van de gezinnen in hun sociale context en dient tegelijkertijd een brug te slaan naar de volgende ontwikkelingsomgeving van kinderen, namelijk de basisschool.

3 Bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling: de drie opties van Grenzeloos Leren

In het vorige hoofdstuk zijn de inhoudelijke uitgangspunten van voor- en vroegschoolse educatie geschetst. In dit hoofdstuk wordt het vve-beleid geplaatst in het bredere kader van het totale jeugdbeleid voor 0- tot 6-jarigen. Vanuit het bestuurlijke gezichtspunt raakt vve-beleid namelijk aan verschillende beleidsterreinen en daarmee ook aan verschillende departementen, elk met hun eigen invalshoek. In de kabinetsnota *Voor- en vroegschoolse educatie* van de staatssecretarissen Vliegenthart en Adelmund staan maar liefst zes beleidsterreinen opgesomd die voor het vve-beleid relevant zijn (TK 1999-2000). Het gaat daarbij specifiek om de volgende beleidsterreinen:

- Het Grotestedenbeleid (GSB): alle 25 gemeenten hebben vve in hun plannen opgenomen;
- Het Gemeentelijk Onderwijs Achterstandenbeleid (GOA): in vrijwel alle 269 GOA-planplichtige gemeenten is aandacht besteed aan de doelstelling om de achterstand waarmee kinderen het basisonderwijs binnenstromen aan te pakken;
- Bestuursakkoord nieuwe stijl (BANS): in dat akkoord erkennen de overheden het belang van een sluitende aanpak voor 0- tot 6-jarigen en van een samenhangende inzet van capaciteit en deskundigheid;
- De Welzijnsnota 1999-2000: vanuit dit kader ondersteunen de ministeries van BZK en VWS het lokaal jeugdbeleid financieel;
- Het Integratiebeleid: de nota *Kansen Krijgen, Kansen Pakken* formuleert een aanzienlijke stijging in deelname van kinderen aan gestructureerde vve-programma's als een belangrijk speerpunt;
- De vve-regeling: 69 gemeenten met scholen met een geconcentreerde achterstandsproblematiek krijgen subsidie. De middelen zijn bestemd voor 3-, 4- en 5-jarigen.

In de kabinetsnota wordt geconcludeerd dat met bovenstaande beleidsinspanningen weliswaar een stevige basis is gelegd voor een samenhangende aanpak voor het vve-beleid, maar dat het in de praktijk aan samenhang en aansturing schort. De adviesvraag aan de Onderwijsraad en de RMO komt daar direct uit voort. Het kabinet heeft daarom een projectgroep ingesteld die de drie alternatieve bestuurlijke opties van *Grenzeloos leren* uitwerkt en beoordeelt. De drie opties zijn:

- Een dekkend aanbod van vve op basis van bestaande voorzieningen: knelpunten moeten binnen het bestaande systeem en binnen de bestaande verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden worden opgelost;
- Vve wordt onderdeel van de basisschool; dat zou dan moeten gebeuren door het instellen van 'voorscholen' of 'voorklassen';
- Een integraal beleid voor 0- tot 6-jarigen waarbij de verantwoordelijkheid voor alle voorzieningen wordt ondergebracht bij een departement voor onderwijs en jeugd.

De projectgroep heeft een kader ontwikkeld waarbinnen deze drie opties kunnen worden beoordeeld. Kort samengevat bestaat dat beoordelingskader uit een tiental criteria, geclusterd onder de hoofdgroepen toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid (Van Kampen en Vosters 2002, 17-18). Met toegankelijkheid wordt hier bedoeld: doelgroepbereik, sociale cohesie, fysieke bereikbaarheid en arbeid en zorg. Onder de noemer kwaliteit zijn opgenomen de criteria: eenduidige eisen en toezicht, adequate omstandigheden, doorgaande lijn en relatie met ouders. En onder doelmatigheid wordt hier verstaan: bestuurlijke relatie tussen rijks- en gemeentelijke instellingen (de vier R's: Ruimte, Richting, Rekenschap en Regelmaat) en de mogelijkheid om samenhang te creëren. Als de projectgroep dit analysekader op de verschillende opties toepast, ontstaat een voorkeur voor optie 3.

Vervolgens zijn de verschillende opties nog onderworpen aan een toets op realiseerbaarheid. Vanuit deze toets ontstaat een minder eenduidig beeld, al is duidelijk dat optie 1 hier het beste scoort, al was het maar omdat er dan niet veel hoeft te veranderen.

Ook de RMO heeft de drie geformuleerde opties uit *Grenzeloos leren* met zijn eigen ontwikkelingsprincipes geconfronteerd. Dat heeft geleid tot de volgende kanttekeningen.

