



Uitvoering landelijk beleid

# Kwaliteit voorschoolse educatie

## Al sinds de jaren 90 is er voorschoolse educatie (VE) in Nederland: specifieke ontwikkelingsstimulering voor doelgroeppeuters die een steuntje in de rug kunnen gebruiken bij de start in het basisonderwijs, omdat ze vanwege hun thuissituatie een risico lopen op (beginnende) onderwijsachterstanden in vooral de Nederlandse taal en rekenen.

TEKST WENDY DE GEUS EN IJSBRAND JEPMA BEELD WILBERT VAN WOENSEL

**M**et VE krijgen doepgroeppeuters betere kansen op een goede start in het basisonderwijs. Als onderbouwleerkrachten zou je moeten merken of peuters al dan niet kwaliteitsvolle VE hebben gevolgd. Gemeenten krijgen onderwijsachterstandsmiddelen van het Rijk om VE te regelen; kinderopvangpartijen krijgen bekostiging van de gemeente en organiseren het aanbod. Maar hoe staat het met de uitvoering van het landelijke beleid?

### Recente aandacht voor kwaliteitsverbetering

Sinds 1 augustus 2020 geldt voor gemeenten de wettelijke verplichting om doelgroeppeuters in de leeftijd van tweeënhalf tot vier jaar een aanbod van (minimaal) 960 uur VE te bieden. Daarvoor was het tien uur per week, nu zestien uur (bij veertig weken per jaar). Een tweede verplichting is de inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker in de VE vanaf 1 januari 2022 voor kwaliteitsverbetering. Voor elke doelgroeppeuter wordt met tien uur per jaar gerekend (urennorm). Als er op een VE-locatie op 1 januari van het jaar drie doelgroeppeuters zijn, dan moet de VE-aanbieder ervoor zorgen dat gedurende dat jaar een pedagogisch beleidsmedewerker in de VE beschikbaar is voor minimaal dertig uur. Voor deze kwantitatieve én kwalitatieve

beleidsintensivering is sinds 1 januari 2019 per jaar € 170 miljoen *extra* geïnvesteerd in het gemeentelijk onderwijsachterstandsbepoel (goab). Grofweg € 150 miljoen is bedoeld voor de urenuitbreiding en € 20 miljoen voor de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker in de VE. Het budget voor gemeenten is in 2023 € 536 miljoen voor de uitvoering van goab, bestaande uit voor- en vroegschoolse educatie (VVE), schakelklassen en zomerscholen. Daarnaast krijgen gemeenten van het Rijk 'Asscher-middelen' ter grootte van € 30 miljoen per jaar in het Gemeentefonds (niet geoordeeld). Dit is voor het verzorgen van een aanbod voor reguliere peuters van ouders zonder kinderopvangtoeslagrecht. Gemeenten kunnen ook aanvullende eigen middelen benutten voor extra ontwikkelingsmogelijkheden voor doelgroepkinderen.

### Implementatie- en bestedingsonderzoek

Tussen 2019 en 2023 monitorden Sardes, Oberon en Cebeon de invoering van de twee nieuwe VE-eisen en de besteding van het goab-budget binnen gemeenten en gesubsidieerde VE-aanbieders. Dit deden ze in opdracht van het ministerie van OCW. Aanvullend doen de Universiteit Utrecht en Sardes van 2019 tot en met 2024 onderzoek naar de effecten van de maatregelen op de cognitieve en niet-cognitieve ontwikkeling van doelgroeppeuters met EVENING ([www.eveningonderzoek.nl](http://www.eveningonderzoek.nl)). Het is nog te vroeg om de resultaten te kunnen presenteren. Hieronder enkele resultaten uit de laatste ►►

*Gemeenten kunnen aanvullende middelen benutten*

► meting (najaar 2022) van de *Monitor implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (2019-2023)*.

