

Vergaderjaar 2022–2023

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 694

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2023

De eerste levensjaren van een kind zijn heel belangrijk. In die periode wordt de basis gelegd voor de verdere ontwikkeling en het latere leren. Van bijvoorbeeld kleine gesprekjes, een blokkentoren bouwen en liedjes zingen leert een jong kind spelenderwijs heel veel. Als een kind in de eerste jaren minder wordt gestimuleerd in diens ontwikkeling, dan is dat later moeilijk in te halen. Voor die kinderen is er voorschoolse educatie (hierna: *ve*).¹ Ik ben blij dat uit het recent verschenen pre-COOL onderzoek is gebleken dat de *ve* in Nederland echt helpt.² Dat is een compliment waard aan alle pedagogisch medewerkers die zich dagelijks met veel passie en expertise inzetten voor deze kinderen.

In het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) is de volgende ambitie opgenomen: *«We voorkomen leerachterstanden bij de start door het stimuleren van de deelname van kinderen met een taalachterstand aan voor- en voorschoolse educatie (VVE),³ het versterken van de kwaliteit, en de relatie tussen opvang en onderwijs te versterken.»* Ik ga hiermee aan de slag via het programma Ontwikkeling jonge kind, dat voormalig de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs eerder heeft aangekondigd in de brief Visie kansengelijkheid funderend onderwijs en waarover ik u in voorliggende brief nader informeer.⁴ Allereerst sta ik stil

¹ Voorschoolse educatie is voor kinderen van 2,5–4 jaar. 16 uur per week krijgen zij via kinderopvangorganisaties een speciaal programma aangeboden gericht op de ontwikkeling van onder andere taal.

² Leseman, P. & Veen, A. (red.) (2022). Het pre-COOL cohort tot en met groep 8. Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit in de voor- en voorschoolse periode. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. Rapport 1080.

³ Voorschoolse educatie is extra ondersteuning die basisscholen bieden aan kinderen in groep 1 en 2 die dat nodig hebben. Veel basisscholen geven bijvoorbeeld extra aandacht aan taal en lezen. Of kinderen krijgen onderwijs in kleinere groepen, zodat ze meer persoonlijke aandacht krijgen. Basisscholen betalen dit met onderwijsachterstandsmiddelen. Scholen bepalen zelf hoe zij dit geld besteden.

⁴ Kamerstuk 31 293, nr. 660

bij de beweegredenen voor het programma. Vervolgens licht ik het programma op hoofdlijnen toe, en daarna beschrijf ik de vier programma-lijnen. Tot slot vermeld ik de vervolgstappen.

Beweegredenen programma: verbetering nodig en belang van specifieke aandacht ontwikkeling jonge kind

Het pre-COOL onderzoek laat een duidelijk positief effect zien van ve, maar belicht ook verbeterpunten: niet alle kinderen hebben evenveel baat bij ve, en ve sorteert niet op alle onderdelen (een significant) effect.⁵ Ook blijkt uit het onderzoek dat er slechts beperkt sprake is van een doorlopende lijn van voor- naar vroegschoolse educatie, en dat de educatieve kwaliteit van de vroegschoolse educatie lager is dan de educatieve kwaliteit van de voorschoolse educatie. Tot slot maken niet alle kinderen die baat zouden kunnen hebben bij ve ook daadwerkelijk gebruik ervan. Landelijk gezien maakt ongeveer 80–85 procent van de circa 57.900 peuters voor wie ve bedoeld is hiervan gebruik, met veel verschillen tussen gemeenten.⁶ Via het programma Ontwikkeling jonge kind ga ik met deze aandachtspunten aan de slag.

Daarnaast vind ik het belangrijk om specifieke aandacht te hebben voor de ontwikkeling van het jonge kind. De manier van leren van jonge kinderen is, gezien de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkelfase waarin ze zich bevinden, significant anders dan die van oudere kinderen. Daar waar oudere kinderen steeds meer doelgericht kunnen leren, zijn jonge kinderen erg gebaat bij spelend leren waarbij wordt aangesloten bij de interesses van het kind. Daarnaast is voor jonge kinderen directe, hoogwaardige interactie met volwassenen erg van belang. Pas later gaan kinderen ook van elkaar leren. Met het programma doe ik recht aan de belangrijke en specifieke ontwikkelfase van jonge kinderen.