- Het doel van de eerste optie is om een dekkend aanbod te realiseren op basis van bestaande voorzieningen en dat alles binnen de bestaande bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling. Net als de projectgroep is het ook de RMO niet duidelijk hoe binnen deze optie samenhang, toegankelijkheid en kwaliteit kunnen worden bevorderd, meer en beter dan reeds nu het geval is. Het lijkt erop dat deze optie tot onvoldoende veranderingen van de huidige situatie leidt. Bovendien ontbreekt het in deze optie aan een drijvende kracht die dergelijke veranderingen en verbeteringen kan bewerkstelligen. Een voordeel van deze optie is wel dat de kosten het laagst zijn omdat aangesloten wordt op de huidige situatie.
- In de tweede optie wordt vve onderdeel van de basisschool door middel van voorscholen of voorklassen. Door een centrale aanbodstructuur te creëren wordt het vraagstuk van de gebrekkige samenhang dan teruggebracht tot de samenhang binnen die ene voorziening. Hierdoor is het eenvoudiger om vve-programma's kwalitatief te verbeteren. Het effect op toeleiding en toegankelijkheid ligt echter niet eenduidig. Door de leerplichtige leeftijd te verlagen is de instroom weliswaar afdwingbaar, maar dit is wel een verstrekkende maatregel. Bij instroom op vrijwillige basis is het de vraag wat er op het punt van toeleiding en toegankelijkheid zal verbeteren. Duidelijker profilering van de school zou in dat opzicht misschien enigszins kunnen helpen. Een verder nadeel van deze zogeheten center-based programma's is dat moet worden afgewacht of ook de ouders bereikt worden. De home-based en de community-based benaderingen hebben dat bereik wel.

In meer algemene termen: deze – tweede – optie leidt niet gemakkelijk tot de ‘vindplaatsen’ van specifieke groepen gezinnen, namelijk de eigen sociale netwerken en zelforganisaties. Dat heeft onmiddellijk ook zijn weerslag op het type aanbod. Idealiter zou dat aanbod moeten differentiëren naar de verschillende doelgroepen, zodanig dat daarin de mix van onderwijs, zorg en welzijn op maat voor die doelgroepen wordt geschreven. Alleen onder die voorwaarde kunnen de ontwikkelingsmogelijkheden van kinderen maximaal gestimuleerd worden. Voor wat de kosten van deze optie betreft: vanzelfsprekend is de beoogde transformatie van een veelvormige naar een geconcentreerde structuur van voorzieningen een kostbare operatie, die bovendien niet direct op korte termijn realiseerbaar is.

- In de derde optie wordt een integraal beleid voor 0- tot 6-jarigen voorgestaan, waarbij de verantwoordelijkheid voor de voorzieningen wordt ondergebracht bij een nieuw departement voor onderwijs en jeugd. Deze optie lijkt sterk op de tweede optie, zij het dat afgewogen moet worden of het integrale beleid voor 0- tot 6-jarigen beperkt moet blijven tot de beleidsterreinen die een vve-component hebben of dat het alle voorzieningen voor 0- tot 6-jarigen zou moeten omvatten. In die zin zijn de opmerkingen die bij optie 2 gemaakt zijn ook van toepassing op optie 3. Wel kan de samenhang in het vve-beleid in theorie nog beter gerealiseerd worden, als de aansturing vanuit één departement plaatsvindt. De institutionele ingreep is echter veel ingrijpender met dito negatieve gevolgen voor de kosten op korte termijn alsmede voor de termijn waarop deze ingreep geïmplementeerd zou moeten worden.

Vanuit de eerder geformuleerde inhoudelijke RMO-invalshoek is geen van deze drie opties geschikt om de knelpunten rond vve op te lossen. De combinatie van betere mogelijkheden om de doelgroep te bereiken (optie 1) met de noodzakelijke kwaliteitsverbetering in uitvoering en aansturing (opties 2 en 3) zou een belangrijke doelstelling moeten zijn. De RMO wil een aanzet geven om deze doelstelling te realiseren en formuleert daarom een vierde optie. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op deze vierde optie.

4 De RMO-optie: een educatief centrum voor ouder en kind

Om het bereik en de kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie te verbeteren, is volgens de RMO een andere bestuurlijke vormgeving nodig dan in de hiervoor genoemde opties wordt aangedragen. In aansluiting op de opties 2 en 3 zouden vve-expertise en -capaciteit in organisatorisch opzicht bijeengebracht moeten worden. Dat wil echter nog niet zeggen dat ook de *uitvoering* van vve-programma's noodzakelijkerwijs geconcentreerd moet worden. Vanuit of in een dergelijke organisatorische eenheid kunnen vve-programma's gegeven worden. Het aanbod moet zich ter wille van een optimaal bereik immers aanpassen aan de omgeving van de doelgroep. De doelgroepen moeten gezocht worden op plaatsen waar zowel ouders als kinderen tezamen zijn, dan wel op plaatsen waar ouders bij kinderactiviteiten betrokken kunnen worden.

