

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

Telefoon (070) 363 79 55

Fax (070) 356 14 74

E-mail

secretariaat@onderwijsraad.nl

de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
de heer dr. ir. J.M.M. Ritzen
Postbus 25000
2700 LZ Zoetermeer

Ons kenmerk

OR 980391/299

CdK/JvN

Uw kenmerk

BOA/BAG/1997/25154

15 oktober 1997

Den Haag,

22 juni 1998

Onderwerp

Voorschools en buitenschools

In bovengenoemde brief heeft u, als reactie op het door de Onderwijsraad op 25 juni 1997 uitgebrachte advies "Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs", het adviesthema "Schools en buitenschools: dwarsverbindingen, verantwoordelijkheden" genoemd als één van de nader uit te werken thema's, waaraan de nodige prioriteit moet worden gegeven. U heeft de Onderwijsraad gevraagd u daarover van advies te dienen en daarbij ook de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) te betrekken. De Onderwijsraad biedt u hierbij zijn advies aan. De meeste reacties van de RMO zijn in het nu voorliggende advies verwerkt. Een toelichting daarop is weergegeven in bijlage 4 waarin tevens tot uitdrukking komt op welke punten de Raden van mening verschillen.

Namens de Onderwijsraad,

prof. dr. J.M.G. Leune,
voorzitter

mr. drs. H.J.M. Hoefnagel,
algemeen secretaris

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	1
1.1	Achtergrond: toegankelijkheid van het onderwijs	1
1.2	Procedure	2
2	INSTEEL EN AFBAKENING	3
2.1	Insteek	3
2.2	Afbakening	5
3	DE ONTWIKKELING VAN HET KIND	7
3.1	Probleemschets	7
3.2	Oplossingsrichtingen	8
4	BESCHRIJVING	11
4.1	Voor- en vroegschoolse voorzieningen	11
4.2	Buitenschoolse activiteiten	13
4.3	Financieel en organisatorisch kader	15
5.	ANALYSE VAN KNELPUNTEN EN CONDITIES VOOR EFFECTIVITEIT	19
5.1	Voor- en vroegschoolse voorzieningen	19
5.2	Buitenschoolse voorzieningen	21
5.3	Financieel en organisatorisch kader	23
6	SAMENWERKING TUSSEN ONDERWIJS EN WELZIJN	27
6.1	Inleiding	27
6.2.	Samenwerking op gemeentelijk niveau	28
6.3.	Samenwerking tussen gemeente en provincie.	30
6.4.	De rijksoverheid.	30
6.5.	Financieel-organisatorische aspecten	31
6.6.	Vormgeving van de voor- en buitenschoolse opvang	32
7	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	33
7.1	Conclusies	33
7.2	Aanbevelingen	35

Bijlage 1: Begripsomschrijvingen

Bijlage 2: Korte beschrijving huidige financiële regelgeving met betrekking tot onderwijs en welzijn

Bijlage 3: Literatuurlijst

Bijlage 4: Reactie van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond: toegankelijkheid van het onderwijs

Het onderwerp “Voorschools en buitenschools” is één van de adviesthema’s die voor nadere exploratie worden aangedragen in het advies van de Onderwijsraad van 25 juni 1997: “Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs”.¹

In dat advies wordt gesteld dat de thuisomgeving van grote betekenis is voor de schoolse ontwikkeling. Veel leerlingen krijgen daar min of meer als vanzelfsprekend de toerusting, stimulering en ondersteuning die het reguliere onderwijs voor hen toegankelijk en begaanbaar maakt. Niet voor alle leerlingen is dat echter het geval. Door onvoldoende aansluiting tussen school- en thuisomgeving dreigt voor een deel van de leerlingen achterstand op school. De inspanningen die in feite nodig zijn om de gemeenschappelijke onderwijsdoelen ook voor hen bereikbaar te maken, zijn door het funderend onderwijs alleen niet of nauwelijks meer op te brengen. Het specifiek op onderwijsachterstanden gericht beleid (OVb-aanpak en voorgangers daarvan) heeft tot op heden slechts beperkte resultaten opgeleverd.

De laatste jaren is er sprake van een grote diversiteit aan initiatieven, voorafgaand aan of aanvullend op het onderwijs, om kinderen alsnog de toerusting te bieden die voor een vruchtbare onderwijsdeelname nodig is. Dit als gevolg van de constatering dat basisscholen niet in staat zijn de aanzienlijke achterstanden in met name cognitief en talig opzicht bij de aanvang van het basisonderwijs afdoende te bestrijden. De uit die initiatieven voortvloeiende activiteiten vinden zowel binnen als buiten de school plaats, worden door de overheid (OCenW, VWS, provincies, gemeenten) of door particuliere instellingen geïnitieerd en bekostigd en zijn met diverse doelstellingen (cognitieve, sociaal-emotionele, recreatieve en/of integratieve) meer of minder gericht op leer- respectievelijk welzijnsfuncties. Een inleiding op dit thema biedt de bijdrage van Van der Wolf aan de thema-bundel “Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs.”²

Er is een tendens waarneembaar om de overheidszorg voor leren en ontwikkeling zoals die in scholen gestalte krijgt, met name voor achterstandsléerlingen, door te trekken naar het voor- en buitenschoolse. Tegelijkertijd zijn er echter geluiden te horen waarin bezwaar wordt aangetekend tegen een uitbouw van de overheidszorg op dit punt, met name wanneer dit in de richting gaat van het *leren* in de voorschoolse periode of zelfs in de richting van verlaging van de leerplichtige leeftijd tot bijvoorbeeld drie jaar. Dit gebrek aan eenduidigheid wat de wenselijke structuur betreft maakt het des te belangrijker zorgvuldig na te gaan of de centrale, provinciale en lokale overheid en andere betrokken instanties zoals schoolbesturen en welzijnsinstellingen wel de *mogelijkheden* hebben om zo’n brede verantwoordelijkheid waar te maken en, zo ja, onder welke *condities* daaraan het beste vorm kan worden gegeven. Deze benadering sluit aan bij de vragen zoals die door de minister van OCenW zijn neergelegd in zijn reactie op het advies van de Onderwijsraad over toegankelijkheid. In die reactie verzoekt de minister zowel aan te geven *hoe* voor- en buitenschoolse activiteiten het best georganiseerd kunnen worden

¹ Voor een analyse van het complexe begrip ‘toegankelijkheid’ wordt verwezen naar het advies van de Onderwijsraad d.d. 25 juni 1997. *Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs*. Den Haag, 1997.

² Wolf, J.C. van der, Voorschoolse en buitenschoolse opvang en educatie: beschrijving, effecten en beleid, in: Dyck, M. van (red.), *Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs*, Onderwijsraad, Den Haag, 1997, p.41-70.

(verantwoordelijkheden van verschillende betrokken partijen) als te antwoorden op de vraag wat naar de huidige stand van zaken de beste *inhoudelijke* keuzes zijn.

1.2 Procedure

De minister van OCenW heeft in zijn reactie d.d. 15 oktober 1997 op het advies van de Onderwijsraad over de Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs het adviesthema “Schools en buitenschools: dwarsverbanden, verantwoordelijkheden” als één van de prioriteiten aangewezen in het kader van de vervolgadvisering over toegankelijkheid. De insteek zou daarbij geen uitgebreid beleidsadvies moeten zijn. De voorkeur ging uit naar een meer beperkte, sterk pragmatische aanpak, die in de komende kabinetsperiode zijn beslag moet krijgen. De minister achtte het daarbij van belang een verbinding te leggen met het werk van de interdepartementale werkgroep “Opvoedingsondersteuning en Ontwikkelingsstimulering” die in het najaar van 1997 een advies met betrekking tot achterstandssituaties aan de betrokken departementen (VWS, BIZA, Justitie en OCenW) zou uitbrengen. Verder zou de Onderwijsraad, gezien het intersectoraal karakter van de problematiek, ook de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) bij zijn advisering moeten betrekken.

Over de reactie van de minister ten aanzien van het adviesthema “Schools en buitenschools” is op 20 januari 1998 ambtelijk contact geweest. Dit heeft niet geresulteerd in een nadere adviesaanvraag. De vragen zoals opgenomen in de hierboven in paragraaf 1.1 genoemde reactie van de minister op het advies “Toegankelijkheid” is daarom als zodanig beschouwd.

Aan de suggestie van de minister in de advisering een verbinding te leggen met het advies van de genoemde interdepartementale werkgroep heeft de Raad geen gevolg kunnen geven omdat die werkgroep nog altijd geen advies heeft opgeleverd. De opdracht de RMO bij de advisering te betrekken is wel uitgevoerd. Het advies van de Onderwijsraad is voorbereid door een commissie uit die Raad, aangevuld met een lid van de RMO. Ook het secretariaat daarvan is bij de voorbereiding van het advies ingeschakeld.

De RMO heeft zich neergelegd bij de door de OR gekozen uitgangspunten die in hoofdstuk 2 zijn verwoord, namelijk dat dit advies de nadruk legt op het tegengaan van onderwijsachterstanden; en dat mogelijkheden voor achterstandsbestrijding door en binnen het reguliere onderwijs hier buiten beschouwing blijven. Overige van de zijde van de RMO gemaakte opmerkingen en suggesties zijn in het advies verwerkt. Een toelichting daarop is weergegeven in bijlage 4 waarin tevens tot uitdrukking komt op welke punten de Raden nog van mening verschillen. Zo valt een punt van verschil te constateren met betrekking tot de aansturing van het beleid. De RMO deelt niet het pleidooi van de Onderwijsraad voor centrale aansturing op landelijk niveau naast een regierol voor de lokale overheid. De RMO legt de verantwoordelijkheid voor het beleid inzake onderwijsachterstanden inclusief de educatief geïnspireerde voorschoolse en buitenschoolse voorzieningen bij voorkeur op plaatselijk niveau teneinde de afstemming met andere voorzieningen die zich voor kinderen inzetten beter te kunnen waarborgen. De beide Raden hebben dit verschil in opvatting als een gegeven aanvaard.

2 INSTEEL EN AFBAKENING

2.1 Insteek

Momenteel is er onder de noemer ‘voor- en buitenschools’ sprake van een breed en gevarieerd scala aan (beleids)initiatieven en activiteiten, zowel op lokaal als rijksoverheidsniveau. Bij deze voor- en buitenschoolse activiteiten kunnen (ver)zorgende, emancipatorische, recreatieve, culturele, pedagogische en educatieve doelstellingen het uitgangspunt zijn.

Een voorbeeld waarbij de (ver)zorgende en emancipatorische invalshoek van voor- en buitenschoolse voorzieningen centraal staat, is het in april 1998 verschenen eindrapport van de Commissie Dagindeling, met de titel “Dagindeling; Tijd voor Arbeid en Zorg”. Met de installatie van deze commissie in november 1996 door minister Melkert van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, tevens coördinerend minister voor het emancipatiebeleid, is de problematiek rond het combineren van werk met zorgtaken op de publieke agenda geplaatst. De Commissie Dagindeling concludeert dat een van de grootste barrières voor het combineren van arbeid en zorg het tekort aan kinderopvang is. Er zijn wachtlijsten en de toenemende vraag betreft tevens opvang buiten de schooltijden. Het diverse, vaak versnipperde aanbod is onvoldoende om aan de (toenemende) vraag te voldoen. Op basis van deze constatering adviseert de Commissie Dagindeling een kaderregeling te ontwerpen voor de opvang van 0-16 jaar.

Eveneens door minister Melkert geïnitieerd beleid, mede namens de staatssecretaris van VWS, betreft de extra financiële impuls van 160 miljoen gulden voor uitbreiding van de buitenschoolse opvangcapaciteit voor kinderen van vier tot twaalf jaar met zo’n 20.000 plaatsen ultimo 2000. Dit beleid is neergelegd in de “Tijdelijke stimuleringsmaatregel buitenschoolse opvang 1997-2000” d.d. 9 oktober 1997. Volgens het Kabinetstandpunt hierbij is het doel van deze impuls primair gelegen in het ondersteunen van de arbeidsmarktparticipatie van ouders die werken c.q. zich voorbereiden op toetreding tot de arbeidsmarkt. Daarnaast kan echter, aldus het Kabinetstandpunt, de beoogde uitbreiding ook benut worden ten behoeve van andere doelstellingen, zoals die op het terrein van het onderwijsachterstandenbeleid. Gepleit wordt voor het inbedden van het gemeentelijk beleid op het gebied van buitenschoolse opvang in een integraal jeugd- en jongerenbeleid.³

Een geheel ander voorbeeld betreffende activiteiten in de voor- en buitenschoolse sfeer vormt het thema “Jeugd en Veiligheid”. Dit is een project van het ministerie van Binnenlandse Zaken, het ministerie van VWS en de VNG ter voorkoming en bestrijding van jeugdcriminaliteit. Gemeenten worden aangezet middelen ook aan te wenden voor zeer vroegtijdige preventieve interventies (0-8 jaar).

De Beleidsbrief “Naar een solide basis. Opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering als bijdrage aan het voorkomen van maatschappelijke uitval en jeugdcriminaliteit”, die onder verantwoordelijkheid van VWS door de staatssecretarissen van VWS, Justitie en OCenW op 16 april 1998 is gepubliceerd, is een ander voorbeeld van de momenteel bijzonder levendige aandacht voor de activiteiten op het ‘voor- en buitenschoolse’ gebied. Aanleiding vormde de rapporten die op verzoek van het ministerie van Justitie door prof. dr. Junger-Tas in 1996 en 1997 werden opgesteld over jeugd en gezin vanuit een

³ *Buitenschoolse opvang*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 14 juli 1997 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, voorzien van het Kabinetstandpunt. Tweede Kamer, 1996-1997, nr. 25.457, 1.

justitieel perspectief. Deze hebben de discussie over de rol van de opvoeding van jonge kinderen bij de preventie van maatschappelijke uitval sterk gestimuleerd. Die rapporten bevestigen dat moeilijkheden van jongeren doorgaans een lange voorgeschiedenis hebben die al begint in de vroege jeugd. Opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering vormen belangrijke functies in de keten van voorzieningen die ouders helpen bij de opvoeding en kinderen stimuleren tot een voorspoedige ontwikkeling. Zij kunnen, aldus de Beleidsbrief, bijdragen aan de versterking van de mogelijkheden van kinderen en ouders en aan de preventie van leer- en gedragsmoeilijkheden, onderwijsachterstand, voortijdig schoolverlaten, (jeugd)werkloosheid en criminaliteit. Hierbij wordt met name gedacht aan ouders en kinderen uit bepaalde etnische minderheidsgroepen.

Een structureel aanbod van opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering wordt verzorgd door consultatiebureau's (ouder- en kindzorg 0-4), jeugdgezondheidszorg (GGD, 4-12), welzijnswerk, kinderopvang, peuterspeelzalen en scholen. Daarnaast worden door lokale instellingen specifieke programma's uitgevoerd die zijn gericht op bepaalde categorieën kinderen, ouders en/of wijk of gemeenschap. Verder zijn er ook instellingen in de jeugdzorg, waaronder de kinderbescherming en de gezinsvoogdij, die hulp bieden bij de opvoeding in zwaardere probleemsituaties.

In de Beleidsbrief wordt geconstateerd dat risicogroepen ondanks al deze activiteiten nog te weinig worden bereikt. Daarom richt de Beleidsbrief zich op een zeer specifieke categorie ouders en kinderen, namelijk ouders en kinderen in achterstandssituaties die tot nu toe te weinig worden bereikt en die verhoogd risico lopen op maatschappelijke uitval.⁴

Ook het pedagogisch perspectief op jeugd en gezin heeft de laatste jaren veel aandacht. "Opvoeden in Nederland" is één voorbeeld.⁵ Een ander voorbeeld betreft het, in opdracht van het Kabinet, door het SCP in november 1997 uitgebrachte "Gezinsrapport".⁶ Dit rapport gaat niet alleen in op de vorming en ontbinding van gezinnen, maar ook op de taakverdeling tussen mannen en vrouwen, op deeltijdarbeid en het gebruik van kinderdagverblijven, op de opvoedingsfunctie van de school en op de kwaliteit van de gezinsopvoeding. "Gezinnen gezien" betreft gezinsonderzoek en de relatie met het overheidsbeleid. Het is een opname van het gezin in 1998.⁷ Een ander recent voorbeeld betreft het in maart 1998 uitgebrachte beleidsrapport van de staatssecretaris van VWS, getiteld "Jeugdig gezinsbeleid".⁸

De Raad volstaat in het kader van dit advies met deze illustraties van de vele beleidsinitiatieven en activiteiten die zich op en rond het terrein van het voor- en buitenschoolse afspelen onder verantwoordelijkheid en in het gezichtsveld van de (rijks)overheid.

⁴ *Naar een solide basis; Beleidsbrief opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering als bijdrage aan het voorkomen van maatschappelijke uitval en jeugdcriminaliteit.* Rijswijk, ministerie van VWS, 1998.