### Aanbod van 960 uur VE voor doelgroeppeuters

In vrijwel alle gemeenten kunnen doelgroeppeuters op alle VE-locaties terecht voor een VE-aanbod van 960 uur. Het meest wordt VE aangeboden in vier dagdelen van vier uur per week (veertig weken per jaar). In de helft van de gemeenten kunnen doelgroeppeuters starten vanaf tweeënhalf jaar, maar bij de andere helft al tussen twee en tweeënhalf jaar. VE-aanbieders bieden het VE-aanbod het meest aan in kortdurende peuteropvang (twee à tweeënhalf jaar tot vier jaar) of in aparte peutergroepen (twee à tweeënhalf tot vier jaar) binnen de kinderdagopvang. Bij één op de vijf VE-aanbieders wordt het 960 uren VE-aanbod (ook) verzorgd in verticale leeftijdsgroepen (nul tot vier jaar) in de kinderdagopvang. Het overgrote deel van de VE-aanbieders biedt VE in gemengde groepen, waarin ook niet-doelgroeppeuters zitten. Bij de uitvoering van VE in de praktijk zijn wettelijke kwaliteitseisen van kracht. Een derde van de gemeenten (vooral uit G4 en G40) stelt extra kwaliteitseisen. De meestgenoemde bovenwettelijke kwaliteitseis betreft het stellen van aanvullende opleidings- of scholingseisen aan pedagogisch medewerkers, gevolgd door meer coaching in de praktijk en verplichte deelname aan gemeentelijk overleg.

Aanbieders van voorschoolse educatie (VE) bieden het VE-aanbod het meest aan in kortdurende peuteropvang

### De pedagogisch beleidsmedewerker in de VE

Het invoeren van een pedagogisch beleidsmedewerker in de VE is zo goed als gelukt. Vrijwel alle gemeenten hebben al vóór 1 januari 2022 of op die datum de nieuwe functie op alle locaties ingevoerd. Bijna twee derde van de VE-aanbieders heeft de pedagogisch

beleidsmedewerker in de VE al vóór 1 januari 2022 op alle locaties in de gemeente ingevoerd; de anderen hebben dit op de wettelijke invoeringsdatum gedaan.

Er kan vanuit de gemeente sturing zijn op de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker in de VE via gemeentebrede afspraken; 59 procent van de gemeenten maakt zulke afspraken. Het gaat dan vooral om afspraken over:

- de taken die de pedagogisch beleidsmedewerker in de VE uitvoert;
- de opleidingseisen bij de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker in de VE;
- de omvang van de inzet in uren per groep van de pedagogisch beleidsmedewerker in de VE;
- aan welke kwaliteitsaspecten de pedagogisch beleidsmedewerker in de VE werkt.

De twee meestvoorkomende rollen van de pedagogisch beleidsmedewerker in de VE zijn: a) (team)coach van pedagogisch medewerkers (81 procent), en: b) beleidsontwikkelaar, -uitvoerder en -evaluator van pedagogisch beleid (76 procent). In beide gevallen gaat het om bovenformatieve inzet. De pedagogisch beleidsmedewerker in de VE verricht diverse taken. De meestvoorkomende taken zijn het verbeteren van de pedagogische kwaliteit op de groepen, de coaching van (teams en/of individuele) pedagogisch medewerkers op competenties, voorbereiden, ontwikkelen, invoeren en/of evalueren van pedagogisch beleid en samenwerken en afstemmen met externe partijen als JGZ en basisonderwijs. Maar liefst 81 procent van de VE-aanbieders is tevreden tot zeer tevreden over de nieuwe functie van de pedagogisch beleidsmedewerker in de VE.

### Inzet van de specifieke uitkering goab en financiering van VE

Er zijn grote verschillen tussen gemeenten in de inzet van middelen voor VE. Waar de ene gemeente ongeveer een derde van de specifieke uitkering goab nodig heeft voor een





De veelheid in variatie binnen VE vertaalt zich mogelijk door in hoe kleuters beginnen aan de basisschool