Een dergelijke benadering sluit aan bij het uitgangspunt van de RMO dat de vve-programmering moet aansluiten bij de gezinnen in hun sociale omgeving; oftewel de programma's moeten gemeenschapsgericht (community-based) zijn, waarbij afhankelijk van de doelgroep center-based dan wel home-based accenten moeten worden gelegd. Deze benadering betekent bovendien de noodzaak om onderwijs, welzijn en zorg te combineren. Onderwijs vanuit educatie, taal en cognitieve ontwikkeling; welzijn vanuit participatie; zorg vanuit de jeugdgezondheidszorg. De RMO stelt voor zo'n organisatorische eenheid te verwezenlijken in de vorm van een educatief centrum voor ouder en kind. In of door een dergelijk educatief centrum wordt een veelheid aan vve-activiteiten georganiseerd. Op lokaal niveau, zoals bijvoorbeeld in Amsterdam, zijn er inmiddels initiatieven en ervaringen opgedaan met zogeheten 'ouder-en-kindcentra', waarbij verschillende instellingen samenwerken. Op 27 mei 2002 is op landelijk niveau het convenant Jeugdgezondheidszorg ondertekend, waarmee nu de zorg voor 0- tot 19-jarigen in een doorgaande lijn zal worden aangeboden. Deze ontwikkeling is erop gericht een kwalitatief hoogstaande inte-

grale jeugdgezondheidszorg te realiseren, die per 1 januari 2003 onder de gemeentelijke regie zal worden uitgevoerd (VWS 2002).

Vervolgens is de vraag of en, zo ja, op welke manier zo'n educatief centrum voor ouder en kind en zijn vve-activiteiten in het bestuurlijk bestel kunnen worden verankerd. Uitgangspunt hierbij is dat de vve-programma's zowel in het educatief centrum zelf, als op verscheidene andere locaties uitgevoerd kunnen worden. Dit uitgangspunt sluit aan bij de diversiteit van leefwereld en ontwikkelingsmogelijkheid van kinderen en ouders. Dit betekent dat de uitvoering van vve niet alleen in het educatief centrum kan plaatsvinden, maar ook in alternatieve locaties of voorzieningen: de consultatiebureaus, de brede school, de basisschool, de voorschool, de kinderopvangcentra, de peuterspeelzalen, de roc's, zelforganisaties, buurthuizen, maar ook minder voor de hand liggende locaties zoals religieuze centra.

Voor al die mogelijke vve-locaties heeft deze benadering natuurlijk wel de nodige consequenties. Zo zouden bij de kinderopvang ook ouders betrokken moeten worden en bij de inburgeringscursussen ook de kinderen. Dat vergt duidelijk meer aanpassing dan de relatief eenvoudige invoeringsmogelijkheden van optie 1. Tegelijkertijd laat deze optie aanmerkelijk meer variatie toe dan de opties 2 en 3. De RMO-optie combineert een centrale voorziening met een functionele benadering. Centraal omdat op één locatie vve-activiteiten geconcentreerd worden en functioneel omdat de functie van vve ingekocht kan worden door c.q. aangereikt kan worden aan verschillende voorzieningen en instanties. Centrale 'inkoop' of 'aanlevering' verdient de voorkeur boven de mogelijkheid dat iedere voorziening zelf aan het ontwikkelen slaat. Ook moeten voldoende mogelijkheden gecreëerd worden om medewerkers van een voorziening of instituut vanuit het educatief centrum (bij) te scholen. Dit is met name vanwege het grote personeelsgebrek een belangrijk punt. Het educatief centrum blijft verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering van vve. Voor zowel het educatief centrum als voor de overige plaatsen waar vve plaatsvindt, dient onafhankelijk toezicht ingesteld te worden.

Vanwege de grote betrokkenheid van veel lokale instellingen ligt een regiefunctie voor de lokale overheid voor de hand. Deze keuze wordt nog eens ondersteund door erkenning van het belang van verschillende bestuurlijke invalshoeken, zoals het Bans-akkoord, het GSB-beleid, het GOA-beleid en de Welzijnsnota. Daarmee is echter de vraag naar de bestuurlijke verankering of organisatorische ophanging van het educatief centrum nog niet beantwoord. Idealiter leidt een dergelijke verankering volgens de RMO tot uitvoeringscentra voor ouders met jonge kinderen in elke buurt/wijk, waarbij de consultatiebureaus voor zuigelingen en kleuters, gezien hun signaleringsfunctie en bereik van vrijwel alle jonge kinderen, een belangrijke taak hebben voor de doorverwijzing van kinderen naar het educatief centrum.

Om het vve-beleid in het bestuurlijk bestel te verankeren, kan een educatief centrum voor ouder en kind opgezet worden als zelfstandig bestuursorgaan onder regie van de gemeente. Dit betekent dat alle vve-middelen en -initiatieven vanuit die zelfstandige bestuurlijke organisatie aangestuurd worden. De bestuurlijke vernieuwing van het vve-beleid wordt zo dus aangepakt op het lokale niveau. De verhouding tussen de departementen onderling en de verhouding van de departementen met de lokale overheden veranderen hierdoor niet. Het centrale element van de bestuurlijke vernieuwing is de concentratie van de bestuurlijke en uitvoeringsverantwoordelijkheid bij het educatief centrum voor ouder en kind. In eerste instantie beperkt de RMO in dit voorstel de taken van het educatief centrum tot vve-activiteiten. In een later stadium kunnen daar desgewenst meerdere taken voor 0- tot 6-jarigen ondergebracht worden. Hiermee is het educatief centrum primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering van de vve-programma's en voor de lokale coördinatie. De structuur van een educatief centrum betekent een combinatie van een centrale en functionele benadering. Door expertise en capaciteit van de voor- en vroegschoolse educatie te concentreren in deze centra, is kwaliteitsborging en samenhang van beleid mogelijk. Daarnaast is het bereik van de doelgroepen (naast kwaliteit en samenhang het derde knelpunt) door de vraaggestuurde en functionele benadering beter te verwezenlijken.