⁵ *Opvoeden in Nederland.* J. Rispen, J.M.A. Hermanns en W.H.J. Meeus. Assen, Van Gorcum, 1996. NB: De representativiteit van het grootschalige empirische onderzoek dat ten grondslag ligt aan deze publicatie, strekt zich uit tot gezinnen waarvan beide ouders in Nederland zijn geboren. In de loop van 1998 verschijnen eveneens vier andere publicaties bij Van Gorcum over de opvoeding in allochtone (Marokkaanse, Surinaams-Creoolse, Chinese en Turkse) gezinnen in Nederland.

⁶ *Het gezinsrapport; Een verkennende studie naar het gezin in een veranderende samenleving.* C.S. Van Praag en M. Niphuis-Nell (Red.). Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1997.

⁷ *Gezinnen gezien.* M. de Waal, W. Poot en I. van der Zande. Assen, Van Gorkum, 1998.

⁸ *Jeugdig gezinsbeleid; Visies van jongeren op het gezin, de opvoeding en het gezinsbeleid, en wat de overheid daarmee zou kunnen doen.* M. de Winter, universiteit Utrecht, vakgroep jeugd, gezin en levensloop; met medewerking van M. Kroneman. Rijswijk, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Hierbij zij opgemerkt dat het voor de Raad onmogelijk, maar bovendien weinig functioneel is, om hieraan een illustratieve weergave toe te voegen van alle activiteiten die zich bijvoorbeeld op lokaal niveau afspelen. Dit laat onverlet dat die initiatieven en activiteiten waardevol kunnen zijn.

Uit bovenstaande illustraties moge duidelijk zijn geworden dat de behandeling van het onderwerp “voorschoolse- en buitenschoolse activiteiten” in het kader van dit advies van de Onderwijsraad inperking behoeft. Duidelijk is ook dat de doelstellingen van de voor- en buitenschoolse activiteiten vooral worden bepaald door het maatschappelijke thema waarvoor ze staan. Niettemin is er, ongeacht de specifieke doelstellingen van de voorzieningen, een aantal algemene noemers te onderkennen. Allereerst is dat de omvang van de voorzieningen en het daarvoor benodigde geld. Hiertoe behoort ook de kwaliteit van die voorzieningen in materiële zin, zoals het gebouw, het aantal vierkante meters etc. Als tweede algemene noemer ziet de Raad de discussie over de kwaliteit en opleiding van de professionals, in dienst van de desbetreffende voorziening. De derde algemene noemer betreft de inhoud van het programma. Zoals hierboven is aangegeven, kan die inhoud variëren, samenhangend met de insteek en de daaraan gekoppelde doelstelling van het desbetreffende programma. Eén van die insteken is de achterstandsleerling. De inhoud van het programma moet in dat geval aansluiten bij de opvattingen en noden van de ouders en leerlingen uit de desbetreffende doelgroep. Op basis daarvan dient een concept te worden ontwikkeld waarmee wordt beoogd bestaande (onderwijs)achterstanden weg te nemen, dan wel te voorkomen. Dit wil overigens niet zeggen dat programma's en concepten die niet zijn gebaseerd op de achterstandsinsteek aan het verminderen van die achterstanden geen positieve bijdrage zouden kunnen leveren.

2.2 Afbakening

Binnen het raamwerk van al deze initiatieven kiest de Onderwijsraad bij de afbakening van het onderwerp ‘voor- en buitenschoolse activiteiten,’ als uitvloeisel van het door de Onderwijsraad in het vorige hoofdstuk genoemde advies over Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs, voor het perspectief van de *ontwikkeling van het kind*. Daarbij legt de Raad het accent op het tegengaan van *onderwijsachterstanden*.

Een belangrijk hulpmiddel bij het voorkómen en bestrijden van onderwijsachterstanden kan zijn: verlenging van de georganiseerde *educatieve* tijd, zowel in de voorschoolse periode (0-4 jaar) als buiten de formele schooltijden (= buitenschools).

De Onderwijsraad wenst onder voor- en buitenschoolse activiteiten zowel programma's te begrijpen die in centra, zoals peuterspeelzalen, worden uitgevoerd als activiteiten van programma's gericht op gezinnen zoals 'Opstap'.

Centraal staat in dit advies derhalve, op welke wijze educatief geïnspireerde voorschoolse en buitenschoolse voorzieningen voorafgaande aan en in aansluiting op de primaire onderwijstaak, die uiteraard bij de scholen ligt, kunnen bijdragen aan de kerntaken van de school. Het gaat bij de kerntaken van de school om het realiseren van goede schoolprestaties en een goede schoolloopbaan. Met ‘educatief geïnspireerde voorzieningen’ wordt hier bedoeld dat in de doelstelling en de vormgeving van die voorzieningen wordt uitgegaan van het realiseren van een positieve bijdrage aan het schoolsucces van kinderen. Dit betekent overigens niet dat die voorzieningen ‘schools’ moeten zijn. Integendeel: van groot belang is dat er, met name in de voorschoolse periode, sprake is van ‘spelend leren’.

De keuze van de Raad voor een accent op het tegengaan van onderwijsachterstanden vanuit het perspectief van de ontwikkeling van het kind, hangt samen met het feit dat er in het beleid en de regelgeving van wordt uitgegaan dat de school zich bij de aanbieding van het onderwijsprogramma baseert op het uitgangspunt dat de leerlingen - nog ongeacht hun capaciteiten - over een bepaalde basistoerusting beschikken. Wanneer die aanname onterecht blijkt, bijvoorbeeld omdat leerlingen van huis uit niet die toerusting hebben meegekregen, is sprake van een achterstandssituatie. De school is doorgaans niet in staat hierin op eigen kracht, in de voor het onderwijs beschikbare tijd en met de daarvoor beschikbare middelen afdoende verbetering te brengen.

In het hierna volgende hoofdstuk geeft de Raad aan om welke toerustingsaspecten het zijns inziens gaat bij de (vroege) ontwikkeling van het kind.

3 DE ONTWIKKELING VAN HET KIND

3.1 Probleemschets

Veel kinderen uit achterstandsgroepen, dat wil zeggen leerlingen van autochtone en allochtone herkomst met laag opgeleide ouders, hebben bij de intrede in het basisonderwijs al grote achterstand in met name cognitief en talig opzicht. Onderzoek wijst uit dat er, in termen van leerachterstanden, sprake is van een achterstand van gemiddeld één tot anderhalf jaar.⁹ Uit onderzoek blijkt vervolgens dat bij een gelijk aanbod, cognitief begaafde kinderen - die procentueel minder voorkomen in achterstandsmilieus dan in de meer bevoorrechte milieus - méér van het onderwijs profiteren dan minder begaafde kinderen. Dit effect staat in de literatuur bekend als het Mattheus-effect, naar een analogie met het gelijknamige Bijbelboek (25:29). Zonder toegesneden maatregelen zullen de leerprestaties van kinderen van uiteenlopende sociaal economische herkomst dus verder uiteen gaan lopen.

Het tegengaan van de toename van groepsverschillen dan wel het verminderen ervan stelt de school voor een grote opgave. Het uitblijven van een aanzienlijke reductie van verschillen wordt vaak beschouwd als het mislukken van het onderwijsvoorrangsbeleid (OVB), tegenwoordig onderwijsachterstandenbeleid (OAB) geheten. De Raad hecht eraan de ontwikkelingen op dit terrein genuanceerd te bekijken. Zo wijzen recente onderzoeksresultaten er op dat er met name in het voortgezet onderwijs positieve ontwikkelingen te melden zijn. Ook het gegeven dat met de toename van de verblijfsduur in Nederland van allochtone leerlingen hun relatieve prestatieniveau blijkt toe te nemen en de verschillen in rekenprestaties tijdens de basisschool afnemen, zijn hoopvolle ontwikkelingen.¹⁰

Gegeven de grote verschillen in ontwikkeling bij zeer jonge kinderen en de blijvende verschillen in buitenschoolse stimuli, kan van de basisschool niet verlangd worden de door de samenleving geformuleerde wensen geheel te realiseren. Daarmee wil de Raad niet suggereren dat met de nu ingezette middelen geen betere resultaten te bereiken zijn. Een meersporenbeleid is echter wenselijk, zoals ook in kabinetsnotities al is aangegeven. Eén van die sporen is het creëren van een voor- en buitenschoolse omgeving die rijk is aan stimuli voor kinderen uit achterstandssituaties.

De Commissie (Voor)schoolse educatie¹¹ constateert naast de achterstand op het terrein van de cognitieve en linguïstische ontwikkeling ook een achterstand in de sociaal-emotionele ontwikkeling. De eerstgenoemde verschillen zijn echter het grootst en ook het meest bepalend voor de verdere schoolloopbaan.¹²

Naast verschillen in taalvaardigheid wordt er bij vier- en vijfjarige kleuters uit verschillende sociaal-economische en etnisch-culturele milieus een overeenkomstig patroon van onderlinge verschillen

⁹ Jungbluth, P., A. van Langen, Th. Peetsma en H. Vierken. *Leerlinggegevens basisonderwijs en speciaal onderwijs; Het primair onderwijs in kaart gebracht*. Amsterdam, SCO- Kohnstamm Instituut/ Nijmegen, ITS, 1996.

¹⁰ Petersen, B.(red.), L. Mulder, C. Suhre, W. de Wit. *Voortgezette achterstand. De OVB-doelgroepen in het voortgezet onderwijs*. Nijmegen: ITS, 1997.

¹¹ *(Allochtone) kleuters meer aandacht*. Advies van de Commissie (Voor)schoolse Educatie (onder voorzitterschap van G.W.Meijnen) in opdracht van de minister van WVC en de minister van OenW. Rapporteurs: P.P.M. Leseman en J.Cordus. Rijswijk, 1994.

¹² Boogaard, M., Damhuis, R., De Glopper, C., & Van de Bergh, H. *De Nederlandse taalvaardigheid van allochtone en Nederlandse kleuters*. Lisse, Swets & Zeitlinger, 1990.

gevonden in bijvoorbeeld conceptuele kennis, logo-mathematische kennis, non-verbale intelligentie, ruimtelijke intelligentie en sociaal-emotioneel gedrag. Deze verschillen in ontwikkeling lijken nauw samen te hangen met socialisatiepatronen in het gezin die mede worden bepaald door aanleg en achtergrond van de ouders. De thuissituatie bepaalt in hoge mate òf en in welke mate kinderen al vroeg de kennis, vaardigheden en sociaal-emotionele disposities krijgen aangereikt die de efficiëntie van leerprocessen op school bepalen.

3.2 Oplossingsrichtingen

In het kader van *dit advies* gaat het, zoals gezegd, om de vraag op welke wijze in de *voorschoolse* periode, maar ook in de *vroegschoolse* periode (de eerste twee groepen van de basisschool) én via *buitenschoolse* activiteiten een bijdrage kan worden geleverd aan een verbetering van leerprestaties van achterstandsleerlingen. Uit de bovenstaande, beschrijvende analyse blijkt dat de achterstanden zowel cognitief, talig als van sociaal-emotionele aard zijn.

- Het *cognitieve* domein

Vaak wordt met betrekking tot de cognitieve ontwikkeling van een kind een vergelijking gemaakt met de ontwikkeling van software voor computers. Er kan worden gekeken naar de ontwikkeling van de databases en naar de ontwikkeling van het besturingssysteem. Anders gezegd: voor het oplossen van problemen is een bestand aan kennis nodig maar ook de mogelijkheden om er goed gebruik van te maken. Als het om kinderen uit achterstandssituaties gaat, kan worden vastgesteld dat reeds op zeer jonge leeftijd op beide gebieden een achterstand bestaat. Bijvoorbeeld: niet alleen is het getalbegrip lager ontwikkeld (database), maar ook het inzicht hoe met deze symbolen te opereren (besturing).

Het besturingssysteem, ook wel aangeduid met de term *meta-cognitieve vaardigheden*, omvat vaardigheden die van belang zijn voor het oplossen van problemen, zoals herkennen, analyseren, plannen en evalueren. In vroeger jaren werd verondersteld dat met het vergroten van de feitenkennis, zoals woordenschat, ook het probleemoplossend vermogen dienovereenkomstig zou toenemen en, in dit geval, de vaardigheid in begrijpend lezen sterk zou stijgen. Dat blijkt niet zonder meer het geval te zijn. Anders gezegd: de kwaliteit van de database beïnvloedt de kwaliteit van het besturingssysteem slechts gedeeltelijk (en andersom). Beide dienen dus gestimuleerd te worden. Over de mogelijkheid tot het beïnvloeden van meta-cognitieve vaardigheden zijn verschillende geluiden waarneembaar, variërend van 'in beperkte mate' tot en met 'aanzienlijk'. Het feit dat in evaluatieonderzoek een positief effect met betrekking tot de meta-cognitieve vaardigheden zo zelden wordt aangetoond, wordt dan gepareerd met de stelling dat er in die programma's of in het onderwijs ook niet systematisch aandacht aan wordt geschonken. Zo wordt in de aanbevelingen naar aanleiding van het Project Onderwijs en Sociaal Milieu (OSM) door Slavenburg en Peters naar dit probleem verwezen als wordt vastgesteld dat leerlingen op methode-gebonden toetsen wel vooruitgegaan zijn, maar niet op door het CITO ontworpen methode-onafhankelijke toetsen. Oplossingen voor specifieke problemen werden door deze leerlingen niet toegepast in een andere context: de '*transfer*' ontbrak.¹³

In het door de Raad voorgestane *ontwikkelingsconcept* dient dus zowel aandacht te worden geschonken aan uitbreiding van feitenkennis als aan het bevorderen van de meta-cognitieve vaardigheden. Uiteraard past daarbij een leeftijdsgebonden aanpak; deze zal in de concrete vormgeving bij vijfjarigen er anders uitzien dan bij driejarigen.

¹³ Slavenburg J.H. en A.A.Peters. *Het project Onderwijs en Sociaal Milieu: een eindbalans*. Rotterdam, Rotterdamse Schooladviesdienst, 1989.

- Het *talige* domein

De overlap tussen de cognitieve en talige ontwikkeling is aanzienlijk. Veel van het bovenstaande vindt zijn neerslag in een talige vorm. Uit onderzoek blijkt dat achterstandsleerlingen door gerichte programma's hun woordenschat effectief kunnen vergroten en ook het technisch lezen redelijk onder de knie kunnen krijgen. Hun vaardigheid in begrijpend lezen wordt er echter niet drastisch door vergroot. Derhalve is het in het kader van het door de Raad voorgestane ontwikkelingsconcept van belang om niet alleen de groei van de (Nederlandse) *woordenschat* te bevorderen, maar ook de *communicatieve vaardigheden*.

- Het *sociaal-emotionele* domein

Het sociaal-emotionele domein omvat tal van aspecten. Van een aantal daarvan is vastgesteld dat de doelgroepeleringen afwijken van de referentiegroepen, te weten *vasthoudendheid, enthousiasme en zelfvertrouwen* ten aanzien van het oplossen van complexe en schoolse taken. De Raad is van mening dat ook aan de bevordering van deze gedragskenmerken aandacht moet worden geschonken.

Bovenstaande ontwikkelingsdoelen kunnen slechts onder een aantal voorwaarden worden gerealiseerd. Zo hangt veel af van het feit of de kinderen intrinsiek gemotiveerd raken. Dat zal pas het geval zijn als ze hun behoefte aan relatie, competentie en autonomie als bevredigend ervaren.¹⁴ Cruciaal is derhalve dat peuters door middel van het creëren van een omgeving die rijk is aan stimuli, in een veilig pedagogisch klimaat *al spelend* leren op een *actieve* manier deel te nemen aan *communicatieve* interacties, omdat die ervaringen van essentieel belang zijn voor een evenwichtige ontwikkeling.

Het door de Raad voorgestane *ontwikkelingsconcept* omvat derhalve zowel de voornoemde ontwikkelingsdoelen als de bijbehorende condities: actieve communicatieve interactie en spelend leren in een veilige omgeving.

De rol van degenen die bij de voor- en buitenschoolse opvang zijn betrokken omvat het initiëren en structureren van activiteiten en het stimuleren tot planningsgedrag, reflectie en zelfevaluatie bij kinderen. Hierbij moet worden bedacht dat hoe jonger het kind hoe meer de ontwikkeling afhankelijk is van de *directe* interactie met de volwassene. Met het toenemen van de leeftijd kunnen spelmateriaal en leermiddelen een grotere rol gaan spelen. Het sociaal-emotioneel functioneren, de taal- en cognitieve ontwikkeling en (later) de leervorderingen worden, als het goed is, door regelmatige observatie en diagnose voortdurend gevolgd. Bij dreigende achterstanden past het plannen en uitvoeren van remediërende activiteiten. Het hanteren van *ontwikkelingsdoelen*, die zijn gebaseerd op bovengenoemde elementen van het pedagogisch basisklimaat, dient naar het oordeel van de Raad hierbij het uitgangspunt te vormen.

¹⁴ Stevens. L. *Overdenken en doen. Een pedagogische bijdrage aan adaptief onderwijs*. Universiteit Utrecht, Utrecht, 1997.

4 BESCHRIJVING

In deze paragraaf wordt een aantal bestaande voor-, vroeg- en buitenschoolse voorzieningen vooral inhoudelijk beschreven (4.1 en 4.2), waarna apart nog aan de orde komt binnen welk financieel en organisatorisch kader deze voorzieningen zich bevinden (4.3).