Introductie programma Ontwikkeling jonge kind

Het Programma Ontwikkeling jonge kind is de uitwerking van de eerdergenoemde ambitie uit het coalitieakkoord. Het doel van het programma is om de kanselijkheid van kinderen te vergroten door de voorschoolse en vroegschoolse periode te optimaliseren, zodat ieder kind zich in die eerste belangrijke levensjaren zo goed mogelijk kan ontwikkelen en een goede start heeft van diens schoolloopbaan. Het programma is aanvullend op het lopende beleid met betrekking tot voor- en vroegschoolse educatie.

Het programma richt zich dus zowel op de voorschoolse periode als op de overgang naar en start in het basisonderwijs. Met betrekking tot de voorschoolse periode ligt de focus op de kinderen die opgroeien in een minder stimulerende omgeving: de ve-doelgroep. Met betrekking tot de vroegschoolse periode ligt de focus op alle leerlingen die starten in het basisonderwijs.

Op basis van input uit het veld, wetenschappelijke inzichten en recent uitgebrachte rapporten zijn voor beide periodes aandachtspunten

⁵ Vooral voor kinderen met een niet-westerse migratieachtergrond en/of met een andere thuistaal heeft ve effect. Ve heeft significant positief effect op het gebied van woordenschat en concentratievermogen. De effecten zijn minder duidelijk op het gebied van rekenen, werkhouding en begrijpend lezen.

⁶ Inspectie van het Onderwijs (2020). Kwaliteit voor- en vroegschoolse educatie in Nederland. Rapport meting vve 2019 (bijlage bij Kamerstuk 27 020, nr. 108).

geïncventariseerd.⁷ Op basis daarvan is gericht naar passende interventies gezocht. Deze zijn gevat in vier programmaliijnen, die op pagina 3–5 worden toegelicht. De afzonderlijke interventies worden door sommige gemeenten en scholen al vanuit hun onderwijsachterstandenbeleid ingezet, maar niet eerder is de combinatie van de interventies in praktijk gebracht. Ik acht het juist kansrijk om de interventies in samenhang in te zetten, zodat recht wordt gedaan aan de belangrijke ontwikkelfase van jonge kinderen. Daarom wil ik het totaalpakket aan interventies in een aantal gemeenten waar de nood het hoogst is gaan invoeren.

Financiering en aansluiting NPLV

Voor de uitvoering van het programma Ontwikkeling jonge kind sluit ik aan bij het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (hierna: NPLV).⁸ Aan het NPLV nemen 20 stedelijke focusgebieden deel. In deze gebieden bevindt zich een relatief grote ve-doelgroep, waardoor aansluiten bij het NPLV voor de hand ligt.

In het kader van het NPLV is – onder verantwoordelijkheid van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en in samenwerking met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen – een specifieke uitkering (SPUK) Kansrijke Wijk in de maak, waaraan ik het grootste deel van de middelen van het programma Ontwikkeling jonge kind zal toevoegen. Voor het programma Ontwikkeling jonge kind is in totaal € 20,8 mln in 2023 en € 45,4 mln vanaf 2024 beschikbaar. De 20 stedelijke focusgebieden ontvangen op basis van de SPUK budget voor de uitvoering van het programma, en alle gebieden hebben al aangegeven budget hiervoor aan te gaan vragen. De SPUK wordt 1 juli van dit jaar gepubliceerd, en loopt in principe tot 1 januari 2026.⁹

Monitoring effecten programma

Aan het NPLV wordt één monitor gekoppeld, passend bij de integrale insteek ervan. Aan de monitor zullen ook indicatoren voor de effectmeting van het programma Ontwikkeling jonge kind worden toegevoegd. Om de stedelijk focusgebieden niet te overvragen, zal de monitor op hoofdlijnen blijven. Daarom ben ik voornemens om naast de uitvoering van het programma in de 20 stedelijk focusgebieden van het NPLV, ook nog enkele pilots in andere gebieden in te voeren, waar ik een uitgebreidere effectmeting aan koppel. Dit werk ik in de aankomende periode verder uit.