VE-aanbod, geldt voor een vijfde van de gemeenten dat ze 100 procent van de specifieke uitkering hiervoor gebruiken. Gemiddeld heeft een gemeente driekwart van het budget nodig voor het organiseren van VE. Naast de specifieke uitkering goab zet een groot deel van de gemeenten ook andere gemeentelijke middelen in voor de uitvoering van het goab, namelijk peutermiddelen/Asscher-middelen (60 procent) en algemene middelen (36 procent). Bij de vorm en hoogte van subsidiëring van VE hebben gemeenten veel beleidsvrijheid. Ze hanteren een uurtarief voor VE van gemiddeld € 10,14. Dit is ruim € 1,50 boven het maximum fiscaal tarief kinderdagopvang 2022 (€ 8,50). Over de toereikendheid van de gemeentelijke financiering lopen de meningen uiteen. Iets meer dan de helft van de VE-aanbieders vindt dat het budget van de gemeente (meer dan of precies) toereikend is voor het organiseren van een VE-aanbod aan doelgroeppeuters. Iets minder dan de helft vindt het verstrekte budget (net of volstrekt) niet toereikend. En 44 procent van de VE-aanbieders zegt dat ze hun VE-aanbod deels bekostigen uit andere bedrijfsactiviteiten (de buitenschoolse opvang, de reguliere kinderdagopvang of uit de algehele organisatie) of door overheveling van grote naar kleine locaties (die minder rendabel zijn).

### Kosten voor ouders

Bij VE kunnen ouders van doelgroeppeuters vaak een tegemoetkoming in de ouderbijdrage krijgen. Hierdoor moet de financiële drempel voor VE worden verlaagd. Het merendeel van de gemeenten biedt een tegemoetkoming in de ouderbijdragen voor bepaalde groepen

peuters via VE-aanbieders. Het gaat hierbij om niet-kinderopvangtoeslaggerechtigde ouders van doelgroeppeuters, niet-kinderopvangtoeslaggerechtigde ouders van reguliere peuters en ouders van kinderen met een sociaal-medische indicatie. De hoogte van de ouderbijdrage wordt op verschillende manieren bepaald. Eén op de elf gemeenten biedt VE volledig 'gratis' aan.

### Conclusie: veel variatie

De invoering van de urenuitbreiding en de pedagogisch beleidsmedewerker in de VE om het aanbod en de kwaliteit van VE te versterken, zijn succesvol afgerond. Niet elke gemeente is even ruim financieel bedeeld; niet elke VE-aanbieder komt financieel uit. De kosten voor ouders verschillen per gemeente en VE-aanbieder. Het VE-aanbod verschilt per gemeente, zowel in aantal uren, leeftijd waarop een peuter kan starten met het aanbod en de investeringen in kwaliteit. Hoewel de centrale overheid een wettelijk beleidskader heeft en (minimale) kwaliteitseisen stelt aan de uitvoering van VE, is er in de praktijk veel variatie. Tussen (en binnen) gemeenten bestaan verschillen in toegankelijkheid, aanbod, kwaliteit en kosten. Het maakt voor ouders van doelgroeppeuters uit in welke gemeente je woont en naar welke VE-aanbieder je je kind brengt. Dit vertaalt zich mogelijk ook door in hoe deze kinderen als kleuters beginnen aan de basisschool.



De literatuurlijst is te vinden op:  
[www.hjk-online.nl/artikelen](http://www.hjk-online.nl/artikelen)

### Wendy de Geus

is onderzoeker-adviseur bij Oberon en werkt aan projecten op het terrein van gelijke kansen, lokaal onderwijs(achterstanden) beleid en monitoring en evaluatie van beleid

### IJsbrand Jepma

is onderzoeker en adviseur bij Sardes en houdt zich onder andere bezig met monitoring, evaluatie en (beleidsmatig en praktijkgericht) onderzoek naar de kwaliteit van de kinderopvang, (gemeentelijk) onderwijsachterstandenbeleid en gelijke kansen

# HJK bestaat 50 jaar!

Wij vieren feest, vier je met ons mee?



**Nog geen abonnement op HJK?**

**Ontvang 10 x HJK en lees onbeperkt online voor slechts € 79,95 per jaar.**

**En krijg nu het speciale 'Feest'-prentenboekenpakket cadeau!**

**Hierin zitten de volgende boeken:**

- *Feest voor iedereen* van Francesca Pirrone (uitgever: Clavis Kinderboeken)
- *Alles is reden voor een feestje* van Monique Berndes (uitgever: De Vier Windstreken)
- *Nog 100 nachtjes slapen* van Milja Praagman (uitgever: Leopold)
- *Maximiliaan Modderman geeft een feestje* van Joukje Akveld (uitgever: Lannoo)