4.1 Voor- en vroegschoolse voorzieningen

De huidige praktijk laat zien dat er drie wegen bewandeld worden om te voorkomen dat er in de *voorschoolse* situatie, dat wil zeggen van 0-4 jaar (onderwijs)achterstanden ontstaan, namelijk:

- gezinsprogramma's;
- centrum-gerichte programma's en
- een mengvorm van beide.¹⁵

Projecten die zich richten op het *gezin* trachten veelal ouders te leren hoe zij hun kinderen het best kunnen stimuleren in hun ontwikkeling. Daarnaast worden de ouders soms daadwerkelijk ondersteund bij de opvoeding en bij hun maatschappelijk functioneren in het algemeen. Opvoedingsondersteuning werd vanouds vanuit de consultatiebureaus en de instellingen voor spel- en opvoedingsvoorlichting gegeven aan ouders van jonge kinderen in de vorm van voorlichting en advies. De laatste jaren is er in het kader van de opvoedingsondersteuning echter steeds meer aandacht gekomen voor sociale ondersteuning van gezinnen. Dat kan bijvoorbeeld inhouden: het versterken van sociale verbanden en het bevorderen van maatschappelijke participatie. Uitgaande van het idee dat vroegtijdige ondersteuning veel problemen kan helpen voorkomen, is opvoedingsondersteuning tot nu toe vooral gericht geweest op ouders van nul tot zesjarigen. Maar ook de opvoeders van oudere kinderen hebben te maken met vragen en problemen. Daarom komen er steeds meer (lokale) programma's voor ouders van kinderen van zes tot twaalf jaar, maar ook voor de groep pubers.¹⁶

Belangrijke gezinsinterventieprogramma's (gericht op kinderen van twee tot zeven jaar) zijn Instapje, Opstapje, Opstap, Overstap en Spelvoorlichting aan huis, allemaal initiatieven van het ministerie van VWS. Gezinsinterventieprojecten als deze hebben in het buitenland in het verleden succes gehad. Op grond van Nederlands onderzoek bestaan er echter nogal wat twijfels over de effectiviteit van gezinsinterventieprojecten voor onderwijsachterstandsbestrijding. Voor ouders in achterstandssituaties geldt volgens Leseman (1992)¹⁷ dat hen vaak de tijd, de motivatie en de vaardigheid ontbreekt om de kinderen optimaal voor te bereiden op een succesvolle schoolloopbaan. Toch zullen ouders, omdat zij in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor de opvoeding van de kinderen en derhalve het belangrijkste aangrijpingspunt vormen voor de vroege ontwikkeling van het kind, op de een of andere manier gemotiveerd én in staat moeten worden gesteld bij te dragen aan de voor een goede schoolloopbaan noodzakelijke stimulerende omgeving voor hun kind.

¹⁵ Meijnen, G.W. *Recente ontwikkelingen: uitbreiding van de professionele leeromgeving*. In: *Onderwijsongelijkheid, Onderwijskundig Lexicon, Deel Centrale Onderwijsthema's*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn, 1996.

¹⁶ *Ondersteuning en stimulering*. Zorgvuldig; Nieuwsbrief over jeugdzorg, nr.4, mei 1998. Bestuurscommissie Jeugdhulpverlening van het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA).

¹⁷ Leseman, P., *Doel en strategie van voorschoolse stimuleringsprogramma's*. in: Rispen, J. en B.F. Van der Meulen, *Gezinsgerichte stimuleringsprogramma's*, Swets & Zeitlinger, Lisse, 1992.

Centrum-gerichte activiteiten worden in Nederland vooral in het kader van het Onderwijsachterstandenbeleid (OAB) geïnitieerd op *gemeentelijk* niveau. Zo wordt op diverse plaatsen doelbewust het bezoek aan peuterspeelzalen van *allochtone* kinderen gestimuleerd. De primaire doelstelling van de peuterspeelzalen is gericht op de ontwikkeling van het kind (van ongeveer twee tot vier jaar oud). Hiermee is een belangrijk aanknopingspunt gegeven voor de vroege aanpak in het voorkomen van onderwijsachterstanden. Een groot deel van de Nederlandse kinderen bezoekt, voordat zij naar de basisschool gaan, een peuterspeelzaal. Met name onder Turkse en Marokkaanse ouders is echter het gebruik van deze opvangvoorziening nog niet ingeburgerd.

Van de *gemengde vorm* is sprake bij een combinatie van gezinsgerichte en centrumgerichte activiteiten. Zo kan er naast het bezoek aan het centrum door de kinderen (kinderdagverblijf of peuterspeelzaal) voor ouders ook nog een programma, al of niet in de thuissituatie, worden ontwikkeld.¹⁸

In het kader van de achterstandsbestrijding is een tendens tot samenwerking waarneembaar bij de activiteiten die zich afspelen in de *voor- en vroegschoolse* periode (groep 1 en 2 van de basisschool). Een geleidelijk toenemend, maar in totaliteit nog steeds gering, aantal basisscholen knoopt relaties aan met de peuteropvang.¹⁹ De meeste van *deze* peuterspeelzalen richten zich op het verminderen van de risico's op onderwijsachterstanden bij de entree in het basisonderwijs. Concrete opvoedingsondersteuning naar de thuissituatie van de peuters staat hierbij centraal. De educatieve samenhang tussen basisscholen en deze voorschoolse voorzieningen wordt nog weinig concreet uitgewerkt. Niettemin zijn er positieve effecten: de instromende vierjarigen hebben een grotere taalvaardigheid. Als knelpunt signaleert de Onderwijsinspectie de drempelverhogende werking van voor de voorschoolse voorziening geldende ouderbijdragen en de belemmeringen die het werken met vrijwilligers in het voorschoolse circuit opwerpen, te weten veel mutaties en onvoldoende professionaliteit.²⁰

Het ministerie van OCenW financiert thans samen met VWS twee proefprojecten in het kader van de voorschoolse- en vroegschoolse educatie: Kaleidoscoop van Averroës en het Piramideproject van het CITO. Het doel hiervan is dat kinderen uit achterstandssituaties beter worden voorbereid op de basisschool: in peuterspeelzalen en de eerste twee groepen van het basisonderwijs.²¹

¹⁸ Een voorbeeld van de mengvorm is het "Steunpunt Opvoeding 's-Hertogenbosch", een samenwerkingsverband tussen tien instellingen. Schram, Y. *Ondersteuning bij de opvoeding van kinderen. Ervaringen met het steunpunt in Den Bosch*. Bestuursforum, november 1997.

¹⁹ Volgens de bij de Onderwijsinspectie bekend zijnde gegevens (zonder dat hiernaar systematisch navraag is gedaan bij alle Nederlandse basisscholen) waren in 1996 totaal 86 basisscholen betrokken bij een voorschoolse voorziening; veelal een peuterspeelzaal.

²⁰ *Inspelen op achterstanden; voorschoolse voorzieningen in het kader van onderwijsachterstandsbestrijding*. Inspectierapport, Utrecht, 1996.

²¹ In Amsterdam is op basis van 'Kaleidoscoop' en 'Piramide' in maart 1998 een vierjarig experiment gestart op acht basisscholen onder de naam 'Voorschool'.

4.2 Buitenschoolse activiteiten

De voorzieningen die onder de noemer ‘buitenschoolse activiteiten’ vallen, variëren van huiswerkklassen tot muziekonderwijs en sportactiviteiten. Zij kunnen plaatsvinden zowel na schooltijd en in de schoolvakanties, als in de middagpauze van de basisschool maar ook in de ochtenduren vóór aanvang van de basisschool. Deze activiteiten worden momenteel aangeboden door het onderwijzend personeel, door vrijwilligers (waaronder ouders) maar soms ook door professionele instellingen zoals muziekscholen. In toenemende mate wordt een inhoudelijke verbinding gelegd tussen deze voorzieningen (ook als zij niet een directe educatieve gerichtheid lijken te hebben) en de school. Het gaat hierbij vaak om ontwikkelingen die beogen het schoolse en het buitenschoolse leren te bevorderen.

Eén van de initiatieven op dit terrein is de ‘Verlengde Schooldag’.²² In 1992 is een aantal grote steden het Verlengde Schooldag Experiment van start gegaan voor een periode van vier jaar, gesubsidieerd door VWS en de betrokken gemeenten. Bij de start hiervan werd als probleem geformuleerd: de achterstand van grote groepen leerlingen kan niet door de school alléén worden opgelost. Ook de voorzieningen in de directe leefomgeving zouden voor deze kinderen als potentieel krachtige bronnen van ontwikkeling aangeboord moeten worden.

Volgens de staatssecretaris van VWS blijken veel van deze voorzieningen zoals buurt- en clubhuizen, bibliotheken, sport en cultuur (zoals musea) echter onvoldoende toegankelijk voor kinderen uit achterstandsgroepen. (Bron: zie voetnoot 21).

Centraal bij de invulling van de verlengde schooldag staan de vragen:

S hoe ontwikkel je een aanbod na schooltijd dat zowel leerzaam als ontspannend is en op die manier effectief kan bijdragen aan het bestrijden van onderwijsachterstanden en

S hoe bereik je de kinderen die daar het meest belang bij hebben?

De gedachte is dat met een ‘aantrekkelijk aanbod’ de leerlingen tot deelname te bewegen zijn en dat via die weg het schoolse en buitenschoolse leren kunnen worden gestimuleerd. Het concept van de verlengde schooldag houdt in dat de leerlingen enkele keren per week na de normale schooltijd activiteiten krijgen aangeboden, bijvoorbeeld op het gebied van kunstzinnige vorming, sport en spel, wetenschap en techniek, natuur en milieu. Ook de begeleiding van het huiswerk behoort tot de mogelijkheden. Het concept is betrekkelijk nieuw en de definities, doelstellingen en uitvoeringsactiviteiten zijn nog in ontwikkeling. Dat geldt ook voor de kwaliteitseisen die aan de naschoolse activiteiten moeten worden gesteld.

Naast en in samenhang met de verlengde schooldag zijn in het kader van het onderhavige advies-thema ook de ontwikkelingen rond de *vensterschool*, de ‘brede school’ en vergelijkbare initiatieven (zoals de “Community school”²³) van belang.

In het ‘Groningse Vensterscholenproject’ is de aanpak héél breed. Zeven dagen per week wordt samengewerkt om onderwijs, sport, recreatie, culturele activiteiten en basiseducatie (zoveel mogelijk geconcentreerd) aan te bieden. De visie van waaruit men werkt, omvat, naast de integrale aanpak, de volgende elementen:

²² Meijnen, G.W., K. Autar & P. Hoop (red.), *Verlengde schooldag; theorie en praktijk*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1996.

²³ Burgwal, G. van de, H. Geelen, F. Hajer, S. van Oenen en G. Verheijen (red.), *Bouwen aan een community school; Een werkboek van de Children's Aid Society uit New York voor Nederland bewerkt*. Onder redactie van. Utrecht, Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW), 1998.

- het stimuleren van de ouderbetrokkenheid;
- het streven naar een ononderbroken ontwikkeling van het kind van 0-15 jaar;
- het realiseren van zowel buitenschoolse activiteiten in de sfeer van de vrije tijdsbesteding als een verlengde schooldag.

Ook in Tilburg wordt een dekkend systeem van basisvoorzieningen nagestreefd, waarbij men zowel gezinsgericht als centrumgericht te werk wil gaan.²⁴ In Rotterdam is de 'Brede School' formeel van start gegaan in september 1996²⁵. De belangrijkste uitgangspunten zijn:

- de eigen kracht van leerlingen, schoolteams, ouders en 'bondgenoten' (waaronder zowel structurele samenwerkingsverbanden als meer losse werkverbanden kunnen worden verstaan) aanboren en versterken;
- leren door participeren en
- het benutten van verschillen.

Brede Scholen verbreden de doelstelling niet alleen om het taal- en rekenonderwijs te optimaliseren maar ook om de sociale competentie van hun leerlingen te verbeteren. Men beoogt dit te bereiken door middel van effectief onderwijs in een affectief schoolklimaat, waarbij een positieve sfeer en goede communicatie de sleutelbegrippen vormen. Door het bouwen van bruggen tussen school, thuis en vrije tijd verbreden scholen hun actieradius, met als doel: bij te dragen aan de preventie van ontwikkelingsproblemen en onderwijsachterstanden van kinderen. Met andere woorden: met de Brede School en met eerder genoemde initiatieven wordt beoogd randvoorwaarden voor het schoolse leren te realiseren. Het gaat hierbij om de *toegankelijkheid* van het onderwijs: het creëren van een passend aanbod van (onderwijs) voorzieningen, aansluitend bij de capaciteiten van de kinderen en met zo min mogelijk belemmeringen. Bij de invulling die aan het 'brede school-concept' wordt gegeven hoeft het accent echter niet altijd op de bestrijding van onderwijsachterstanden te liggen. Klopogge signaleert nog een aantal andere mogelijke accenten: verbreding van het aanbod van de school met culturele en sportieve activiteiten; versterking van de sociale binding (aan omgeving, school of maatschappij) en het vergroten van sociale vaardigheden; het verbreden van de zorg- en buurtfunctie van de school; de brede school als voor- en naschoolse opvang in de zin van een soort "kantoorurenschool", bedoeld om ouders in staat te stellen te werken; de brede school als multifunctioneel gebouw, waaraan buiten schooltijd geld kan worden verdiend en als laatste accent: de brede school als neerslag van ontkokerd intersectoraal beleid. De mate waarin de brede school bijdraagt aan onderwijsachterstandsbestrijding hangt af van de invulling en de accenten waarvoor bij de vormgeving van de brede school wordt gekozen.²⁶

²⁴ Venster op de brede school, een kompas voor de inrichting van lokaal integraal jeugdbeleid. Conferentie van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn. Ede, 19 maart 1998.

²⁵ Eerde, H.A.A. & M.F. Wouters. *De brede school: het startjaar. Een inventariserend onderzoek naar brede basis- en voorscholen in Rotterdam*. RISBO, Rotterdam, 1997.

²⁶ Klopogge, J. en L. Braakman. *De brede school; het nieuwe onderwijsdool? In het containerbegrip brede school passen vele varianten..* Didaktief & School, nummer 4, mei 1998, blz. 20-22..

4.3 Financieel en organisatorisch kader

Financiering

De onderwijssector en de welzijnssector kennen elk hun eigen bekostigingssysteem. Voor het funderend onderwijs (basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs) is dit in de diverse onderwijswetten vastgelegd, voor de welzijnssector is de Welzijnswet van kracht. In de onderwijssector wordt vooral gewerkt met een normatief bekostigingssysteem, dat zich richt op zowel de investeringskosten als de materiële uitgaven. De welzijnssector kent op gemeentelijk niveau een systeem van op aanvraag te verlenen subsidie. Deze kan eveneens op zowel investeringen als dagelijkse uitgaven betrekking hebben. Daarnaast is er sprake van particuliere inkomstenbronnen, zoals particuliere welzijnsactiviteiten en (zowel in het onderwijs als in de welzijnssector) ouderbijdragen, alsmede sponsoring door bedrijven. In bijlage 2 wordt een en ander kort belicht.

Organisatie

Binnen het organisatorische kader neemt de overheid een belangrijk positie in (a); daarnaast is een aantal andere relevante actoren te onderscheiden (b).

ad a) de overheid

Wat betreft de positie en rol van de overheid is het op de eerste plaats nodig om - net als hierboven ten aanzien van de financiering - onderwijs en welzijn te onderscheiden. Verder is een onderscheid naar beleidsniveaus te maken.

a1) onderwijs

De *gemeentelijke overheid* heeft de laatste jaren een coördinerende en stimulerende taak gekregen op het terrein van het lokaal onderwijsbeleid. Dit is een rechtstreeks gevolg van de toegenomen decentralisatie op het terrein van het onderwijs. Zij heeft die taak ten aanzien van zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs in de gemeente. Daarnaast vormt de gemeente in de meeste gevallen nog het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs in de gemeente. Aan deze “twee-petten” positie van de gemeente als bestuurder van het openbaar onderwijs en als regievoerder aan-gaande het lokaal onderwijsbeleid wordt per gemeente verschillend gestalte gegeven. Het wettelijk uitgangspunt is dat het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs berust bij het college van burgemeester en wethouders, voor zover de gemeenteraad niet anders bepaalt, en, indien de gemeenteraad dit wenselijk oordeelt, met inachtneming van door hem te stellen regelen. Er zijn ook mogelijkheden om het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs “op afstand te zetten” van het gemeentebestuur zijn van oudsher de commissie ex artikel 82 van de Gemeentewet²⁷ en de vorming van een openbaar lichaam ex artikel 8 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR). Deze laatste vorm komt voor wanneer gemeentebesturen gezamenlijk een openbare school in stand houden. Daarnaast zijn sedert de wetwijzigingen van de WBO, de ISOVSO en de WVO inzake de bestuursvorm van het openbaar onderwijs²⁸ nog mogelijk geworden: de instandhouding van een openbare school door een openbare rechtspersoon en door een stichting.

²⁷ Deze door de gemeenteraad in te stellen zogenaamde bestuurscommissie kan zijn een commissie per school, een commissie per sector (basisonderwijs, voortgezet onderwijs) of een commissie voor het hele lokale onderwijs.

²⁸ Wet van 14 november 1996, Stbl. 580.

In de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 14 juli 1997 wordt uitvoerig ingegaan op de rol van de gemeente bij buitenschoolse opvang. De lijn die in deze brief wordt uitgezet en die dient ter toelichting op de Tijdelijke stimuleringsmaatregel buitenschoolse opvang is duidelijk: de regierol voor de buitenschoolse opvang ligt bij de *gemeente*. Van de gemeente wordt verwacht dat zij, in overleg met relevante actoren op lokaal niveau, en met inachtneming van de kwaliteitsvoorschriften (zie hierna) een zo divers mogelijk aanbod tot stand brengt. Deze diversiteit kan tot uiting komen in de soort opvang (na school, voor school, in de vakanties), in de locatie (in een schoolgebouw, een kinderdagverblijf of een sociaal-culturele voorziening), maar ook in de aanbieders van de opvang. Bij de invulling van de regierol van de gemeente wordt nadrukkelijk een link gelegd met dezelfde rol die zij ingevolge diverse wetswijzigingen in de afgelopen jaren op het terrein van het onderwijs heeft gekregen. Dat zijn met name:

- de wijziging van de WBO, de ISOVSO en de WVO in verband met de decentralisatie van de huisvestingsvoorzieningen²⁹;
- de wijziging van de WBO en de WVO in verband met de sociale vernieuwing en het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid³⁰;
- de (volgende) wijziging van de WBO en de WVO in verband met het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB)³¹;
- de wijziging van de WBO in verband met het onderwijs in allochtone levende talen (OALT)³² en
- de wijziging van de WBO in verband met de regeling schoolbegeleiding³³.

Alhoewel de gemeenten als gevolg van de hierboven genoemde wetswijzigingen nog slechts een relatief korte periode ervaring hebben met de regierol op genoemde onderwijsterreinen, wordt nu van de kant van de rijksoverheid voorgesteld die rol uit te breiden met de activiteiten op het terrein van de buitenschoolse opvang van kinderen in de leeftijd van 4 tot 12 jaar. Het is de wens van het kabinet om de buitenschoolse opvang en het lokale onderwijs met elkaar in verbinding te brengen. Daarvoor wil men het instrument van het op overeenstemming gericht overleg met het lokale onderwijs benutten. Van de gemeente wordt gevraagd ook andere gemeentelijke actoren en particuliere aanbieders op het terrein van welzijn, sport en cultuur bij dit overleg te betrekken. Het kabinet meent met deze benadering tevens uitvoering te geven aan de motie Rabbae van december 1996, waarin de regering werd verzocht over te gaan tot het effectief inzetten van onderwijsachterstandenbeleid door middel van een samenhangende inzet van instrumenten als voorschoolse opvang, verlengde schooldag en intercultureel onderwijs. Andere redenen voor het kabinet om de regierol bij de gemeente te leggen zijn:

- het sluit aan bij de eerdere maatregelen gericht op het realiseren van kinderopvang c.q. buitenschoolse opvang;
- de gemeente is verantwoordelijk voor het lokale jeugdbeleid;
- de gemeente is de eerst aangewezen partij als het gaat om het creëren van goede randvoorwaarden zoals het benutten van meest geëigende accommodaties;
- de gemeente verstrekt vergunningen aan alle, ook particuliere aanbieders van kinderopvang;

²⁹ Wet van 4 juli 1996, Stb. 402, inwerkingtreding 1 januari 1997.

³⁰ Wet regeling samenwerking sociale vernieuwing onderwijs van 16 november 1995, Stb. 616

³¹ Wet van 15 mei 1997, Stb. 237

³² Kamerstukken II 1996-1997, 25176.

³³ Wet van 15 mei 1997, Stb. 252, inwerkingtreding 1 augustus 1997

- ook de regeling "Kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders in de bijstand" wordt door de gemeenten uitgevoerd. Daarbij wordt nog aangetekend dat het kabinet het van belang acht dat gemeenten deze regeling en het nieuw in te zetten beleid goed op elkaar afstemmen teneinde een doelmatige inzet te bereiken.

Het kabinet staat in zijn opvattingen niet alleen: in zijn advies over de verdere ontwikkeling van lokaal preventief jeugdbeleid³⁴ geeft de projectgroep Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid (OLPJ) bijvoorbeeld prioriteit aan de relatie tussen lokaal jeugdbeleid en onderwijsbeleid en met de jeugdzorg. De andere door de projectgroep genoemde prioriteiten zijn: de jeugd op de politieke agenda en de gemeente als regisseur van jeugdbeleid.

Er is, zo blijkt uit het bovenstaande, behoefte aan beleidsintegratie op gemeentelijk niveau. Inmiddels is daarmee in een aantal gemeenten al enige ervaring opgedaan. Daarmee doelt de Raad niet op de kleine(re) gemeenten, waar beleidsintegratie alleen al vanwege de geringe omvang van het college van burgemeester en wethouders en van de gemeentesecretarie niets nieuws is. De Raad doelt hierbij op de ervaringen die sinds 1995 zijn opgedaan in het kader van het *Grote Stedenbeleid (GSB)*, waarvan ook onderwijs deel uitmaakt. Uit het Jaarboek 1997 over het GSB³⁵ blijkt dat de resultaten van de gezamenlijke inspanning van het rijk en de deelnemende steden (inmiddels 21) hoopgevend zijn. Ook het door de Faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente verrichte onderzoek³⁶ bevestigt het beeld dat het integraal en gebiedsgerichte GSB resultaat oplevert, zeker als het gaat om verbetering van de samenwerkingsvormen tussen rijk, gemeenten en een veelheid aan lokale partners. Tenslotte verwijst de Raad naar het Eindrapport van de Visitatiecommissie G15, waarin onder ander gesteld wordt dat het accent van de meer bestuurlijke vernieuwing verlegd moet worden naar de inhoudelijke vernieuwing. Daarbij moet vooral onderwijs een centralere plaats krijgen. De ogenschijnlijk afgenomen aandacht voor de problematiek van allochtonen moet weer explicieter worden.

Bij deze ontwikkeling behoudt de *rijksoverheid* wel haar taak als landelijke beleidsbepaler. De *provincie* heeft op het terrein van het onderwijs een beperkte rol.

a2) welzijn

De memorie van toelichting bij de Welzijnswet 1994 gaat uit van de bestuursfilosofie dat de burgers in eerste aanleg zelf verantwoordelijk zijn voor de invulling van hun leven. De noodzakelijke dienstverlening is primair de verantwoordelijkheid van het particulier initiatief. Voor zover overheidsinterventie niet achterwege kan blijven, is de filosofie dat wordt uitgegaan van het overheidsniveau dat het dichtst bij de burger staat. De overheid, organisaties en burgers zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het in samenwerking realiseren van de doeleinden van het welzijnsbeleid. Dit beleid heeft als hoofddoelstelling-

³⁴ Napel, M. ten (red). *Jeugdbeleid, jong beleid: advies over de verdere ontwikkeling van lokaal preventief jeugdbeleid*. Rijswijk, Ministerie van VWS, februari 1998.

³⁵ Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek. *Jaarboek 1997 Grote-Stedenbeleid* Erasmus Universiteit Rotterdam, 1998.

³⁶ Laan, F. van der, H.A.P. van Aart, S.A.H. Denters, H.S. Halbersma, O. van Heffen en H.M. de Jong. *Wondermiddelen zijn niet voorhanden; Grote Stedenbeleid 1995-1997: gemeentelijke beleidsruimte en de benutting daarvan*. Delft, Eburon, 1998.

en te voorkomen dat mensen in een achterstandspositie terecht komen en personen die al in een achterstandssituatie verkeren te helpen daar weer uit te komen.

Artikel 4 van de Welzijnswet 1994 omschrijft de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende overheden als volgt.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het beleid inzake het uitvoerend werk (= het geheel van maatschappelijke en sociaal-culturele activiteiten, rechtstreeks gericht op personen of groepen van personen in de samenleving).

Provincies zijn verantwoordelijk voor het beleid inzake het steunfunctiewerk (= het geheel van de activiteiten die het uitvoerend werk in de zin van tweede-lijnswork betreffen).

De rijksoverheid is verantwoordelijk voor het beleid inzake de landelijke functie (= het volgen, signaleren en analyseren van ontwikkelingen in de samenleving, het stimuleren van nieuw beleid, nieuwe voorzieningen en activiteiten, het zorg dragen voor innovatieve projecten met een landelijke betekenis, het zorg dragen voor internationale uitwisselingen van informatie en het zorg dragen voor een landelijke infrastructuur waaronder landelijke organisaties).

b) andere actoren

Naast de overheid zijn ook andere participanten van belang binnen het onderhavige organisatorische kader. In de paragrafen 4.1 en 4.2 zijn ze al de revue gepasseerd. De wijze waarop deze voorzieningen functioneren hangt voor een belangrijk deel samen met het beleidsterrein waaronder ze vallen: onderwijs dan wel welzijn. Zo moeten organisaties die kinderopvang verzorgen voldoen aan de eisen van het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang en aan de voor hen geldende gemeentelijke verordening (zie ook in paragraaf 5.3.). In buurthuizen worden veel kinderactiviteiten georganiseerd vanuit het sociaal-cultureel werk. De peuterspeelzalen vervullen al jaren een rol op het terrein van de ontwikkeling van (zeer) jonge kinderen. Ook (basis)scholen organiseren steeds vaker buitenschoolse activiteiten in de school zelf. Verder zijn nog te noemen de algemene speelvoorzieningen, zoals speeltuin, kinderboerderij en openbare speelplaats en de diverse clubs en verenigingen (sport, muziek, hobby e.d.) en de educatieve en/of culturele instellingen, zoals bibliotheken en musea.

5. ANALYSE VAN KNELPUNTEN EN CONDITIES VOOR EFFECTIVITEIT

Binnen de kaders van dit advies gaat het vervolgens om a) de *knelpunten* die zijn aan te wijzen als het gaat om voorschoolse, vroegschoolse en buitenschoolse activiteiten in relatie tot de basistoerusting voor de school en (achterstands)leerlingen en b) de manier waarop deze knelpunten opgelost kunnen worden c.q. de *condities* waaronder effectieve(re) achterstandspreventie en -bestrijding gestalte kunnen krijgen.

5.1 Voor- en vroegschoolse voorzieningen

De uitkomsten van *evaluatie-onderzoek* naar de korte en lange termijneffecten van voor- en vroegschoolse interventieprogramma's ter voorkoming en remediëring van ontwikkelings- en onderwijs-achterstanden, bieden een gemengd beeld van *knelpunten* en van *condities* waaronder activiteiten effectief kunnen zijn.

a. Knelpunten

- S** Als een belangrijk knelpunt wordt ervaren dat het aanbod van voorschoolse voorzieningen (voor kinderen van 0-4 jaar) verbrokken is, hetgeen ook geldt voor de deelname van de kinderen daaraan. Wellicht ligt daarin de verklaring voor het feit dat de effecten van zowel centrum- als gezinsgerichte programma's (zie paragraaf 4.1) een gemêleerd beeld geven in resultaat. Die variëren van het hebben van geen effect tot een positief effect op korte of, een enkele keer, op lange termijn. Het meeste effect gaat uit van goed gestructureerde programma's van een aanzienlijke duurzaamheid met een gecombineerde aanpak, dat wil zeggen gezins- én centrumgericht.³⁷ De conclusie die uit al het evaluatieonderzoek valt te trekken, is dat als de extra steun niet wordt onderhouden, de effecten vaak weer uitdoven.
- S** Een ander, bijzonder wezenlijk knelpunt - althans vanuit het perspectief van achterstandsbestrijding - betreft het feit dat de voorzieningen veelal niet zijn gebaseerd op de ontwikkelingsdoelen waaraan eerder in dit advies werd gerefereerd; *opvang* staat voorop. Hierdoor ontbreekt vaak ook de inhoudelijke afstemming tussen voorschoolse voorzieningen en het onderwijs. Van samenwerking en netwerkvorming die in dienst staan van een continue, ononderbroken ontwikkeling van kinderen is zelden sprake.
- S** Ook wordt lang niet altijd gebruik gemaakt van voorzieningen door hen die ze het meeste nodig zouden hebben.³⁸ Eén van de oorzaken hiervan is dat (met name allochtone) ouders soms bevreesd zijn voor een verkeerde beeldvorming, als zouden zij de opvoeding van hun kind niet alleen aankunnen. Onzekerheid over een mogelijke discrepantie tussen thuisopvoeding en de aanpak in een centrum voor kinderopvang kan ook een oorzaak zijn.

³⁷ Meijnen, G.W. en F.S.J. Riemersma. *Schoolcarrières: een klassenkwestie? De schoolloopbanen van leerlingen bezien in relatie tot de invloeden die maatschappelijke determinanten hierop hebben*. Amsterdam/Lisse, Zwets & Zeitlinger, 1992.

³⁸ In meer algemene zin blijkt één van de grootste belemmeringen voor de deelname, het gebrek aan flexibiliteit van de formele opvang (niet-aansluitende werk- en opvangtijden) te vormen, evenals de kenmerken van de potentiële gebruikers (met name allochtone ouders maken nog weinig gebruik van formele opvang; naast de arbeidsmarktsituatie van allochtonen speelt beeldvorming bij deze doelgroep een rol). Door deze belemmeringen wijken ouders uit naar informele opvang. Die is flexibeler en doorgaans ook goedkoper, maar vaak ontbreken kwaliteitsgaranties. (Emancipatieraad, *Van lasten en lusten*. Den Haag, 1997; Sociaal Cultureel Planbureau, *Sociale atlas van de vrouw*, Rijswijk, 1997).

b. Condities

Voortbouwend op de uitkomsten van evaluatieonderzoek zijn de volgende *condities voor effectiviteit* te benoemen.

1. In de eerste plaats gaat het om inhoudelijke condities die te maken hebben met het door de Raad voorgestane en door partijen onderschreven *ontwikkelingsconcept*, zoals aangegeven in hoofdstuk 3. In het belang van een continue, ononderbroken ontwikkeling verdient het de voorkeur dat leerlingen integraal doorstromen van voorschoolse voorzieningen naar de school. Met het oog op deze ononderbroken ontwikkeling is samenwerking en netwerkvorming tussen de betrokken instellingen noodzakelijk. Op de organisatorische uitwerking hiervan gaat de Raad in paragraaf 5.3 nader in.
2. Een tweede categorie condities betreft de rol van de *ouders*. Aangezien niet alle activiteiten ter vergroting van ouderbetrokkenheid (interventieprojecten, opvoedingsondersteuning en dergelijke) in de praktijk resulteren in betere leerprestaties van kinderen, is het van belang om die condities op te sporen waaronder participatie en betrokkenheid van ouders wél het beoogde effect hebben. Het gaat er dan om dat zij in staat zijn en blijven hun kinderen op een natuurlijke, ontwikkelingsgerichte wijze te stimuleren. In dit kader zijn condities aan te wijzen die *het bereik en de deelnamebereidheid van ouders* vergroten. Eén daarvan is de inschakeling van paraprofessionals afkomstig uit de doelgroep. Een andere positief werkende factor is de mogelijkheid van meertalige opvang. Verder is gebleken dat ouders, en in het bijzonder allochtone ouders, informatie over opvoeding op prijs stellen van de kant van professionals uit de gezondheidszorg (bijvoorbeeld stafleden van consultatiebureaus). Ook stellen zij een sterkere educatieve oriëntatie van de voorzieningen vaak op prijs. Organisatievormen waarbij basisscholen zijn betrokken worden positief gewaardeerd. Het spreekt voor zich dat het voor een optimaal bereik van groot belang is dat ontwikkelingsstimulerings- en opvoedingsondersteuningsprogramma's aansluiten bij de behoeften die ouders op dat gebied hebben. Ouders maken namelijk geen gebruik van die programma's wanneer het aanbod voor hen niet acceptabel is, bijvoorbeeld wanneer gesuggereerd wordt dat zij het als ouders niet goed doen of niet genoeg gedaan hebben om hun kind te stimuleren.
3. In de derde plaats zijn er condities die de *scholing van de leidsters* en de *vormgeving* van de activiteiten betreffen. Veel personeel in de voorschoolse voorzieningen dient verder te worden gekwalificeerd als het gaat om zaken als het diagnostiseren van ontwikkelingsachterstanden, het formuleren van doelstellingen en begeleidings- en instructievaardigheden. Training 'on the job' blijkt daarbij een onmisbare werkwijze te zijn. Gegeven de constatering dat het meeste effect te verwachten valt van goed gestructureerde programma's die duurzaam zijn, moet er in de sfeer van de vormgeving gezocht worden naar een oplossing in de sfeer van een langdurige organisatie van een omgeving die rijk is aan stimuli voor achterstandskinderen. De huidige Nederlandse situatie kenmerkt zich door een lappendeken aan voorzieningen voor deze kinderen. Afstemming is een uitzondering, waardoor van enige duurzaamheid voor het individuele kind geen sprake is. Bovendien hanteren de voorzieningen uiteenlopende doelstellingen en aanpakken. Afstemming en coördinatie van voor- en voerschoolse (én met buitenschoolse) voorzieningen dient hoge prioriteit te krijgen.
4. Vervolgens is het voor een goede begeleiding en instructie nodig dat in de voorschoolse educatieve voorzieningen de *groeps grootte* niet te omvangrijk is. De geldende norm van één leidster op acht kinderen voldoet hieraan.
5. In verband met de voor een evenwichtige ontwikkeling van jonge kinderen noodzakelijke *hechtingsmogelijkheden*, zouden kinderen zo min mogelijk moeten worden geconfronteerd met wisselend personeel. De overgang naar de onderbouw van de aansluitende basisschool zou bij voorkeur zo soepel mogelijk moeten verlopen. Bij een overkoepelend ontwikkelingsconcept is een sterke breuk

immers pedagogisch-didactisch niet te verdedigen. Hierbij past een leraar-leerlingratio die niet te veel afwijkt van die in de voorschoolse voorzieningen. Verder is een zekere intensiteit van deelname aan de voorzieningen van belang. Gedacht wordt aan minimaal vier dagdelen per week, een verdubbeling van het huidige gemiddelde.