Toelichting programmaliijnen

Het programma Ontwikkeling jonge kind bestaat uit vier programmaliijnen. Programmaliijn 1 en 2 zijn gericht op de voorschoolse periode. Programmaliijn 4 is gericht op de vroegschoolse periode, en programmaliijn 3 op beide periodes.

⁷ Pre-COOL, zie voetnoot 2.

Rapport IvhO, zie voetnoot 6.

Jepma, IJ. & Vander Heyden, K. (2022). Verbeteren start in het basisonderwijs. Een wetenschappelijk kader. Utrecht: Sardes.

⁸ Kamerstuk 30 995, nr. 100

⁹ Gebieden kunnen gemotiveerd uitstel aanvragen met als doel de ontvangen middelen tot 1 januari 2027 uit te mogen geven.

1. Ontwikkeling van het kind stimuleren in het gezin

Jonge kinderen ontwikkelen zich in interactie met hun omgeving. Als de omgeving voor een kind te weinig hoogwaardige interactie biedt, dan kunnen vertragingen in de ontwikkeling ontstaan door onderstimulatie. Het gezin is meestal de belangrijkste omgeving voor jonge kinderen; daar is een kind immers vaak het grootste gedeelte van de week. Hoewel alle ouders willen dat hun kind zich goed ontwikkelt, lukt het niet alle ouders om de ontwikkeling van hun kind thuis voldoende te stimuleren. Ik wil dat deze ouders hulp en mogelijkheden krijgen om wel zelf ontwikkelingsgericht te kunnen spelen met hun kinderen. Daarom ga ik gemeenten ondersteunen bij het inzetten van interventies hiervoor. Ik stel hiervoor budget beschikbaar en voorzie ter inspiratie in een handreiking met mogelijke interventies. Denk hierbij aan het organiseren van spelochtenden voor ouders, of aan het inzetten van programma's als «VVE-thuis» en «Opstapje». Beide programma's zijn door het Nederlands Jeugdinstituut erkend als effectieve interventies en verschillende gemeenten zetten deze programma's ook al in. Ik span mij in de handreiking kort na de publicatie van de SPUK beschikbaar te stellen aan de gebieden. Met programmaliijn 1 voer ik de motie uit van het lid Segers over het versterken van ouderbetrokkenheid bij de voor- en vroegschoolse educatie.¹⁰

2. Meer kinderen die daar baat bij hebben gebruik laten maken van ve

Niet alle gemeenten slagen er even goed in om de kinderen die daar baat bij hebben ook daadwerkelijk gebruik te laten maken van ve. Landelijk gezien maakt ongeveer 15–20% van deze kinderen geen gebruik van ve. Vooral vanuit de G4 komt het signaal dat het de laatste jaren moeilijker wordt om deze kinderen met ve te bereiken. Er zijn hiervoor verschillende oorzaken, zoals corona, de toeslagenaffaire, levensbeschouwelijke opvattingen, onbekendheid met procedures en angst voor oplopende kosten. Gemeentes zoeken momenteel elk naar eigen manieren om meer kinderen die hier baat bij hebben deel te laten nemen aan ve. Initiatieven variëren van het opzetten van communicatie-campagnes in bepaalde wijken, tot de inzet van peuterconsulenten. Niet alle gemeenten hebben de middelen en mogelijkheden om hier gericht beleid op te voeren. Daarom stel ik hiervoor budget beschikbaar aan gemeenten. Bovendien zal de handreiking zoals genoemd bij programmaliijn 1 ook kansrijke interventies voor het verhogen van het bereik bevatten.