Kortom: de vorming van een multidisciplinair samengesteld educatief centrum voor ouder en kind (als zelfstandig bestuursorgaan: zbo) is volgens de RMO de meest geëigende weg om tot een kwalitatief hoogstaand, divers en op maat toegesneden aanbod van vve te komen. Dialoogsturing als leidend principe zal garant staan voor een hoog bereik en een stevig draagvlak bij ouders.

Tot slot nog enkele opmerkingen over het primaire belang van het algemene sociale beleid voor alle kinderen en ouders. Ten eerste moet vastgesteld worden dat het algemene beleid verschillende invalshoeken kent. Vanuit al deze invalshoeken zou versterking van de pedagogische infrastructuur het oogmerk moeten zijn. In het advies *Aansprekend opvoeden* heeft de RMO laten zien dat dit beleid onder meer een ruimtelijke, een welzijns- en een onderwijscomponent heeft. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan de bevordering van de mogelijkheden tot voor de hand liggende activiteiten als buiten spelen, het integreren van sportvoorzieningen in woonwijken, het beschikbaar stellen van buurtvoorzieningen – zoals voldoende speeltuinen – en het introduceren van meer individueel naar niveau-gedifferentieerde benaderingen in het basisonderwijs. Een gedifferentieerde benadering in het basisonderwijs, waarbij geen eindtermen per groep worden gesteld, vermindert de noodzaak om bij de aanvang van het basisonderwijs voor alle kinderen gelijke kansen te creëren! In dit advies zal dit alles niet nader uitgewerkt worden, omdat de primaire invalhoek hier immers het vve-beleid is. Deze verschillende invalshoeken laten in ieder geval wel zien dat de optie van één minister voor jeugd en onderwijs niet voor de hand ligt. Het primaire belang is de benoeming en erkenning van de pedagogische component van veel beleid in plaats van een centrale coördinatie van verschillende beleidsstromen.

5 Beantwoording adviesvragen

De RMO pleit er in dit advies over voor- en vroegschoolse educatie voor educatieve centra voor ouder en kind te vormen als onderdeel van de versterking van de pedagogische infrastructuur. Deze centra vormen het ankerpunt voor een gestructureerd, toegankelijk en kwalitatief goed vve-beleid.

De RMO gaat in zijn advies uit van een gemeenschapsgerichte benadering, dat wil zeggen vanuit het perspectief van het gezin in zijn sociale context.

Door aan te sluiten – via dialoogsturing – bij de behoeften en de leefwereld van ouders en kinderen, kan in de uitvoering van de vve-programma's aangehaakt worden bij diverse instellingen en voorzieningen.

Het educatief centrum functioneert als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) en staat onder regie van de gemeente.

In dit hoofdstuk worden ten slotte de voorgelegde adviesvragen kort beantwoord.

- 1 Welke (combinatie van) interventies biedt de beste waarborgen voor optimale ontwikkeling van het jonge kind? Aandachtspunten daarbij zijn de componenten van opvoedingsondersteuning en oudereducatie en het sluitende aanbod van voorzieningen.

De RMO is van mening dat kinderen niet alleen ouders nodig hebben om zich ten volle te kunnen ontwikkelen, maar ook een stimulerende en veilige sociale omgeving. Juist de pedagogische betekenis van die sociale omgeving is voor verbetering vatbaar. Die sociale omgeving is zeer gedifferentieerd en vraagt om uiteenlopende beleidsinterventies. Deze benadering heeft de RMO uitgewerkt in zijn advies *Aansprekend opvoeden*. Op deze plaats wordt volstaan met een verwijzing naar dat advies.

De optimale ontwikkeling van het jonge kind wordt conform deze benadering het beste gewaarborgd als aangesloten wordt bij de leefomgeving van het kind. Dat impliceert direct het grote belang van de gezinssituatie. Daarnaast

zullen de interventies moeten aansluiten op de sociale omgeving. Hierbij is het belangrijkste uitgangspunt dat de interventies in eerste instantie moeten plaatsvinden in het kader van algemeen beleid. Belangrijke aspecten voor alle kinderen zijn: een veilige buurt, voldoende (speel)ruimte voor kinderen, de beschikbaarheid van voldoende kinderopvang, de verhoging van de pedagogische kwaliteit van de kinderopvang en een basisschool die inspelt op individuele verschillen. Pas in tweede instantie komt specifiek beleid voor kinderen met taal- en ontwikkelingsachterstanden in aanmerking. Het grootste knelpunt van het huidige vve-beleid is het bereiken van de doelgroep. Juist omdat het bereik zo moeilijk is, beveelt de RMO aan om aan te sluiten bij de leefomgeving van deze kinderen en hun ouders. De kwaliteit in de uitvoering van de vve-programma's, een ander duidelijk knelpunt, zal sterk verbeterd moeten worden. Dat betekent een lokale concentratie van vve-expertise en capaciteit in een educatief centrum voor ouder en kind. In dit centrum zelf en vanuit dit centrum kunnen vve-programma's verzorgd worden op verschillende plaatsen in de lokale samenleving. Hierbij zijn twee mogelijkheden denkbaar: het educatief centrum levert zelf de professionals en/of het educatief centrum verzorgt de deskundigheid van betrokkenen in een bepaalde voorziening. In die zin ontstaan er combinaties van interventies van vve-programma's met andere voorzieningen. Bijvoorbeeld: vve-programma's gecombineerd met de brede school of een kinderopvanginstelling.

- 2 Welke bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling biedt de beste waarborgen voor toegankelijkheid en kwaliteit van de voor- en vroegschoolse voorzieningen en effectief vve-beleid waarbij de RMO als aandachtspunt de brede benadering van het vraagstuk hanteert en de relatie legt met opvoedingsondersteuning, de BANS-afspraken over 0- tot 6-jarigen en het lokaal jeugdbeleid.

De RMO stelt zijn advies over vve in het kader van het totale beleid voor 0- tot 6-jarigen. Vanuit de verschillende beleidsmatige invalshoeken wordt veel belang toegekend aan het oplossen van de problematiek van 0- tot 6-jari-

gen. De verschillende beleidsinvalshoeken moeten zeker met het oog op het moeilijke bereik van de doelgroep ten volle benut blijven.

Dit betekent echter niet dat het vve-beleid ook decentraal ontwikkeld moet worden. De ontwikkeling en capaciteit en kwaliteitsborging kan binnen een educatief centrum voor ouder en kind op lokaal niveau geconcentreerd worden, als een zelfstandig bestuursorgaan. De RMO kwalificeert dit als een combinatie van een centrale voorziening met een functionele benadering van vve. De gemeente delegeert hiervoor de regie aan het educatief centrum als zelfstandig bestuursorgaan. De gemeente draagt in het kader van het integraal jeugdbeleid voor verscheidene voorzieningen de verantwoordelijkheid. Vanuit die centrale verantwoordelijkheid kunnen afspraken over budget, inzet en bestuurlijke en uitvoeringsverantwoordelijkheid voor vve gemaakt worden. In de uitvoering van vve is een combinatie van onderwijs, zorg en welzijn cruciaal. Centraal in dit voorstel voor bestuurlijke vernieuwing van vve staat de verbetering van zowel de lokale beleidscoördinatie, de kwaliteit van de uitvoering van de vve-programma's als de verbetering van het bereik van de ouders en kinderen. Het bereik wordt vooral verbeterd door de combinatie van een centrale en een functionele benadering. De centrale benadering maakt het mogelijk de kwaliteit van de uitvoering van vve-programma's te waarborgen. De functionele benadering maakt het mogelijk aan te sluiten bij vindplaatsen van ouders en kinderen. De keuze voor bestuurlijke vernieuwing primair op het lokale niveau impliceert dat er niet ook nog een brede departementale herschikking hoeft plaats te vinden. Dat komt de uitvoerbaarheid op korte termijn zeer ten goede. Er moet onafhankelijk toezicht plaatsvinden zowel voor het educatief centrum als ten behoeve van de uitvoeringspraktijk.

- 3 Welke consequenties heeft de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling voor het vraagstuk 'algemeen versus specifiek' (doelgroepen) beleid. Twee aandachtspunten zijn hier van belang, te weten het voorkomen van stigmatisering van de doelgroep en het risico dat de specifieke inzet van middelen (alleen doelgroepen) kan leiden tot nieuwe achterstanden in de 'niet-doelgroep'.

De prioriteit ligt volgens de RMO nadrukkelijk bij de versterking van het algemeen beleid. Dat heeft effect voor alle kinderen en kan ook veel specifieke problemen voorkomen. Daarbij moet het algemene beleid volgens de RMO meer toegespitst kunnen worden op individuele verschillen. Een belangrijk kritiekpunt op het algemene beleid is dat het te uniform is en te weinig mogelijkheden biedt om te differentiëren en maatwerk te bieden. Door aan te sluiten bij verschillende sociale contexten van de doelgroepen voor vve-beleid, wordt een mogelijk stigmatiserend effect niet versterkt. De RMO vreest niet dat een effectief vve-beleid zal leiden tot achterstanden bij niet-doelgroepen. Om de taal- en ontwikkelingsmogelijkheden van doelgroepen te vergroten, is een grote krachtsinspanning vereist. Een krachtsinspanning om voldoende gekwalificeerd personeel te mobiliseren, om de bestuurlijke samenhang en kwaliteitsverbetering tot stand te brengen en om de doelgroepen vanuit het perspectief ouder en kind te bereiken. De vrees dat dit zo goed lukt dat daardoor anderen op achterstand komen, lijkt de RMO eerder een ambitieuze uitdaging, dan een risico of gevaar.

Literatuur

Bans in het land: Eindrapportage Bestuursakkoord Nieuwe Stijl, bezoekcommissie jeugdbeleid (2002). Amsterdam.

Kampen, A. van en Vosters, K. (2002), *Verkenning VVE: Een nadere uitwerking van de 3 beleidsopties over voor- en vroegschoolse educatie in Grenzeloos leren*. (Projectgroep verkenning vve: in druk).

Kansen krijgen, kansen pakken: Integratiebeleid 1999-2002. Tweede Kamer vergaderjaar 1998-1999, 26 333, nr. 1-2.

Leseman, P.P.M. (2002), *Onderzoek in de Voor- en Vroegschoolse Periode: Trends en Nieuwe vragen*. Amsterdam: NWO Programmaraad Onderwijsonderzoek.

Maatschappelijk Ondernemersgroep (2002), *Visiedocument: Peuterspeelzaalwerk in de 21ste eeuw. Het werkveld aan het woord*. Utrecht: MO-groep, project Sterk Peuterspeelzaalwerk.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2001), *Grenzeloos leren. Een verkenning naar Onderwijs en Onderzoek in 2010*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2001), *Sociaal gericht, sociaal verplicht: Verkenning Sociale infrastructuur*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2002), *Basistakenpakket jeugdgezondheidszorg 0-19 jaar*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000), *Ongekende aanknopingspunten: Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur*. Den Haag: Sdu.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2001), *Aansprekend opvoeden: Balanceren tussen steun en toezicht*. Den Haag: Sdu.

Sociaal Cultureel Planbureau (2001), *Rapportage Minderheden 2001: Deel 1. Vorderingen op school*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Voor en vroegschoolse educatie: Brief van de staatssecretarissen van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Tweede Kamer vergaderjaar 1999-2000, 27 190, nr. 1.

Weerd, M. de en Vegt, A.L. van der (2001), *Peuterspeelzaalwerk in Nederland: de huidige praktijk*. Amsterdam: Regioplan.

Westenbrink, W. en Stetter, E. (2001), *Kansen en knelpunten: Ondersteuningsaanbod Voor- en Vroegschoolse Educatie. Verslag werkconferentie 25 september 2001*. S.I.: Makelaar VVE.

Bijlage

Adviesvraag

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

VWS

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
Parnassusplein 5
2500 BC DEN HAAG

Ons kenmerk DJB-APJB/2260398	Inlichtingen bij van Arensbergen	Doorkiesnummer 070-3406811	Den Haag 01 MAART 2002 Uw brief
Onderwerp Voor- en vroegschoolse educatie		Bijlage(n) 1	

Bij deze vraag ik u, mede namens de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, om advies uit te brengen over het thema voor- en vroegschoolse educatie (VVE). Dit advies zal aanvullend zijn op het advies dat over dit thema aan de Onderwijsraad is gevraagd. Het beleid ten aanzien van voor- en vroegschoolse educatie is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministeries van VWS en OCenW.

Het thema VVE staat tevens beschreven in de Kabinetsverkenning "Grenzeloos Leren". In de Kabinetsverkenning over de Sociale Infrastructuur komt VVE in relatie tot (de lokale) voorzieningen aan bod. Uitwerking van de verschillende opties die in beide Verkenningen worden beschreven, vindt in separate trajecten plaats. Het primaire aandachtspunt in deze trajecten is de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling.

Ik stel, uit het oogpunt van verhoging van de efficiëntcy, voor om bij de uitwerking van het advies afstemming te zoeken met de Onderwijsraad. De adviesaanvraag door de ministeries van OCenW en VWS aan de Onderwijsraad vormt de leidraad voor uw advies. Het *accent* in de voorliggende adviesaanvraag ligt echter bij de *breder*e benadering van het VVE-vraagstuk, dat wil zeggen de inpassing van VVE-programma's in de brede sociale infrastructuur. Daartoe dient ook de relatie met opvoeden en de relatie met de Kabinetsverkenning over de Sociale Infrastructuur "Sociaal gericht, sociaal verplicht" te worden gelegd. Ook dient het advies in te gaan op de volgende vraagstukken en aandachtspunten:

1. Welke (combinatie van) interventie(s) biedt de beste waarborgen voor optimale ontwikkeling van het jonge kind. Aandachtspunten daarbij zijn de component van opvoedingsondersteuning en ouder-educatie en het sluitend aanbod van voorzieningen.
2. a. Welke bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling biedt de beste waarborgen voor toegankelijkheid en kwaliteit van de voor- en vroegschoolse voorzieningen en effectief VVE-beleid waarbij de RMO als aandachtspunt de brede benadering van het vraagstuk hanteert en de relatie legt met opvoedingsondersteuning, de BANS-afspraken over 0-6 jarigen en het lokaal jeugdbeleid.

Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG
Telefoon (070) 340 79 11
Fax (070) 340 78 34

Bezoekadres:
Parnassusplein 5
2511 VX DEN HAAG

Correspondentie uitsluitend
richten aan het postadres
met vermelding van de
datum en het kenmerk van
deze brief.

Internetadres:
www.minvws.nl

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Blad

2

Kenmerk

DJB-APJB/2260398

VWS

b. En welke consequenties heeft de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling voor het vraagstuk "algemeen versus specifiek (doelgroepen)beleid". Twee aandachtspunten zijn hier van belang, te weten het voorkomen van stigmatisering van de doelgroep en het risico dat de specifieke inzet van middelen (alleen doelgroepen) kan leiden tot nieuwe achterstanden in de "niet-doelgroep".

Ik vraag u bij het opstellen van dit advies de volgende documenten in beschouwing te nemen:

- Het RMO-advies "Aansprekend opvoeden", juni 2001
- Beleidsbrief peuterspeelzaalwerk, VWS, Den Haag, januari 2002-02-11
- De Kabinetsverkenningen Sociale Infrastructuur en Grenzeloos Leren, Den Haag, 2001
- De pijlers van de Kenniseconomie, CPB, januari 2002
- Afspraken die in het kader van BANS zijn gemaakt (Jeugdbeleid in Ba(la)ns)
- Beleidsinvesteringen en -intensiveringen in VVE
- Starting strong, Early Childhood Education and Care, OECD, Parijs, Juni 2001
- Rapportage Minderheden 2001, Vorderingen op school, SCP, september 2001

Graag ontvang ik uw advies uiterlijk 15 april 2002.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,



Margo Vliegenthart

Bijlage: adviesaanvraag aan de Onderwijsraad over VVE

De Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS DEN HAAG

Uw brief van	Ons kenmerk	Contactpersoon	Zoetermeer
	PO/OO/02/4188	Weekenborg	0 8 FEB 2002
Onderwerp	Bijlage(n)	Doorkiesnummer	
Voor- en vroegschoolse educatie		3541	

In het adviesprogramma van de Raad is voorzien in een advies over voor- en vroegschoolse educatie (VVE). VVE is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van OCenW en VWS.

Over wenselijkheden en mogelijkheden ten aanzien van een advies over VVE is 17 december 2001 in oriënterende zin overleg geweest.

Het verheugt mij dat de Raad in de gelegenheid is om op korte termijn een VVE-advies op te stellen. Zoals in genoemd overleg aangegeven heeft het kabinet in de verkenningen Grenzeloos Leren en Sociale Infrastructuur opties voor de toekomstige ontwikkeling van voor- en vroegschoolse educatie opgenomen. Hiermee is aangegeven dat het niet zozeer de vraag is of educatie van jonge (risico-) kinderen in de leeftijd van 2 tot en met 5 jaar de komende jaren prioriteit verdient, maar hoe – langs welke weg –, en welke aspecten van VVE daarbij specifieke aandacht behoeven.

Beoogd is dat binnen enkele maanden de in de verkenning Grenzeloos Leren opgenomen opties meer uitwerking krijgen, opdat beleidskeuzes voor de volgende regeerperiode gefaciliteerd worden. Voor de uitwerking van het toekomstscenario VVE zijn twee acties voorzien.

De eerste is, dat in opdracht van OCenW en VWS een externe projectleider gevraagd wordt een rapport op te stellen waarin de opties zijn uitwerkt in scenario's, inclusief sterkte/zwakteanalyses. De centrale invalshoeken vormen bestuurlijke modaliteiten en beheersmatige aspecten.

De tweede betreft de advisering door de Onderwijsraad. Met deze brief leg ik, mede namens de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Raad de concrete adviesaanvraag voor. Ik verzoek de Raad in te gaan op de volgende vraagstukken:

1. Aan welke voorwaarden dient een (educatieve) voorziening voor jonge kinderen te voldoen om een ononderbroken ontwikkeling van kinderen te bewerkstelligen? Vanuit de ambitie om te voorkomen dat kinderen met een achterstand het basisonderwijs instromen vraag ik de Raad hierbij met name de condities voor jonge risicokinderen te bezien.
2. Kan op grond van de meest actuele inzichten advies worden uitgebracht over de pedagogische en didactische aanpak die nodig is om het ontwikkelingspotentieel van 2 – 6 jarigen ten volle aan te spreken? Welke pedagogische infrastructuur is hiervoor noodzakelijk? Wat zijn de discrepanties tussen die gewenste infrastructuur en de bestaande?
3. Is uit het voorgaande af te leiden welke bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling c.q. –bundeling de beste waarborgen in zich houdt voor de toegankelijkheid en kwaliteit van de (educatieve) infrastructuur voor jonge kinderen? Wat zijn daarvan de financiële consequenties?

Met het derde vraagstuk ontstaat er parallelliteit tussen de opdracht aan de projectgroep VVE-verkenning van OCenW en VWS en het OR-advies. Onderscheidend is de invalshoek waaronder het bestuurlijke vraagstuk wordt benaderd. Gelet op het krappe tijdsplan waarin beide exercities hun beslag dienen te krijgen stel ik de Raad voor bij de uitwerking van het advies uit oogpunt van verhoging van de efficiëncy af te stemmen met de projectgroep Verkenning VVE, dit onder nadrukkelijk bekrachtigen van de onafhankelijkheid van de Raad in zijn advisering.

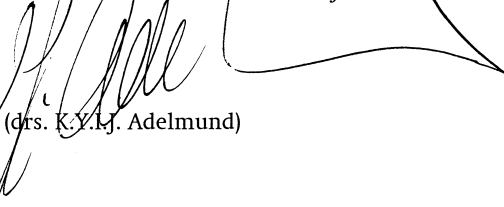
Voor de goede orde meld ik u dat ook aan de RMO gevraagd is haar visie op de toekomstige ontwikkeling van VVE uit te brengen.

De Raad wordt gevraagd zich bij de advisering rekenschap te geven van het volgende:

- De afspraken die in het kader van het overhedenoverleg ten aanzien van jeugd zijn gemaakt (Jeugdbeleid in Ba(la)ns), met name het criterium “algemeen versus specifiek beleid”.
- De beleidsintensivering en investering in VVE zoals het Kabinet deze de laatste jaren heeft vormgegeven.
- Het RMO-advies ‘Aansprekend opvoeden; balanceren tussen steun en toezicht’, Den Haag, juni 2001.
- Beleidsbrief Peuterspeelzalen, VWS, Den Haag, januari 2002.
- De Kabinetsverkenningen Sociale Infrastructuur en Grenzeloos Leren.
- Starting Strong, Early Childhood Education and Care, OECD, Paris, June 2001.

Uw advies ontvang ik graag uiterlijk 15 april 2002.

De staatssecretaris van onderwijs, cultuur en wetenschappen,



(drs. K.Y.L.J. Adelmund)

Overzicht van uitgebrachte adviezen

Overzicht van uitgebrachte adviezen

Adviezen (genummerd)

2002

- Levensloop als perspectief. Kanttekeningen bij de Verkenning Levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen. Advies 20, mei 2002 (ISBN 90-1209-563-8)

2001

- Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid. Advies 19, september 2001 (ISBN 90-1209-346-5)
- Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. Advies 18, juni 2001 (ISBN 90-1209-319-8)
- Instituties in lijn met het moderne individu. De sociale agenda 2002-2006. Advies 17, mei 2001. (ISBN 90-1209-066-0)
- Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen. Advies 16, maart 2001 (ISBN 90-1209-067-9)

2000

- Ver weg en dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren. Advies 15, december 2000 (ISBN 90-1209-063-6)
- Van discriminatie naar diversiteit. Kanttekeningen bij de Meerjarennota Emancipatiebeleid Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid. Advies 14, september 2000 (ISBN 90-1209-081-4)
- Wonen in de 21e eeuw. Advies 13, september 2000 (ISBN 90-1209-064-4)
- Alert op vrijwilligers. Advies 12, juni 2000 (ISBN 90-1209-073-3)
- Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur. Advies 11, juni 2000 (ISBN 90-1209-062-8)
- Aansprekend burgerschap. De relatie tussen organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. Advies 10, maart 2000 (ISBN 90-399-1706-X)

1999

- > Nationale identiteit in Nederland. Advies 9, september 1999 (ISBN 90-399-1694-2)
- > Arbeid en zorg. Reactie op de kabinetsnota 'Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg'. Advies 8, juni 1999 (ISBN 90-399-1629-2)

1998

- > Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. Advies 7, december 1998 (ISBN 90-399-1533-4) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 90-399-1534-2)
- > Verantwoordelijkheid en perspectief. Geweld in relatie tot waarden en normen. Advies 6, december 1998 (ISBN 90-399-1532-6) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 90-399-1542-3)

1997

- > Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in het vrijwilligerswerk. Advies 5, december 1997 (ISBN 90-399-1460-5) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 90-399-1459-1)
- > Kwaliteit in de buurt. Advies 4, november 1997 (ISBN 90-399-1456-7)
- > Werkloos toezien? Activering van langdurig werklozen Advies 3, juni 1997 (ISBN 90-399-1302-1)
- > Stedelijke vernieuwing. Advies 2, juni 1997 (ISBN 90-399-1357-9)
- > Vereenzaming in de samenleving. Advies 1, maart 1997 (ISBN 90-399-1289-0)

Adviezen (zonder nummer) uitgebracht in samenwerking met andere adviesraden

2001

- Raad voor Openbaar Bestuur. Etniciteit, binding en burgerschap. Bijlage II: Eigenheid en diversiteit, april 2001
- Onderwijsraad. Samen naar de taalschool. Allochtone levende talen in perspectief. Bijlage 1: Onderwijs in allochtone levende talen, november 2001

2000

- Raad voor Volksgezondheid en Zorg. Gezond zonder zorg, augustus 2000 (ISBN 9057320622) met achtergrondstudies (ISBN 905732069X en 9057320630)

1999

- Raad voor Volksgezondheid en Zorg. Verslavingszorg herijkt. Advies over een besturingsmodel voor verslavingszorg en verslavingsbeleid, juli 1999 (ISBN 9057320460) met afzonderlijke achtergrondstudies (ISBN 9057320460, 9057320460, 9057320479).
- Raad voor Volksgezondheid en Zorg. Zorgarbeid in de toekomst. Advies over de gevolgen van demografische ontwikkeling van vraag en aanbod zorg(arbeid), april 1999 (ISBN 9039915350) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 9039915369).

1998

- Onderwijsraad. Voorschools en buitenschools. Dwarsverbindingen, verantwoordelijkheden, juni 1998.

Briefadviezen:

Enkele aspecten van de ruimtelijke inrichting 2030, november 1997.

Publicaties van de RMO zijn te bestellen bij:

Sdu Servicecentrum Uitgevers

Tel.: 070-378 98 80

Fax: 070-378 97 83