6. Ook is het van belang dat *de deelname* aan 'educatief geïnspireerde' voorzieningen door doelgroep-leerlingen zo vroeg mogelijk begint.
7. Tot slot is uiteraard ook een goede *huisvesting* een essentiële voorwaarde voor haalbaarheid en effectiviteit.

5.2 Buitenschoolse voorzieningen

Naast de participatie in voor-en voerschoolse activiteiten is, in een latere fase, voor het verbeteren van de onderwijskansen van leerlingen met onderwijsachterstanden deelname aan educatief geïnspireerde voorzieningen *buiten schooltijd* van groot belang. Voor deze buitenschoolse voorzieningen gelden dezelfde uitgangspunten (zoals bijvoorbeeld de noodzaak van een overkoepelend ontwikkelingsconcept, de benodigde scholing en de afstemming van activiteiten) als voor de voor-en voerschoolse activiteiten, zij het dat de didactiek en inhoud uiteraard moeten worden aangepast bij de leeftijd.

a. Knelpunten

Op basis van evaluatieonderzoek en praktijkervaringen met betrekking tot de buitenschoolse activiteiten kunnen de volgende *knelpunten* worden genoemd:

- S** De kwalificatie van de "buitendocent", die vaak niet gewend is met jonge kinderen om te gaan. Bovendien moet de school een situatie scheppen waarin de buitendocent optimaal kan functioneren. Het voorzien in geschikte materialen, waaraan het tot op heden ontbreekt, speelt hierbij een belangrijke rol.
- S** Gemis aan continuïteit. De bereidheid van leraren voor langere tijd mee te werken aan buitenschoolse activiteiten kan het beste worden gegarandeerd door het voorzien in een compensatie van die activiteiten, bijvoorbeeld in de vorm van taakverlichting.
- S** De afstemming binnenschools - buitenschools, is een andere probleemfactor, die overigens ook voor het verwerven van draagvlak van belang is. Het gaat hierbij met name om (on)duidelijkheid over verantwoordelijkheden, activiteiten en doelstellingen. Ook de plaats waar de buitenschoolse activiteiten zullen plaatsvinden (in of juist buiten de school) speelt hierbij een rol.
- S** Het gebrek aan beschikbare ruimten, zowel in het schoolgebouw als daarbuiten wanneer het programma's betreft die niet in de school kunnen worden uitgevoerd, vormt een ander knelpunt. Wanneer er, bijvoorbeeld door schaalvergroting, in de wijk géén bibliotheek, sportvereniging of kunstzinnige vorming meer aanwezig is, wordt de problematiek van het vinden van de juiste locatie voor activiteiten die niet in het schoolgebouw kunnen plaatsvinden nog problematischer en vereist dan nog meer (extra) investering. Dat geldt ook voor het vervoer naar en de verantwoordelijkheid voor de dan niet meer op loopafstand gelegen buitenschoolse activiteiten. Extra organisatie en geld is tevens noodzakelijk wanneer de omgekeerde weg wordt bewandeld: het (van verder weg) naar scholen laten komen van medewerkers van bibliotheek, muziekschool of sportvereniging.
- S** Concurrentie met reguliere, reeds bestaande (sport-) en andere recreatieve voorzieningen/clubs in de wijk kan ook tot problemen leiden. Dit kan samenwerking in de weg staan, hetgeen tot gevolg kan hebben dat deelname tegengewerkt in plaats van bevorderd wordt. Gebrek aan samenwerking

kan tevens tot gevolg hebben dat het voor de scholen nóg moeilijker wordt om geschikte ruimtes te vinden, met name voor programma's die niet in een klaslokaal kunnen worden uitgevoerd.

- S** Vooralsnog kan niet aangetoond worden dat de schoolprestaties en schoolloopbanen zijn verbeterd door de buitenschoolse activiteiten.

b. Condities

Als *condities voor effectiviteit* zijn de volgende punten aan te wijzen:

1. Allereerst dient sprake te zijn van een *planmatige opzet*, gericht op een continue deelname van de daarvoor het meest in aanmerking komende leerlingen. Deze opzet verdient de voorkeur boven een 'vrijblijvende', op spontane belangstelling berustende opzet. Voor de realisering van de doelstelling van het verbeteren van onderwijskansen zullen zoveel mogelijk doelgroepleerlingen moeten deelnemen aan de buitenschoolse voorzieningen en in het bijzonder zij die dat het meeste nodig hebben.
2. Dat vergt van scholen een *gericht wervingsbeleid*. De schoolgids kan hierbij als instrument worden gebruikt, maar zal geen afdoende communicatie- en wervingsmiddel zijn voor de veelal moeilijk te bereiken doelgroep. Er zullen derhalve ook andere (voorlichtings) activiteiten moeten worden aangewend, zoals het gericht door de school attenderen van *ouders* van achterstandsleerlingen op de (ontwikkelings)mogelijkheden die buitenschoolse opvang hun kinderen te bieden heeft. Ook het betrekken van ouders bij de opzet en uitvoering van de buitenschoolse activiteiten is voor de acceptatie en diensgevolge participatie van de kinderen van groot belang.
3. Omdat gebleken is dat *transferwerking van kennis en vaardigheden* van het ene vormingsdomein naar het andere òf bescheiden is òf helemaal niet optreedt, moeten de activiteiten worden gericht op de domeinen waarop verbetering noodzakelijk is. Zo is meer en beter rekenonderwijs bijvoorbeeld de beste garantie voor betere rekenprestaties. Indien 'verre' transfer wordt nagestreefd, bijvoorbeeld van kunstzinnige vorming naar taalbeheersing, dienen doelstellingen en werkwijzen een zeer specifieke uitwerking te krijgen.
Uiteraard zijn goede (buiten)docenten en geschikte programma's met de daarbij behorende materialen nodig om hieraan op effectieve wijze uitvoering te kunnen geven.
4. *Voorkòmen* moet worden dat het buitenschoolse aanbod gaat *concurreren* met bijvoorbeeld deelname aan reguliere, reeds bestaande (sport-) en andere recreatieve voorzieningen. Een dergelijke ontwikkeling kan namelijk enerzijds tot gevolg hebben dat het buitenschoolse aanbod dan ook aantrekkelijk wordt voor leerlingen die niet tot de doelgroep (= achterstandsleerlingen) behoren, hetgeen contra-productief zou zijn, en anderzijds een goede (ruimtelijke) samenwerking met die reguliere voorzieningen in de weg staan.
5. Tot slot geldt ook hier dat de *huisvesting* een belangrijke conditie is voor haalbaarheid en effectiviteit.

5.3 Financieel en organisatorisch kader

Uitgaande van de *inhoudelijke* gedachtegang zoals die in het voorgaande is verwoord en waarvan de kern bestaat uit intensivering van de afstemming tussen verschillende voorzieningen, zijn vervolgens op *financieel en organisatorisch* terrein de volgende *knelpunten* aan te wijzen:

Er is, zo blijkt uit bijlage 2, sprake van een *breed scala van financieringssystemen en -bronnen*. Een complicerende factor daarbij is overigens dat de lokale beleidsruimte met betrekking tot de sector onderwijs niet erg groot is. Op het terrein van welzijn heeft de gemeente aanmerkelijk meer vrijheid.

Een kwestie waaraan de nodige aandacht moet worden besteed, zijn de *kwaliteitseisen*. De Welzijnswet gaat uit van het principe van zelfregulering ten aanzien van de kwaliteitszorg. Een uitzondering hierop betreft de kinderopvang. De stormachtige groei die deze sector op basis van de Stimuleringsmaatregel 1991-1993 en vervolgens die van 1994-1995 heeft doorgemaakt is hiertoe de directe aanleiding geweest. Een landelijk kwaliteitssysteem is nog in ontwikkeling. De Vereniging van Ondernemingen in de Gepremieerde en Gesubsidieerde sector (VOG) heeft hiertoe vorig jaar een "Handleiding Landelijk kwaliteitssysteem" uitgebracht³⁹. Hierin zijn normen, een toetsingssysteem en een aantal kwaliteitsinstrumenten opgenomen. In afwachting hiervan geldt het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang⁴⁰, gebaseerd op artikel 20 van de Welzijnswet. Het is de bedoeling dat dit tijdelijk besluit, dat maximaal vijf jaar na de inwerkingtreding vervalt, wordt vervangen door het hiervoor bedoelde systeem van zelfregulering.

De Raad acht deze benadering voor de voor- en buitenschoolse opvang in het kader van de achterstandsbestrijding te vrijblijvend. Hij is van mening dat met name voor de opleiding van leidsters landelijke kwalificatie-eisen moeten worden gesteld (zie hierna onder punt 4), met erkenning van het feit dat in de BVE-sector op dit terrein al opleidingen bestaan. Voorts zou de kwaliteit van de voor- en buitenschoolse opvang moeten worden gegarandeerd.

Naast de kwaliteitseisen is *nog een aantal terreinen* te noemen waarop met verschillende instanties, c.q. verschillende regelgeving rekening moet worden gehouden, zoals de verantwoordelijkheids- en aansprakelijkheidsverdeling en de salarisregelingen.

Daarnaast zal overeenstemming moeten worden bereikt over een fors aantal *praktische zaken*, zoals de huisvesting en de inrichting van buitenschoolse activiteiten, het onderhoud van gebouw en inrichting en de verdeling van de kosten van verwarming en verlichting van het gebouw. Voorts zullen de *pedagogische uitgangspunten* van de verschillende actoren afkomstig uit het onderwijs en het welzijnswerk op elkaar moeten zijn afgestemd, wil van een succes sprake kunnen zijn. De Raad heeft in het voorgaande in dit verband gesproken van een door partijen onderschreven ontwikkelingsconcept.

Voorschoolse en buitenschoolse opvang vereist kortom nauwe *samenwerking* tussen verschillende instanties, zowel tussen organisaties, werkzaam op het welzijnswerk onderling, als tussen welzijnsorganisaties en scholen. Hoe deze samenwerking gestalte krijgt, is een zaak van onderling overleg en kan van geval tot geval verschillen. Daarvoor zijn nauwelijks algemene regels te geven. De VOG heeft een werkboek gemaakt voor instellingen om hen te ondersteunen bij de praktische vormgeving van de buitenschoolse

³⁹ Samsom Tjeenk Willink, 1997.

⁴⁰ Besluit van 23 november 1995, Stb. 578

opvang⁴¹. Voorts heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten aan Sardes opdracht verleend een stappenplan te ontwerpen om gemeenten te ondersteunen bij het vormgeven van de uitbreiding van de buitenschoolse opvang in hun gemeente⁴².

Tenslotte merkt de Raad op dat de in paragraaf 4.3 beschreven “twee-petten”-positie van de gemeente in een aantal gemeenten soms een spanningsveld kan oproepen. In het kader van dit advies voert het naar de mening van de Raad te ver hier nader op in te gaan. Het ligt wel in zijn voornemen aan dit onderwerp in de toekomst meer gericht aandacht te besteden.

Als oplossingen voor deze knelpunten c.q. als condities voor effectieve afstemming in het kader van achterstandspreventie en -bestrijding zijn in ieder geval de volgende punten te benoemen:

1. In paragraaf 5.1 is aangegeven dat uitgaande van het belang van een ontwikkelingsconcept en een continue, ononderbroken ontwikkeling van kinderen, *samenwerking en netwerkvorming* tussen de betrokken instellingen noodzakelijk is. De lokale overheid zou hierbij een coördinerende en stimulerende rol kunnen vervullen, zoals ook in het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB) het geval is. De procedure van op 'overeenstemming gericht' overleg zoals die in de wetgeving met betrekking tot het GOAB is vastgelegd, kan analoog worden toegepast voor de netwerkvorming waar het in dit kader om gaat.
2. In grotere gemeenten vindt de Raad een *wijk- en eventueel buurtgerichte aanpak* gewenst⁴³. Waar deze opvang precies plaatsvindt is een zaak van plaatselijk overleg. Dit kan een in de wijk of buurt staand schoolgebouw of buurtgebouw zijn. Dat is mede afhankelijk van de beschikbare ruimte en de vorm van activiteiten waar het om gaat.
3. De toegang tot voorzieningen mag *geen financiële drempels* kennen. Voorkomen moet worden dat ouders om financiële redenen hun toevlucht zoeken in het “informele opvangcircuit”. Immers, daar is de aansluiting tussen schoolse en buitenschoolse activiteiten niet te regelen en worden per definitie niet die kwaliteitseisen gesteld die wel in de gesubsidieerde sector kunnen gelden.
4. Aan de vormgeving van de voor- en buitenschoolse opvang voor zover werkzaam in het kader van de achterstandsbestrijding dienen *landelijke minimumeisen* te worden gesteld. Het landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (LBK), dat beoogt richting te geven aan de doelstellingen van het gemeentelijk beleid inzake bestrijding van onderwijsachterstanden kan hierbij van dienst zijn. Het gaat om een goede voorbereiding van jongeren door onderwijs en door voor- en buitenschoolse activiteiten op de toekomst. Een goede afstemming tussen de voor- en buitenschoolse voorzieningen en het onderwijs is van essentieel belang voor het welslagen van een integrale aanpak.
5. Een vijfde conditie vormen de *kwaliteitseisen* voor de voor- en buitenschoolse opvang in het kader van de achterstandsbestrijding. De vraag is of de hiervoor beschreven ontwikkeling in de kinderopvang naar zelfregulering aangaande de kwaliteitseisen een voldoende garantie biedt om afstemming tussen onderwijs en voor- en buitenschoolse voorzieningen op kwalitatief hoogwaardig niveau te realiseren. Immers, deze eisen gelden bijvoorbeeld niet voor de peuter- speelzalen. Wanneer de voorschoolse en buitenschoolse opvang gerelateerd wordt aan de in dit advies als uitgangspunt genomen doelstelling van onderwijsachterstandenbestrijding zal er op zijn minst ook sprake moeten zijn van een afstemming van de voor onderwijs- en welzijnsin-

⁴¹ Werkboek uitbreiding buitenschoolse opvang. Utrecht, VOG, december 1997.

⁴² Stappenplan voor gemeenten, Conceptversie 1997, Den Haag, VNG.

⁴³ Zie ook Napel, M. ten (red.) *Jeugdbeleid, jong beleid*, blz. 11.

stellingen geldende kwaliteitseisen en zullen ook eisen gesteld moeten worden voor instellingen, waarvoor zij nu niet gelden.

6 SAMENWERKING TUSSEN ONDERWIJS EN WELZIJN

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat vergaande samenwerking tussen onderwijs en welzijn essentieel is in het kader van dit advies. In dit hoofdstuk gaat de Raad hier nog eens op in vanuit een integraal perspectief waarin inhoudelijke, financiële, beleidsmatige en organisatorische aspecten verweven zijn.

6.1 Inleiding

Uitgaande van de kerntaak van de school: het realiseren van goede schoolprestaties en een goede schoolloopbaan, kan geconstateerd worden dat deze opgave de laatste decennia steeds zwaarder is geworden. Dit hangt samen met de veranderingen die zich in die periode in de Nederlandse samenleving hebben voorgedaan. Enerzijds springt hierbij de multiculturele samenleving in het oog, anderzijds heeft dit te maken met de steeds hogere scholingseisen die de arbeidsmarkt aan werknemers stelt.

Achterblijven betekent minder kansen op de arbeidsmarkt en minder toekomstperspectief. Het is in eerste instantie de taak van het onderwijs kinderen zo goed mogelijk te scholen en daarmee kansen te bieden voor het verwerven van een positie op de arbeidsmarkt. Risicoleerlingen verdienen extra aandacht, maar het realiseren van de voor een vruchtbare onderwijsdeelname noodzakelijke toerusting van die achterstandsleerlingen is een opgave die de school niet alleen aankan. Dit hangt met name samen met het feit dat de cognitieve en talige achterstand van deze leerlingen bij de intrede in het basisonderwijs reeds aanzienlijk is en daardoor moeilijk is in te halen gedurende de basisschoolperiode.