3. Gezamenlijke training en coaching voor pedagogisch medewerkers ve en leerkrachten groep 1, 2 en 3

Zoals eerder beschreven behoeft het stimuleren van de ontwikkeling van jonge kinderen een andere benadering dan bij oudere kinderen. Dat vraagt om specifieke expertise van pedagogisch medewerkers in de ve en leerkrachten in groep 1 en 2. Ter versterking van die expertise maak ik specifieke training en coaching voor deze professionals hierop mogelijk, ter verbetering van de educatieve kwaliteit van ve en groep 1 en 2 van het basisonderwijs. In de aankomende periode laat ik advies uitbrengen over welke inhoudelijke focus het aanbod zou moeten hebben, zodat de pedagogisch medewerkers en de leerkrachten de jonge kinderen die zij onder hun hoede hebben zo goed mogelijk kunnen stimuleren in hun ontwikkeling. Het advies zal gebaseerd zijn op wetenschappelijke inzichten

¹⁰ Kamerstuk 36 200-VIII, nr. 107

en de behoefte uit het veld. Te denken valt aan interactief voorlezen, spelend leren en ouderbetrokkenheid.¹¹

Ik stuur bovendien aan op gezamenlijke training en coaching van pedagogisch medewerkers en leerkrachten, zodat professionals uit beide sectoren elkaar beter kunnen leren kennen en ook onderling kennis uit kunnen wisselen. Ook zorg ik voor compensatie van vervangingskosten, zodat de professionals op de groep vervangen kunnen worden voor de tijd dat ze de training en coaching volgen. Voor een goede overgang naar groep 3 kunnen ook leerkrachten uit groep 3 deelnemen aan het trainings- en coachingsaanbod.

4. Groep 1 en 2 versterken met een onderwijsassistent of pedagogisch medewerker naast de bevoegde leerkracht

De eerste dag op de basisschool is voor veel kinderen (en ouders) een spannend moment. Die spanning hoort erbij en markeert een nieuwe fase: het is de start van de schoolloopbaan. Uit verschillende internationale onderzoeken blijkt dat sommige kinderen langdurig last kunnen hebben van een slechte start in het basisonderwijs.¹² Dit uit zich zowel op het gebied van welbevinden (stress, angst, weinig gevoel van eigenwaarde) als op het gebied van schoolprestaties (minder goed meekomen in hogere groepen). Geschat wordt dat 10–20 procent van de kinderen problemen van langere duur ervaart. Verschillende zaken kunnen een slechte(re) start veroorzaken, zoals weinig direct contact met en aandacht voor een individuele leerling, en de nadruk op doelgericht leren in plaats van spelend leren.

Zoals eerder vermeld blijkt uit het pre-COOL onderzoek dat de educatieve kwaliteit van de vroegschoolse educatie lager is dan die van de voorschoolse educatie. Daar waar de voorschoolse educatie een duidelijk inhaaleffect laat zien, stagneert de ontwikkeling van kinderen in groep 1 en 2. Op basis van wetenschappelijke inzichten en signalen uit de praktijk wordt steeds duidelijker dat de grote klassen voor een belangrijk deel ten grondslag liggen aan de beperkte educatieve kwaliteit in groep 1 en 2.¹³ In de ve is de beroepskracht-kindratio 1:8, terwijl een leerkracht in groep 1 en 2 gemiddeld 24 leerlingen onder diens hoede heeft.¹⁴ Dat maakt het voor leerkrachten, ondanks hun grote inzet, erg moeilijk om te bieden wat jonge kinderen juist nodig hebben: veel directe, hoogwaardige interacties en spelend leren waarbij wordt aangesloten bij de interesses van het individuele kind.

Ik vind het belangrijk dat leerkrachten in groep 1 en 2 in staat worden gesteld om de positieve effecten van ve voort te zetten. Daarom stimuleer ik de inzet van een extra professional op de groep, naast de bevoegde leerkracht. De professional kan een onderwijsassistent zijn, maar ook een pedagogisch medewerker van de buitenschoolse opvang via bijvoorbeeld

¹¹ De IvhO heeft ouderbetrokkenheid als belangrijk aandachtspunt benoemd, zie rapport voetnoot 6.