Op basis van deze constatering staat in dit advies de vraag centraal op welke wijze educatief geïnspireerde voorschoolse en buitenschoolse voorzieningen voorafgaande aan en in aansluiting op de primaire onderwijsstaak, die uiteraard bij de scholen ligt, kunnen aansluiten op de kerntaken van de school. Het doel hiervan is positief bij te dragen aan het schoolsucces van kinderen, overigens zonder dat dit betekent dat die voorzieningen 'schools' moeten zijn. Bestaande opvangvoorzieningen kunnen op die manier, in samenwerking met het onderwijs, ingezet worden voor onderwijs-achterstandsbestrijding.

Kwetsbaarheid van jongeren komt tot uiting in de aaneengeschakelde probleemketen. Een *samenhangend beleid* dat al deze ketens in onderling verband beziet is noodzakelijk. De ketenbenadering van Schuyt ⁴⁴ gaat uit van:

1. Het gezin
2. Relatie tussen gezin en school
3. School
4. Na school

De Raad is van mening dat het ten uitvoer brengen van het door hem beoogde overkoepelende ontwikkelingsconcept voor risicoleerlingen, noodzaakt tot een ketenbenadering. Het belang van

⁴⁴ Schuyt, C.J.M. *Kwetsbare jongeren en hun toekomst. Een beleidsadvies gebaseerd op literatuurverkenning*. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Rijswijk, 1995.

kwetsbare bevolkingsgroepen wordt het beste gediend wanneer zoveel mogelijk ‘preventief’ te werk wordt gegaan.

Hoewel jeugdbeleid op lokaal niveau vaak is ondergebracht bij welzijn, dient de gemeente op basis van de Wet GOAB, nader uitgewerkt in het “Landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 1998-2002”, reeds beleid te ontwikkelen voor voor- en vroegschoolse educatie. Er dienen samenwerkingsrelaties tot stand te worden gebracht tussen scholen voor basisonderwijs, peuterspeelzalen en kinderopvangvoorzieningen met het oog op het voorkomen van achterstand in de ontwikkeling van kinderen. Daarbij kan worden aangesloten op de activiteiten van de consultatiebureau’s. Ook dient de deskundigheidsbevordering van medewerkers van kinderopvangvoorzieningen, peuterspeelzalen en de onderbouw van het basisonderwijs te worden bevorderd met het oog op een adequate aanpak van onderwijsachterstanden.⁴⁵

Praktische argumenten om de educatief geïnspireerde voor- en naschoolse voorzieningen vanuit de onderwijsinstek te benaderen zijn:

- vrijwel alle ouders kunnen worden bereikt via het primair onderwijs (bijna 100 % participatie);
- de onderwijsvoorzieningen zijn over het algemeen goed bereikbaar;
- de zorgverbreding in het onderwijs door Weer Samen Naar School leidt ertoe dat vanuit de onderwijsdeskundigheid handreikingen geboden kunnen worden aan voorschoolse en buitenschoolse voorzieningen om die gericht ontwikkelingsstimulerende activiteiten te laten uitvoeren.

6.2. Samenwerking op gemeentelijk niveau

De Raad kan zich goed vinden in het hierboven in paragraaf 4.3. weergegeven kabinetsstandpunt van een regierol voor de gemeente bij het totstandkomen van een lokaal beleid met betrekking tot voorschoolse en buitenschoolse kinderopvang. Deze aanpak sluit aan bij de ontwikkelingen van de laatste jaren inzake het lokaal onderwijsbeleid, waartoe ook het (onderwijs)achterstandenbeleid behoort. Het is bovendien in overeenstemming met de heersende opvatting terzake, zoals blijkt uit de literatuur en komt overeen met eerdere advisering van de Raad voor het binnenlands bestuur⁴⁶. Daarin wordt onder andere opgemerkt:

“Schoolproblemen zijn niet meer aan te pakken zonder aandacht voor de directe omgeving van de school. Op lokaal niveau is zo behoefte ontstaan aan een eigen, aan de lokale situatie aangepast beleid ten aanzien van totale onderwijsaanbod. Het gaat daarbij om allerlei, ook per gemeente verschillende, zaken zoals aanvullende voorzieningen voor de scholen, opvang en begeleiding van allochtone kinderen en hun ouders in en buiten schooltijd (huiswerkklassen, volwasseneneducatie voor de ouders), buitenschoolse activiteiten (sport, culturele manifestaties) en beleid in samenhang met andere sectoren, zoals welzijnsbeleid, maatschappelijke zorg, arbeidsvoorzieningen. Geen centraal regelsysteem, hoe verfijnd en aangepast ook, kan op deze voorzieningen worden ingesteld, het is de lokale overheid die beleidsmatig op de behoeften zal moeten inspelen.”⁴⁷

⁴⁵ Landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 1998-2002. ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen. Den Haag, 1997.

⁴⁶ Onderwijsbestuur op Gelijke Voet ; advies over integraal lokaal bestuur ten aanzien van het onderwijs. Den Haag, Raad voor het Binnenlands Bestuur, januari 1992.

⁴⁷ Blz. 21/22 van genoemd advies.

Hoe de voorschoolse en buitenschoolse opvang in de betreffende gemeente wordt geregeld wordt in de visie van de Onderwijsraad overgelaten aan het onder regie van de gemeente te voeren plaatselijk overleg, dat gericht is op overeenstemming tussen de aan het overleg deelnemende partijen. Dat zijn naar het oordeel van de Raad de organisaties en instanties die zich op enigerlei wijze bezig houden met voor- en buitenschoolse activiteiten. De Raad beveelt hierbij aan de voor- en buitenschoolse opvang zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de behoeften en verlangens van de betrokkenen in de directe (woon)omgeving van deze opvang. In grote(re) gemeenten betekent dit derhalve een *wijk- en eventueel buurtgerichte aanpak* (zie hiervoor in paragraaf 5.3.).

Waar deze opvang precies plaatsvindt is eveneens een zaak van plaatselijk overleg. Doorgaans zal een in de wijk of buurt staand schoolgebouw de aangewezen plek daarvoor zijn. Een andere oplossing kan uiteraard ook gekozen worden. Daarbij komen ook andere factoren aan de orde dan de aanwezigheid van een schoolgebouw of een ander gebouw; zo zal het betreffende gebouw ook daadwerkelijk ruimte moeten kunnen bieden aan deze vorm van activiteiten. In dit kader verwijst de Raad naar zijn opmerkingen in zijn onlangs uitgebrachte advies over groeps grootte en kwaliteit⁴⁸. Daarin wordt de huisvestingsproblematiek in het huidige basisonderwijs belicht. Deze problematiek betreft zowel de onderwijsactiviteiten als de in het schoolgebouw al ondergebrachte buitenschoolse activiteiten. De Raad merkt daarover onder andere op dat de realisering van “onderwijs op maat” ook in de ruimtelijke betekenis een essentiële voorwaarde is om tot goed kwalitatief onderwijs te komen. Bovendien zal die ruimte geschikt moeten zijn voor de vorm van voor- en buitenschoolse opvang die in dat gebouw wordt ondergebracht. Wanneer er capaciteitsproblemen zijn, zal een keuze moeten worden gemaakt. Voor de Raad is daarbij van belang dat achterstandswijken of buurten voorrang krijgen.

Zoals in paragraaf 5.3. al is opgemerkt, zouden financiële belemmeringen voor de ouders er naar het oordeel van de Raad bovendien niet mogen zijn. De Raad is de opvatting toegedaan dat de voor- en buitenschoolse opvang in principe voor alle kinderen in de betreffende wijk of buurt open dient te staan, met gebruikmaking van het sturingsmiddel inkomensafhankelijke ouderbijdrage.

In het voorgaande heeft de Raad gerefereerd aan de *ketenbenadering* van Schuyt. Deze benadering zal naar de opvatting van de Raad terug te vinden moeten zijn in het in de gemeente te voeren beleid, resulterend in een gezamenlijk beleid onderwijs en welzijn. De praktijk van de sociale vernieuwing heeft evenwel nog eens bevestigd dat de samenwerking tussen onderwijs en welzijn niet altijd even gemakkelijk verloopt. Wanneer de eigen middelen niet toereikend zijn of er voordelen verbonden zijn aan de inzet van middelen van anderen, zijn de beleidsactoren geneigd de beleidsontwikkeling of uitvoering gezamenlijk ter hand te nemen⁴⁹. Op andere momenten is dat veel minder het geval. Deze situatie zal moeten veranderen.

Hier ligt een duidelijke taak voor de *gemeente* in haar rol *als regisseur van het lokale (onderwijs)achterstandenbeleid*. Hoe aan een en ander vorm wordt gegeven, is naar het oordeel van de Raad een zaak voor

⁴⁸ Groeps grootte en Kwaliteit, Advies van de Onderwijsraad 6 februari 1998, kenmerk OR 980103/171, pag. 17.

⁴⁹ *Welzijnsbeleid in de lokale samenleving*. Rijswijk/Den Haag, SCP/Vuga, 1995.

het plaatselijk (politiek) overleg⁵⁰. Een mogelijkheid is het onderbrengen van onderwijs en (de educatieve aspecten van) welzijn bij één portefeuillehouder. Bij kleine(re) gemeenten is dit vaak al het geval. Ook andere opties zijn mogelijk, bijvoorbeeld een platform jeugdbeleid, waarin welzijnsinstellingen samen met onderwijsbesturen onder regie van het gemeentebestuur participeren. In dit platform komt ook de dagelijkse gang van zaken aan de orde. Knelpunten kunnen zodoende adequaat en in direct overleg met de betrokken participanten worden besproken en zo mogelijk opgelost. De Raad is overigens voorstander van een *verticale of longitudinale aanpak* van het onderwijsachterstandenbeleid: de activiteiten beginnen in de voorschoolse periode en eindigen na het behalen van een startkwalificatie of diploma in het voortgezet onderwijs.

6.3. Samenwerking tussen gemeente en provincie.

Een ander knelpunt vormt de *afstemming tussen gemeente en provincie op het terrein van het jeugdbeleid*. De curatieve jeugdzorg is thans een provinciale verantwoordelijkheid. De provincie dient te zorgen voor een regionaal netwerk. De praktijk is evenwel dat de provincie met een Bureau Jeugdzorg in vrijwel alle grote(re) gemeenten is vertegenwoordigd. Omdat er een overlap in functies van de curatieve jeugdzorg en van het lokaal (preventief) jeugdbeleid valt vast te stellen, ontstaat er gemakkelijk een afstemmingsprobleem en is extra overleg nodig om dat probleem te voorkomen. Om dit te voorkomen, zijn verschillende scenario's denkbaar. Het meest ingrijpende is de curatieve jeugdzorg over te hevelen naar de gemeente. Minder ingrijpend is een zodanig samenwerkingsverband tussen provincie en gemeente te creëren, dat preventief gemeentelijk jeugdbeleid en curatief provinciaal jeugdbeleid beter op elkaar worden afgestemd. De Raad denkt hierbij bijvoorbeeld aan deelname van de provincie of andere regionale samenwerkingsverbanden in een hierboven bedoeld platform jeugdbeleid.

6.4. De rijksoverheid.

Het Grote Stedenbeleid (GSB) maakt duidelijk dat ook *op rijksniveau* de integratie van de beleidsterreinen onderwijs en welzijn wordt gestimuleerd. Tijdens een in februari 1998 gehouden landelijke conferentie van de G21⁵¹ over het GSB heeft premier Kok onder andere opgemerkt:

“Er is veel winst te boeken door een verdere bundeling van middelen en door de ontkokering van beleid voort te zetten.”

De Raad kan zich in deze uitspraak goed vinden. De vraag is echter hoe deze ontkokering van beleid op rijksniveau gestalte moet worden gegeven. Het GSB omvat meer dan onderwijs en welzijn, of enger: onderwijs en jeugdzaken.

Het ligt niet op de weg van de Raad te pleiten voor een integratie van alle thema's die in het GSB worden aangepakt. Naast het onderwijsachterstandenbeleid gaat het daarbij om beleidsterreinen als werkloosheidsbestrijding, criminaliteit, tweedeling en maatschappelijke desintegratie. Wel spreekt de Raad zich uit voor *integratie van onderwijsbeleid en (de educatieve aspecten van) het jeugdbeleid*. Onderwijs richt zich immers voor een groot deel op de jeugd en wordt in toenemende mate geconfronteerd met de maatschappelijke problemen waarmee de schoolgaande jeugd en hun ouders of verzorgers te maken hebben. Wanneer het gaat om het voorkomen van achterstand is het onderwijs van groot belang. De Raad meent dat een integratie op rijksniveau van deze beleidssectoren een geïntegreerde aanpak van deze problematiek op lokaal niveau zal bevorderen.

⁵⁰ Zie ook M. ten Napel. *Jeugdbeleid, jong beleid*, blz. 13.

⁵¹ De 21 grootste steden in Nederland

Om het proces van totstandkoming van voor- en buitenschoolse educatie landelijk te sturen, is naast integratie van beleidssectoren ook *centrale coördinatie* noodzakelijk. De vorm waarin deze coördinatie moet plaatsvinden acht de Raad een zaak van de regering. Wel is hij van mening dat OCenW daarbij het voortouw behoort te nemen, gelet op het feit dat het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden het centrale aangrijpingspunt vormt. De coördinatie zou zowel horizontaal, dat wil zeggen op het niveau van de rijksoverheid, als verticaal, dat wil zeggen richting gemeenten en andere actoren op het lokale niveau, moeten plaatsvinden.

Daarnaast acht de Raad het van belang dat ook op lokaal niveau tot (horizontale en verticale) sturing van het proces wordt gekomen. Hoe aan de coördinatie van het lokale (onderwijs)achterstandenbeleid vorm wordt gegeven, is, zoals de Raad hiervoor onder 6.2 heeft opgemerkt, een zaak voor het plaatselijk (politiek) overleg. Als voorbeelden heeft de Raad daar genoemd het onderbrengen van onderwijs en (de educatieve aspecten van) welzijn bij één portefeuillehouder en/of de vorming van een platform jeugdbeleid. Uiteraard zijn ook andere oplossingen denkbaar.

6.5. Financieel-organisatorische aspecten

In paragraaf 4.3. is aangegeven dat de geldstromen onderwijs en welzijn, waaronder jeugdzaken nu voor een gedeelte ressorteert, langs verschillende kanalen lopen en op verschillende uitgangspunten zijn gebaseerd. Dat laatste geldt ook voor de uiteenlopende regelgeving op het gebied van het toezicht, de salariëring en de functie-eisen voor de medewerkers, de medezeggenschap en de verschillende ouderbijdragen. In dit kader beveelt de Raad aan te (doen) onderzoeken in hoeverre deze verschillende geldstromen en regelgeving meer op elkaar kunnen worden afgestemd of samen-gevoegd. Dit zal naar zijn oordeel een gezamenlijk aanpak van onderwijs en jeugdzaken en daarmee de voorschoolse en buitenschoolse opvang bevorderen.

Vervolgens doet zich de vraag voor hoe de in de vorige paragraaf aangegeven problematiek en mogelijke oplossingsrichtingen aangaande de samenwerking tussen onderwijs en welzijn *op lokaal niveau financieel vertaald* kunnen worden. Ook daarbij zijn verschillende opties denkbaar.

De meest voor de hand liggende optie is volgens de Raad dat de gemeente als regievoerder op gelijke wijze als bij het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid te werk gaat. Dit betekent derhalve dat zij, voorzover het door de gemeente beschikbaar gestelde geldmiddelen betreft, de bestedingsdoelen en de bestedingswijze vastlegt. Aangezien de gemeente als subsidieverstrekker in de welzijnssector optreedt, betreft deze bevoegdheid het grootste deel van het -samengevoegde- beleidsterrein onderwijs en welzijn. Een complicerende factor hierbij is dat vele welzijnsinstanties al vaak gemeentelijke subsidie ontvangen die voor meer dan een jaar is verleend. De Raad meent dat ook dergelijke meerjarsubsidies -in overleg met de betrokken subsidieontvangers- zoveel mogelijk zullen moeten worden ingepast in het nieuw te ontwikkelen gemeentelijk (jeugd)beleid. Dit kan uiteraard de eerste jaren enige aanloopp problemen met zich mee brengen. De gemeente streeft er in deze visie naar afspraken met instellingen in (nieuwe) contracten vast te leggen. Deze afspraken kunnen per instelling verschillen. Afrekening vindt plaats op grond van vooraf opgestelde criteria. Deze wijze van financiering wordt doorgaans aangeduid als *budgetfinanciering*. Andere vormen van financiering, zoals sturing via het marktprincipe of projectfinanciering acht de Raad voor dit doel minder geschikt. Achterstandsbestrijding in een ketenbenadering vraagt om een structurele aanpak. Daarvoor is het instrument van budgetfinanciering naar het oordeel van de Raad het meest geëigend.

6.6. Vormgeving van de voor- en buitenschoolse opvang

De uiteindelijke vormgeving van de voor- en buitenschoolse opvang acht de Raad een aangelegenheid voor het lokale overleg. Niettemin zijn daaraan naar zijn oordeel wel enige minimumeisen te stellen. Allereerst acht de Raad het van belang dat de door hem in het voorgaande aangegeven doelstellingen van voor- en buitenschoolse educatie worden opgenomen in het landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (LBK). Dit komt ook overeen met de functie van het huidige LBK, namelijk het vormen van de agenda voor de rijksoverheid voor het op hoofdlijnen te voeren onderwijsachterstandenbeleid en het geven van richting aan het handelen van de lokale overheid. Hierdoor kan op lokaal niveau vorm worden gegeven aan een gezamenlijke inspanning om jongeren door onderwijs en voor- en buitenschoolse activiteiten goed voor te bereiden op de toekomst.

De Raad acht een goede afstemming van de voor- en buitenschoolse voorzieningen en het reguliere onderwijs van essentieel belang voor het welslagen van een integrale aanpak. Idealiter zou in een centrumgerichte aanpak van deze voorzieningen sprake moeten zijn van een gezamenlijke aanpak op pedagogisch-didactisch terrein en op het materiële vlak.

Op pedagogisch-didactisch terrein kan daarbij onder andere worden gedacht aan:

- . afstemming van opleidingseisen ten aanzien van het personeel dat de educatie verzorgt;
- . afstemming van les- en spelmateriaal;
- . uitgaan van een overkoepelend ontwikkelingsconcept.

De Raad heeft hieraan in hoofdstuk 5 uitgebreid aandacht besteed.

Materieel gezien is huisvesting van voor- en buitenschoolse opvang in één gebouw met de basisschool of -wat buitenschoolse opvang betreft- met een school voor voortgezet onderwijs te prefereren boven een over meer gebouwen verspreide huisvesting. Wederzijds kan dan van elkaars voorzieningen gebruik worden gemaakt. Aanschaffings- en onderhoudsaangelegenheden kunnen in onderling overleg met de gebruikers van het gebouw en de voorzieningen daarin worden besproken. Problemen kunnen op die manier adequaat worden opgelost, vooral wanneer de geldstromen meer op elkaar worden afgestemd. Of het mogelijk is onderwijs en voor- en naschoolse opvang onder één dak te huisvesten, hangt uiteraard af van de beschikbare ruimte in het betreffende gebouw.

7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

7.1 Conclusies

Op grond van hetgeen in de voorgaande hoofdstukken is besproken, komt de Raad tot de volgende conclusies.

1. *Uit hoofdstuk 2 “Insteek en afbakening”, hoofdstuk 3 “De ontwikkeling van het kind” en hoofdstuk 5, “Analyse van knelpunten en condities voor effectiviteit”:*
 - Verlenging van de georganiseerde educatieve tijd, zowel door middel van de voorschoolse, als door middel van de buitenschoolse periode, kan een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkómen en bestrijden van onderwijsachterstanden.
 - Cruciaal is dat peuters door middel van het creëren van een omgeving, rijk aan psychologische prikkels, in een veilig pedagogisch klimaat *al spelend* leren op een *actieve* manier deelnemen aan *communicatieve* interacties, omdat die ervaringen van essentieel belang zijn voor een evenwichtige ontwikkeling.
 - De rol van degenen die bij de opvang zijn betrokken omvat het initiëren en structureren van activiteiten en een bij de leeftijd passend stimuleren tot planningsgedrag, reflectie en zelfevaluatie bij kinderen. Hierbij moet worden bedacht dat hoe jonger het kind is hoe meer zijn ontwikkeling afhankelijk is van de *directe* interactie met de volwassene. Met het toenemen van de leeftijd kunnen spelmaterialen en leermiddelen een grotere rol gaan spelen.
 - Het aanbod van voorschoolse voorzieningen (voor kinderen van 0-4 jaar) is verbrokkeld, hetgeen ook geldt voor de deelname van de kinderen daaraan. Er wordt lang niet altijd gebruik gemaakt van voorzieningen door hen die ze het meeste nodig hebben. Bovendien zijn deze voorzieningen veelal niet gebaseerd op de door de Raad genoemde ontwikkelingsdoelen. De afstemming tussen voorschoolse voorzieningen en basisscholen ontbreekt. De afstemming en coördinatie van voor-, vroeg- en buitenschoolse voorzieningen dient hoge prioriteit te krijgen.
2. *Uit hoofdstuk 5, “Analyse van knelpunten en condities voor effectiviteit”:*
 - Als condities voor effectiviteit ten aanzien van de *voorschoolse* voorzieningen zijn te benoemen: - de aanwezigheid van een door partijen onderschreven ontwikkelingsconcept; - de ouders meer betrekken bij de opvang; - de scholing van de leidsters; - de vorming van niet te grote groepen; - niet te veel wisselend personeel, in verband met de voor een evenwichtige ontwikkeling noodzakelijke hechtingsmogelijkheden van jonge kinderen; - een zo vroeg mogelijke deelname aan educatief geïnspireerde voorzieningen; - een adequate huisvesting.
 - Als condities voor effectiviteit ten aanzien van de *buitenschoolse* voorzieningen zijn te benoemen: - een planmatige opzet, gebaseerd op een continue deelname van de daarvoor het meest in aanmerking komende leerlingen; - een gericht wervingsbeleid; - de ouders meer betrekken bij de activiteiten;

- speciale aandacht voor de vormingsdomeinen waarop verbetering van de transferwerking van kennis en vaardigheden noodzakelijk is;
- het voorkómen van concurrentie met reguliere, reeds bestaande (sport-) en andere recreatieve voorzieningen;
- een adequate huisvesting.

3. *Uit hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6, “Samenwerking tussen onderwijs en welzijn”:*

- Er is op de terreinen van het onderwijs en welzijn sprake van een breed scala van financierings-systemen en -bronnen. Bovendien is de lokale beleidsruimte met betrekking tot de sector onderwijs in vergelijking met de sector welzijn uiterst marginaal.
- Het realiseren van het door de Raad beoogde door partijen onderschreven ontwikkelingscon-cept voor risicoleerlingen noodzaakt tot de door Schuyt bedoelde “ketenbenadering”.
- Uitbreiding van de huidige regierol van de gemeente op het terrein van het (onderwijs)achterstandenbeleid met het beleidsterrein voor- en buitenschoolse opvang voor zover dat een directe relatie heeft met de bestrijding van onderwijsachterstanden, is noodzake-lijk.
- Nauwe samenwerking en netwerkvorming tussen onderwijs en welzijn zijn van wezenlijk belang om de door de Raad geformuleerde doelstellingen te realiseren. De invulling van de voor- en buitenschoolse opvang is een zaak van plaatselijk overleg tussen verschillende instanties, zowel tussen organisaties, werkzaam op het terrein van het welzijnswerk onderling, als tussen wel-zijnsorganisaties en scholen, onder regie van de gemeente. Ditzelfde geldt voor de huisvesting van de opvang. Huisvesting van school en voor- en buitenschoolse opvang waar mogelijk onder een dak heeft de voorkeur.
- In grote(re) steden is een wijk- en eventueel buurtgerichte aanpak van de voor- en buiten-schoolse opvang, gericht op het tegengaan van onderwijsachterstanden, wenselijk.
- De toegang tot de voor- en buitenschoolse voorzieningen mag geen financiële drempels kennen voor ouders van kinderen in achterstandssituaties.
- Aan de vormgeving van de voor- en buitenschoolse opvang met betrekking tot achterstandssi-tuaties dienen landelijke minimumeisen te worden gesteld, vergelijkbaar met de doelstellingen die zijn opgenomen in het landelijk beleidskader voor het gemeentelijk onderwijsachterstan-denbeleid.
- De voor de verschillende samenwerkende instanties geldende kwaliteitseisen zullen meer op elkaar moeten worden afgestemd. Voor instanties waaraan nu geen kwaliteitseisen worden gesteld, zullen die eisen alsnog moeten worden geformuleerd.
- Bij capaciteitsproblemen in de voor- en buitenschoolse opvang dienen achterstandswijken en/of buurten voorrang te krijgen.
- Er is -zowel op rijksniveau als op lokaal niveau- behoefte aan integratie van de beleidsterreinen onderwijs en educatieve activiteiten voor de jeugd binnen welzijn. De geldstromen dienen meer op elkaar te worden afgestemd.
- Er dient op plaatselijk niveau zoveel mogelijk gestreefd te worden naar een gezamenlijke aanpak, zowel op pedagogisch-didactisch terrein als op het materiële vlak.

7. 2 Aanbevelingen

De Raad beveelt op basis van het voorgaande het volgende aan.

1. De regierol van de gemeente op het terrein van het (onderwijs)achterstandenbeleid uit te breiden met het beleidsterrein voor- en buitenschoolse opvang. Aan het onder leiding van de

gemeente te voeren op overeenstemming gericht plaatselijk overleg nemen de schoolbesturen en de instellingen die zich bezighouden met voor- en buitenschoolse opvang deel, alsmede in de grote(re) steden de provincie.

2. De concrete invulling van de voor- en buitenschoolse opvang in het kader van de achterstandsbestrijding over te laten aan het plaatselijk overleg, met inachtneming van de volgende uitgangspunten: het beleid is gericht op een wijk- en eventueel buurtgerichte aanpak; de voor- en buitenschoolse opvang is zowel horizontaal (breed) als verticaal ingericht.
3. De door de Raad beoogde doelstellingen van voor- en buitenschoolse educatie op te nemen in het Landelijk Beleidskader Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (LBK).
4. Het rijksbeleid met betrekking tot onderwijs en (de educatieve aspecten van) het jeugdbeleid (voor- en buitenschoolse educatie) te integreren.
5. Het proces van totstandkoming van voor- en buitenschoolse educatie landelijk te sturen door naast integratie van beleidssectoren ook zorg te dragen voor centrale coördinatie. OCenW daarbij het voortouw te laten nemen, gelet op het feit dat het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden het centrale aangrijpingspunt vormt. Deze centrale coördinatie zou zowel horizontaal als verticaal moeten plaatsvinden. (Horizontale en verticale) sturing op lokaal niveau acht de Raad een taak voor het plaatselijk (politiek) overleg. Daarbij kan gedacht worden aan het onderbrengen van onderwijs en (de educatieve aspecten van) welzijn bij één portefeuillehouder en/of de vorming van een platform jeugdbeleid.
6. Van rijkswege een commissie in te stellen die een onderzoek verricht naar de mogelijkheden om de verschillende geldstromen binnen onderwijs en welzijn, die bestemd zijn voor het (onderwijs)achterstandenbeleid, op elkaar af te stemmen. Ook moet worden onderzocht of het mogelijk is de gelden die van rijkswege voor het onderwijs en voor de educatieve activiteiten van welzijnsinstellingen in het kader van de achterstandsbestrijding (voor- en buitenschoolse educatie) beschikbaar worden gesteld, samen te voegen. In het onderzoek ware tevens te betrekken de uiteenlopende regelgeving op het gebied van het toezicht, de functie-eisen, de opleidingsvoorziening en de salariëring voor de medewerkers, de medezeggenschap en de verschillende ouderbijdragen.

Begripsomschrijvingen

Begripsomschrijvingen

Geconstateerd kan worden dat in stukken over voor- en buitenschoolse activiteiten niet altijd dezelfde betekenissen worden toegekend aan dezelfde woorden.

In dit advies wordt door de Onderwijsraad onder de diverse begrippen het volgende verstaan:

Kinderopvang =	kinderdagverblijf en gastouderopvang voor kinderen in de leeftijd van 0-4 jaar, voor 2-5 dagen in de week
Peuterspeelzalen =	groepsopvang voor kinderen van 2-3 jaar gedurende een gedeelte van de dag
Voorschoolse periode =	de periode van 0 tot 4 jaar
Vroegschoolse periode =	de eerste twee groepen van de basisschool
Buitenschoolse activiteiten =	activiteiten voor kinderen in de leeftijd van 4-12 jaar, buiten de formele schooltijden.
Verlengde schooldag =	een vorm van buitenschools leren, waarbij kinderen van laagopgeleide en/of allochtone ouders in aanraking worden gebracht met kunstzinnige vorming, sport en spel, natuur en milieu en wetenschap en techniek.
Brede school/vensterschool =	door het bouwen van bruggen tussen school, thuis en vrije tijd verbreden scholen hun actieradius om bij te dragen aan de preventie van ontwikkelingsproblemen van kinderen.

Korte beschrijving huidige financiële regelgeving met betrekking tot onderwijs en welzijn

Onderwijs

In het funderend onderwijs is de regeling van de financiering terug te vinden in de voor elke onderwijssector geldende regelgeving. Wat de wetgeving betreft zijn van kracht de *Wet op het basisonderwijs (WBO)*⁵², de *Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (ISOVSO)*⁵³ en de *Wet op het voortgezet onderwijs (WVO)*⁵⁴.

Voor het primair onderwijs⁵⁵ geldt voor de niet-personele uitgaven een systeem van normatieve bekostiging (het zogenaamde “Londo”-systeem); voor het voortgezet onderwijs is een en ander in 1993 ingevoerd, gevolgd door eenzelfde systematiek voor personele uitgaven in 1996 (lump-sum). Bovenstaande bekostigingssystemen hebben betrekking op de zogenaamde reguliere onderwijsuitgaven en houden geen rekening met bijzondere omstandigheden. In het kader van het *onderwijsachterstandenbeleid* worden van rijkswege extra gelden beschikbaar gesteld aan de scholen. Deze middelen betreffen zowel materiële als personele voorzieningen. Met de invoering van de Wet gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid⁵⁶ is aan de gemeenten en schoolbesturen meer ruimte geboden voor een eigen beleid ter bestrijding van onderwijsachterstanden. Daarvoor is een extra budget beschikbaar gesteld in de vorm van een specifieke uitkering aan de gemeenten. Voor de besteding van dat budget en van de gelden die de gemeente daar zelf aan toevoegt, wordt in overleg met de schoolbesturen telkens voor een periode van vier jaar een gemeentelijk onderwijsachterstandenplan vastgesteld door de gemeenteraad. De gemeente in haar rol van lokale overheid heeft hierbij een regierol.

Welzijn

In de welzijnssector is de *Welzijnswet 1994*, houdende regels met betrekking tot aspecten van het welzijnsbeleid van kracht⁵⁷. Deze wet is van toepassing op een aantal in de wet genoemde terreinen van welzijnswerk, waaronder de kinderopvang, het sociaal-cultureel werk en de sport. De wet gaat onder meer uit van een integrale, gezamenlijke verantwoordelijkheid van zowel de verschillende overheidsniveaus, als het particulier initiatief en de burgers. Dit vertaalt zich tevens in de wijze van financiering, die zich op elk van de genoemde niveaus afspeelt. Er is derhalve sprake van overheids-subsidie op rijks-, provinciaal- en gemeentelijk niveau, maar ook van private instellingen, al dan niet gesponsored, en van bijdragen van particulieren. Op het terrein van de buitenschoolse opvang is de huidige verdeling van de financiering globaal als volgt: gemeentelijke overheid 60%, bedrijfsleven 15% en ouderbijdragen 25%. Voorgesteld wordt nu het percentage voor de overheidsbijdrage te verlagen naar 50%. De motivering daarvoor is “de wens om, in verband met het tijdelijke karakter

⁵² Wet van 2 juli 1981 (Stb. 468), nadien gewijzigd.

⁵³ Wet van 15 december 1984 (Stb. 730), nadien gewijzigd.

⁵⁴ Wet van 14 februari 1963 (Stb. 40), nadien gewijzigd.

⁵⁵ Hieronder wordt verstaan het basisonderwijs en het speciaal onderwijs, zoals dat ingevolge de Wet op het primair onderwijs en de wet op de expertisecentra (Stbl. 228 d.d. 2 april 1998) op 1 augustus 1998 zal worden samengevoegd onder gelijktijdige intrekking van de ISOVSO.

⁵⁶ Wet van 15 mei 1997 (Stb. 237) tot wijziging van de WBO, de ISOVSO en de WVO.

⁵⁷ Wet van 2 juni 1994 (Stb. 447)

van de regeling, een zo minimaal mogelijke afhankelijkheid van de overheidsbijdrage op te bouwen en bijdragen van met name werkgevers te stimuleren”⁵⁸.

In het *Bekostigingsbesluit welzijnsbeleid*⁵⁹ is uitwerking gegeven aan de wijze waarop de betreffende minister subsidies verstrekt en specifieke uitkeringen aan provincies en gemeenten. Daarbij is gestreefd naar een zo groot mogelijke uniformiteit van voorschriften. Niettemin zijn er verschillende voorschriften voor de verschillende vormen van subsidies en specifieke uitkeringen. Subsidies worden verstrekt aan instellingen of ten behoeve van projecten, uitkeringen worden toegekend aan een gemeente of provincie die het ontvangen geld, binnen de gestelde grenzen, gebruikt ten behoeve van te voeren beleid. Uitgangspunt is om zo min mogelijk regels op te leggen. Daarbij horen in ieder geval wel regels met betrekking tot verantwoording en controle.

Vorig jaar is voorts besloten extra middelen in te zetten ten behoeve van *buitenschoolse opvang*⁶⁰. Het ging aanvankelijk om een totaalbedrag van 160 miljoen gulden over de periode 1997-2000, waarmee naar verwachting ongeveer 20.000 “kindplaatsen” zouden kunnen worden gerealiseerd.

Op dit moment worden 13.750 plaatsen in de buitenschoolse opvang gefinancierd. Dit gebeurt op drie niveaus, te weten door de gemeentelijke overheid via het gemeentefonds (60%), door de werkgevers in het kader van het arbeidsvoorwaardenbeleid (15%) en door de ouders via ouderbijdragen (25%), ook wel “*tripartite of gemengde financiering*” genoemd. Daarnaast bestaat nog een aparte financieringsstroom, de regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders. Deze financiering loopt van het ministerie van SZW naar de gemeenten. Ten slotte bestaan er twee fiscale regelingen, één voor werkgevers en één voor ouders.

De hoogte van de overheidsbijdrage was aanvankelijk in deze stimuleringsregeling bepaald op f 8.000,- per plaats, zijnde 50% van de kosten. Na beraad met de Tweede Kamer is dit bedrag verhoogd naar f 9.300,-⁶¹. Als gevolg hiervan is voor de periode 1997-1999 een bedrag beschikbaar van f 243,3 mln. Vanuit dat bedrag kunnen in totaal 26.100 plaatsen worden gerealiseerd. Niettemin blijft de “tripartite financiering” gehandhaafd. De situatie na het jaar 2000 zal onderwerp zijn voor een nieuw regeerakkoord.

Voorschoolse opvang ter voorbereiding van kinderen in de leeftijd tot 4 jaar valt buiten het kader van deze stimuleringsregeling. Dit geldt zeker voor de opvang tussen de middag, het zogenaamde *overblijven*. Daarvoor is een regeling getroffen in artikel 28 van de WBO. Van de onderhavige regeling uitgesloten zijn voorts de opvangplaatsen die geheel of gedeeltelijk worden bekostigd op grond van de *Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders 1996* en de *Wet inschakeling werkzoekenden*.

Ten slotte kunnen nog genoemd worden de “*verlengde schooldag*” (onderdeel van het onderwijsvoor-rangsbeleid), het *kinderwerk* (sociaal-cultureel werk, speeltuinwerk en o.a. Scouting), alsmede het *verenigingsleven*. Ook deze vormen van buitenschoolse opvang vallen buiten het kader van de tijdelijke stimuleringsregeling en kennen elk hun eigen vorm van financiering c.q. subsidiëring. Daarbij wordt het sociaal-cultureel werk ingevolge de Welzijnswet 1994 met name gesubsidieerd door de gemeente, maar wordt ook een sterk beroep gedaan op vrijwilligers. Er wordt een (bescheiden) ouderbijdrage gevraagd, terwijl ook sponsoring voorkomt. Het verenigingsleven moet het vooral hebben van contributies, subsidies en commerciële activiteiten als bron van inkomsten.

⁵⁸ Zie brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 14 juli 1997 aan de voorzitter van de Tweede Kamer (25457, nr. 1), blzz. 4 en 10.

⁵⁹ Besluit van 19 december 1994, Stb. 909.

⁶⁰ De regeling gaat uit van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en dateert van 9 oktober 1977. Zij is bekend onder de naam “Tijdelijke stimuleringsmaatregel Buitenschoolse opvang 1997-2000”.

⁶¹ Zie brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 14 november 1997 (25457, nr. 3).

Literatuurlijst

Boogaard, M., R. Damhuis. C. de Glopper & H. van de Bergh. *De Nederlandse taalvaardigheid van allochtone en Nederlandse kleuters*. Lisse, Swets & Zeitlinger, 1990.

Buitenschoolse opvang. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 14 juli 1997 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, voorzien van het Kabinetsstandpunt. Tweede Kamer, 1996-1997, 25457, nr. 1.

Burgwal, G. van de, H. Geelen, F. Hajer, S. van Oenen en G. Verheijen (red.). *Bouwen aan een community school; Een werkboek van de Children's Aid Society uit New York voor Nederland bewerkt*. Utrecht, Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW), 1998.

Commissie (Voor)schoolse Educatie. *(Allochtone) kleuters meer aandacht*. Advies van de Commissie (Voor)schoolse Educatie (onder voorzitterschap van G.W.Meijnen) in opdracht van de minister van WVC en de minister van OenW. Rapporteurs: P.P.M. Leseman en J.Cordus. Rijswijk, Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 1994.

Commissie Dagindeling, *Dagindeling, Tijd voor Arbeid en Zorg : eindadvies*. Den Haag, Commissie Dagindeling, 1998.

Eerde, H.A.A. & M.F. Wouters. *De brede school: het startjaar. Een inventariserend onderzoek naar brede basis- en vo-scholen in Rotterdam*. Rotterdam, RISBO,1997.

Emancipatieraad, *Van lasten en lusten*. Den Haag, Emancipatieraad, 1997 .

Erp, M. van, P. Koopman en E. Voncken. *Het experiment verlengde schooldag in het basisonderwijs. Eindverslag van het evaluatieonderzoek in Rotterdam, Den Haag en Utrecht*. Amsterdam, SCO- Kohnstamm Instituut, 1997.

Handleiding Landelijk Kwaliteitsstelsel. Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1997.

Inspelen op achterstanden; voorschoolse voorzieningen in het kader van onderwijsachterstandsbestrijding. Inspectierapport, Utrecht, Inspectie van het onderwijs, 1996.

Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek. *Jaarboek 1997 Grote-Stedenbeleid*. Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1998.

Jungbluth, P., A. van Langen, Th. Peetsma en H. Vierken. *Leerlinggegevens basisonderwijs en speciaal onderwijs; Het primair onderwijs in kaart gebracht*. Amsterdam, SCO- Kohnstamm Instituut/ Nijmegen, ITS, 1996.

Kloprogge, J. en L. Braakman. *De brede school; het nieuwe onderwijsdool? In het containerbegrip brede school passen vele varianten*. In: Didaktief & School, jrg. 28, nr. 4, mei 1998, p. 20-22.

Laan, F. van der, H.A.P. van Aart, S.A.H. Denters, H.S. Halbersma, O. van Heffen en H.M. de Jong. *Wondermiddelen zijn niet voorhanden; Grote Stedenbeleid 1995-1997: gemeentelijke beleidsruimte en de benutting daarvan*. Delft, Eburon, 1998.

Landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 1998-2002. Zoetermeer, Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen, 1997.

Leseman, P. Doel en strategie van voorschoolse stimuleringsprogramma's. in: Rispen, J. en B.F. Van der Meulen, *Gezinsgerichte stimuleringsprogramma's*, Lisse, Swets & Zeitlinger, 1992.

Meijnen, G.W. *Recente ontwikkelingen: uitbreiding van de professionele leeromgeving.* In: Onderwijsongelijkheid, Onderwijskundig Lexicon, Deel Centrale Onderwijsthema's. Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1996.

Meijnen, G.W., K. Autar & P. Hoop (red.). *Verlengde schooldag; theorie en praktijk.* Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1996.

Meijnen, G.W. en F.S.J. Riemersma. *Schoolcarrières: een klassenkwestie? De schoolloopbanen van leerlingen gezien in relatie tot de invloeden die maatschappelijke determinanten hierop hebben.* Lisse, Zwets & Zeitlinger, 1992.

Naar een solide basis; Beleidsbrief opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering als bijdrage aan het voorkomen van maatschappelijke uitval en jeugddelinquenteit. Rijswijk, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 1998.

Napel, M. ten (red.). *Jeugdbeleid, jong beleid: advies over de verdere ontwikkeling van lokaal preventief jeugdbeleid,* Rijswijk, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, projectgroep Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid, februari 1998.

Niphuis-Nell, M. (red.). *Sociale atlas van de vrouw,* Den Haag, Sociaal Cultureel Planbureau, 1997.

Ondersteuning en stimulering. Zorgvuldig; Nieuwsbrief over jeugdzorg, nr.4, mei 1998. Bestuurscommissie Jeugdhulpverlening van het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA).

Onderwijsraad. *Groepsgrootte en Kwaliteit.* Advies d.d. 6 februari 1998. Den Haag, 1998.

Onderwijsraad. *Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs.* Advies d.d. 25 juni 1997. Den Haag, 1997.

Petersen, B. (red.), L. Mulder, C. Suhre, W. de Wit. *Voortgezette achterstand. De OVB-doelgroepen in het voortgezet onderwijs.* Nijmegen: ITS, 1997.

Praag, C.S. van en M. Niphuis-Nell (Red.). *Het gezinsrapport; Een verkennende studie naar het gezin in een veranderende samenleving.* Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1997.

Raad voor het Binnenlands Bestuur. *Onderwijsbestuur op Gelijke Voet: advies over integraal lokaal bestuur ten aanzien van het onderwijs.* Den Haag, Raad voor het Binnenlands Bestuur, januari 1992.

Rispen, J., J.M.A. Hermanns en W.H.J. Meeus. *Opvoeden in Nederland.* Assen, Van Gorcum, 1996.

Schram, Y. *Ondersteuning bij de opvoeding van kinderen. Ervaren met het steunpunt in Den Bosch.* Bestuursforum, november 1997.

Schuyt, C.J.M. *Kwetsbare jongeren en hun toekomst : Een beleidsadvies gebaseerd op literatuurverkenning.* Rijswijk, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 1995.

Slavenburg, J.H. en A. A. Peters. *Het project Onderwijs en Sociaal Milieu: een eindbalans*. Rotterdam, Rotterdamse Schooladviesdienst, 1989.

Stappenplan voor gemeenten. Conceptversie 1997, Den Haag, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Stevens, L. *Overdenken en doen. Een pedagogische bijdrage aan adaptief onderwijs*. Universiteit Utrecht, Utrecht, 1997.

Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang. Besluit van 23 november 1995, Stb. 578

Venster op de brede school, een kompas voor de inrichting van lokaal integraal jeugdbeleid. Conferentie van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn. Ede, 19 maart 1998.

Waal, M. de, W. Poot en I. van der Zande. *Gezinnen gezien*. Assen, Van Gorcum, 1998.

Welzijnsbeleid in de lokale samenleving, Rijswijk/Den Haag, SCP/Vuga, 1995.

Werkboek uitbreiding buitenschoolse opvang. Utrecht, Vereniging van Ondernemingen in de Gepremieerde en Gesubsidieerde sector (VOG), december 1997.

Winter, M. de. *Jeugdig gezinsbeleid; Visies van jongeren op het gezin, de opvoeding en het gezinsbeleid, en wat de overheid daarmee zou kunnen doen*. universiteit Utrecht, vakgroep jeugd, gezin en levensloop; met medewerking van M. Kroneman. Rijswijk, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 1998.

Wolf, J.C. van der. Voorschoolse en buitenschoolse opvang en educatie: beschrijving, effecten en beleid, in: Dyck, M. van (red.), *Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs*, Onderwijsraad, Den Haag, 1997, p.41-70.

Reactie van de raad voor maatschappelijke ontwikkeling

Achtergrond en uitgangspunten

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) was op verzoek van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen betrokken bij de totstandkoming van dit advies⁶².

De RMO heeft kennis genomen van de uitgangspunten die de Onderwijsraad (OR) bij zijn werk in deze in acht heeft genomen. Deze zijn vervat in het OR-advies over 'Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs' van 25 juni 1997 en in de reactie daarop van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van 15 oktober 1997. Daarin vraagt de Minister aan de OR advies over mogelijkheden om onderwijsachterstanden in de vroeg- en buitenschoolse perioden te bestrijden. In dit nu voorliggende OR-advies wordt, in antwoord op die adviesaanvraag, een specifieke, op onderwijsachterstandsbestrijding in de genoemde perioden gerichte benadering gevolgd. Hierdoor bleef de vraag naar verbetering van achterstandsbestrijding binnen het huidige onderwijs buiten beschouwing. Daarnaast behoeven sommige kinderen ook om andere, niet speciaal tot onderwijsachterstanden te herleiden, redenen aandacht van instanties of beleidsvoerders. Hierop gaat dit OR-advies niet nader in. Een algemene benadering van het vraagstuk van opvoedingsverantwoordelijkheden en de verdeling ervan tussen ouders, verzorgers, scholen en andere instanties zal door de RMO worden gevolgd in een advies dat naar verwachting in de loop van 1999 zal verschijnen.

Aansluiten bij bestaande initiatieven

Binnen het kader van de beschreven, door de OR gekozen, uitgangspunten beoordeelt de RMO de aanbevelingen van dit advies over het algemeen positief, vooral omdat inhoudelijk wordt aangesloten bij lopende ontwikkelingen op het terrein van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, de kinderopvang en het lokaal jeugdbeleid, waaronder de vele initiatieven die ook nu al worden ontplooid en die mede zijn gericht op het bestrijden van onderwijsachterstanden. Met andere woorden: de Onderwijsraad stelt geen nieuwe voorzieningen of regelingen voor op het terrein van vroeg- en buitenschoolse opvang, maar richt zich met zijn advies op bestaande voorzieningen die meer dan tot dusver educatief geïnspireerd zouden moeten worden. Met de OR is de RMO van mening dat hiermee kansen kunnen worden gecreëerd voor de bestrijding van educatieve achterstanden van kwetsbare kinderen. In aanvulling daarop wijst de RMO op de rol die openbare bibliotheken hierbij spelen. De (nog resterende) vestigingen van openbare bibliotheken zijn doorgaans 'educatief geïnspireerd', fungeren als laagdrempelige buurtvoorzieningen en hebben ervaring met projecten gericht op achterstandsbestrijding.

⁶² Het Raadslid mw. drs E.M.Vermeulen maakte deel uit van de commissie van de Onderwijsraad die dit advies heeft voorbereid; zij werd ondersteund door de adjunct-secretaris van de RMO, mw. dr. M. Mootz.

Bereik van de voorgestelde onderwijsachterstandsbestrijding

In dit kader wijst de RMO erop dat de door de OR aanbevolen wijkgerichte aanpak van vroeg- en buitenschoolse opvang gericht op het tegengaan van onderwijsachterstanden, te samen met een inkomensafhankelijke eigen bijdrage-regeling, ten minste noodzakelijk zijn, willen de beoogde doelen ook werkelijk kunnen worden bereikt. Immers, de door toenemende arbeidsmarktparticipatie van vrouwen groeiende behoefte aan kinderopvang komt niet per definitie voor in kringen die ook in aanmerking komen voor het tegengaan van onderwijsachterstanden. Een wijkgerichte aanpak in samenhang met de voorgestelde bijdrageregeling kunnen - maar zullen wellicht niet altijd - voorkomen dat vooral die kinderen gebruik gaan maken van de educatief geïnspireerde voorzieningen, die niet of nauwelijks onderwijsachterstanden zullen oplopen. Andere instrumenten om het bereik van kinderen in potentiële achterstandsituaties te garanderen, zoals een verlaging van de leerplichtige leeftijd zijn wel in overweging genomen maar niet in het advies opgenomen. Hiermee kan de RMO instemmen.

Lokale regie

Voorts is de RMO met de Onderwijsraad van mening dat de vormgeving en uitvoering van vroeg- en buitenschoolse opvang op lokaal niveau, dat wil zeggen onder regie van het lokale bestuur plaats moet vinden. Aanbevelingen in deze richting zijn eerder door de RMO gedaan in zijn advies over 'Kwaliteit in de buurt'.⁶³ Tegen de achtergrond van deze, op decentralisatie gerichte, oplossingsrichtingen komen de aanbevelingen voor landelijke minimumeisen aan de vormgeving van voor- en buitenschoolse opvang (paragraaf 5.3) de RMO daarom als oplossing van genoemde knelpunten niet vanzelfsprekend voor. Evenmin ligt de aanbeveling voor integratie van onderwijs en (de educatieve aspecten van) het jeugdbeleid op rijksniveau tegen die achtergrond voor de hand (paragraaf 6.4).

Daarentegen zou de lokale samenwerking tussen verschillende instellingen op het terrein van onderwijs en welzijn verder kunnen worden gestimuleerd. Hiertoe zouden gemeentelijke bestuurders een lokaal platform voor Voor- en Buitenschoolse Educatie kunnen instellen met voldoende bevoegdheden zodat stroomlijning van beleid kan worden bevorderd en schotten tussen beleidssectoren kunnen worden afgebroken. Aan deze oplossing geeft de RMO de voorkeur boven het voorstel van de OR om landelijk sturing te geven aan het proces van totstandkoming van voor- en buitenschoolse educatie met coördinatie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Het bestrijden van onderwijsachterstanden en het toekennen van financiële middelen vanuit het Rijk daarvoor, zou in het verlengde van deze gedachtegang op de lange termijn, als het beleid op lokaal niveau heeft vorm gekregen, niet langer in de vorm van een specifieke uitkering maar veeleer in de vorm van een bijdrage aan het gemeentefonds gestalte kunnen krijgen.

⁶³ RMO, Kwaliteit in de buurt. Advies 4. Den Haag/Rijswijk: Sdu/RMO 1997.