¹² Onder andere toonaangevend Amerikaans onderzoek dat een verband laat zien tussen de start op school en het welbevinden en de schoolprestaties van een leerling in hogere klassen (Alexander & Entwisle, 1998), en Australisch onderzoek dat aantoont dat kinderen 6 jaar later nog last hebben van de start (Kay Margetts, 2009).

¹³ Er komt steeds meer wetenschappelijk bewijs voor het effect van de groepsgrootte op de kwaliteit van het onderwijs: hoe kleiner de klas, hoe beter de schoolprestaties van leerlingen. O.a. Fredriksson, P., Öckert, B., & Oosterbeek, H. (2013). Long-term effects of class size. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(1), 249–285. En Long-term effects of class size, Peter Fredriksson e.a., IZA Discussion Paper No. 5879, juli 2011. Het bewijs is vooral overtuigend in de lagere groepen, bij forse reductie.

¹⁴ De groep begint bij de start van het schooljaar vaak kleiner, maar stroomt gedurende het schooljaar steeds voller, tot soms 30 leerlingen.

een combinatiebaan. De inzet van pedagogisch medewerkers lijkt te botsen met het daar bestaande personeelstekort, maar als combinatiebaan kan dit juist interessant zijn voor pedagogisch medewerkers van de buitenschoolse opvang die gezien de openingstijden alleen parttime contracten kunnen aangaan. Daarnaast acht ik de inzet van pedagogisch medewerkers in groep 1 en 2 passend omdat zij expert zijn op het gebied van spelend leren, en het brengt beide sectoren dichter bij elkaar. Voor de inzet van een extra professional stel ik via het NPLV geld beschikbaar, en bied ik ook inhoudelijke ondersteuning – bijvoorbeeld met informatievoorziening over de mogelijkheden van een combinatiebaan voor pedagogisch medewerkers – om de inzet van de extra professional daadwerkelijk te realiseren.

Vervolgstappen

Zoals hierboven beschreven wordt de SPUK 1 juli a.s. gepubliceerd. De gebieden hebben dan tot 30 september van dit jaar de tijd om hun aanvraag in te dienen. Omdat de uitvoering van het programma Ontwikkeling jonge kind omvangrijk is, zal ik waar nodig naast hen gaan staan om deze gebieden te ondersteunen, zowel ten tijde van de planvorming als gedurende de looptijd van de SPUK. Daarnaast zullen er vanuit het NPLV leernetwerken worden opgezet, zodat de gebieden ook van elkaar kunnen leren. Uw Kamer zal via het NPLV worden geïnformeerd over de voortgang van de SPUK.

De middelen voor het programma Ontwikkeling jonge kind zijn structureel, dus in 2025 zal worden gezien hoe een vervolg wordt gegeven aan de SPUK. Hierover zult u te zijner tijd worden geïnformeerd. Op basis van de uitkomsten van de effectmeting kan in de volgende kabinetsperiode worden besloten of het wenselijk is om (onderdelen van) het programma landelijk beschikbaar te maken.

Tot slot: een belangrijke ontwikkeling is de stelselherziening van de kinderopvang. Deze ontwikkeling raakt ook de voorschoolse educatie. Met het Programma Ontwikkeling jonge kind draag ik bij aan de kansengelijkheid van kinderen door nadrukkelijk aandacht te hebben voor de ontwikkeling van jonge kinderen. De kinderopvang, en specifiek de voorschoolse educatie, speelt hierbij een cruciale rol. De Ministeries van SZW en OCW kijken samen naar randvoorwaarden in het nieuwe financieringsstelsel om de ontwikkeling en kansengelijkheid van jonge kinderen te blijven bevorderen. Daarbij kijk ik samen met de Minister van SZW ook naar wat de veranderingen in het financieringsstelsel voor kinderopvang kunnen betekenen voor de financiering van voorschoolse educatie. Dit houden we goed in de gaten, en hierbij trekken we samen op met gemeenten en sectorpartijen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf