

Geschiedenis en toekomst van voorschoolse educatie in Nederland

Sinds 1998 bestaat er in Nederland rijksbeleid om peuters met een achterstand voorschoolse educatie aan te bieden. Dat lijkt te helpen tegen leerachterstanden en er zijn plannen om de kwaliteit en intensiteit van deze educatie te verhogen. Daarnaast zijn er voorstellen om voorschool breder aan te bieden, ook om segregatie tegen te gaan. Dat kan wel ten koste gaan van de kostenefficiëntie.

LISSETTE SWART
Wetenschappelijk
medewerker bij het
Centraal Planbureau
(CPB)

**KAREN
VAN DER WIEL**
Programmaleider bij
het CPB

Sommige kinderen bouwen al vroeg een taal- en onderwijsachterstand op, vaak door minder gunstige thuisomstandigheden. Kinderen uit gezinnen met een lage en middelmatige sociaal-economische status scoren bijvoorbeeld op tweejarige leeftijd al minder goed op een selectieve aandachtstaak dan andere kinderen, zo blijkt uit het PreCOOL-onderzoek van Veen en Leseman (2015). Voorschoolse educatie is er voor kinderen vanaf 2,5 jaar om deze achterstanden deels in te lopen, al voordat ze naar de basisschool gaan. Hoe is dat zo ontstaan en hoe kunnen we hiermee verder gaan? Dat zijn de vragen die dit artikel beantwoordt.

GESCHIEDENIS

In de Verenigde Staten zijn al meer dan vijftig jaar geleden gunstige ervaringen met voorschoolse educatie opgedaan. In de jaren zestig en zeventig startten daar gerandomiseerde en kleinschalige experimenten om kinderen met grote achterstanden al op jonge leeftijd extra onderwijs te bieden en hun ouders, vaak alleenstaande moeders, extra bij te staan in de opvoeding. Voorbeelden zijn de Perry Preschool, het Early Training Project en het Abecedarian Project.

Omdat bleek dat de deelnemende kinderen veel baat hadden bij deze projecten (Gray en Ramsey, 1982; Campbell *et al.*, 2002; Karoly *et al.*, 2005; Heckman *et al.*, 2010), werd in de VS voorschoolse educatie breder uitgerold. De kinderen die deelnamen aan de brede uitrol, genaamd Head

Start, hadden hier ook baat bij, al bleek de effectiviteit minder groot te zijn dan in de kleinschalige experimenten (Heckman, 2000; Currie, 2001; Baker, 2011; Barnett, 2011). Deze verminderde effectiviteit kan door een aantal factoren komen: wellicht had de aangesproken doelgroep gemiddeld genomen een kleinere achterstand, hadden de niet geselecteerde kinderen betere alternatieven voorhanden of was de kwaliteit van het aangeboden programma minder goed dan in de experimenten (CPB, 2016).

De afgelopen decennia is voorschoolse educatie ook naar Nederland overgewaaid. In 1998 werd een begin gemaakt met het door het Rijk gefinancierde gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Gemeenten kregen de taak voorschoolse educatie te realiseren voor kinderen die dat nodig hadden en ontvingen hier geormerkte onderwijsachterstandsmiddelen voor. In 2016 ging het in totaal om 260 miljoen euro en het bedrag dat een gemeente ontvangt, hangt af van het aantal zogenaamde gewichtenleerlingen, ofwel kinderen met laagopgeleide ouders. Sommige gemeenten kiezen voor een grotere doelgroep en investeren dan ook extra in voorschools onderwijs. Door deze regionale verschillen is het lastig een overzicht te krijgen van de manier waarop de voorschool in Nederland wordt vormgegeven en hoeveel kinderen hiervan profiteren. Landelijke cijfers ontbreken helaas. Het CPB schat in dat in 2015 70.000 kinderen tussen de 2,5 en 4 jaar oud een voorschools programma volgden gedurende gemiddeld tien uur per week.

DE EFFECTIVITEIT

Uit buitenlandse studies blijkt dat een voorschool niet alleen positieve effecten op de korte termijn heeft op de ontwikkeling van kleuters en peuters, maar ook op opleidings- en inkomenspositie van deelnemende peuters als volwassenen op de lange termijn. Volgens onder anderen Heckman speelt het principe van 'skills beget skills' hier een belangrijke rol in; als op jonge leeftijd bepaalde knelpunten in de ontwikkeling worden opgeheven, heeft een kind daar later in allerlei ontwikkeldomeinen profijt van (Cunha *et al.*, 2006).

In tegenstelling tot de internationale studies concludeerden veel Nederlandse onderzoeken de afgelopen jaren dat de ontwikkeling van kinderen met een achterstand er niet op vooruit ging door deelname aan voor- en vroegschoolse educatie (vve). Fukkink *et al.* (2015) biedt een overzicht van 21 Nederlandse studies. Dit onderzoek naar de effectiviteit van vve in Nederland kampt echter met een aantal problemen.

Het grootse probleem met deze Nederlandse onderzoeken is dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met selectiviteit. De toegevoegde waarde van de voorschool kan nu eenmaal niet worden vastgesteld door kinderen die wel gaan, te vergelijken met kinderen die niet gaan, omdat de doelgroep bestaat uit kinderen met een achterstand. De ontwikkeling van de controlegroep is hierdoor al op tweejarige leeftijd meetbaar beter dan de ontwikkeling van kinderen die wel naar de voorschool gaan. Als op vierjarige leeftijd blijkt dat er nog steeds een ontwikkelachterstand bestaat, kan niet worden geconcludeerd dat de voorschool geen effect heeft gehad, maar hoogstens dat niet de gehele achterstand is weg-gewerkt. Eigenlijk is dit selectieprobleem alleen op te lossen door het uitvoeren van een gerandomiseerd experiment. Alleen dan kan een controlegroep worden vormgegeven die perfect te vergelijken is met de groep die wel gebruik mag maken van voorschoolse educatie. Een dergelijk experiment heeft echter tot nu toe niet plaatsgevonden in Nederland.

Wel zijn in 2016 twee kwalitatief betere onderzoeken gepubliceerd die nieuwe data gebruiken of handig gebruikmaken van een natuurlijk experiment. Zo bevat het Pre-COOL-onderzoek de ontwikkeling van een representatieve groep kinderen in Nederland op zowel tweejarige als vierjarige leeftijd. Op tweejarige leeftijd zijn de kinderen nog niet met de voorschool begonnen, waardoor dit onderzoek de mogelijkheid biedt om te meten hoeveel de kinderen op de voorschool leren in vergelijking met kinderen die niet naar de voorschool gaan. Vergeleken met de controlegroep blijkt de achterstand in woordenschat bij kinderen die naar de voorschool gaan op vierjarige leeftijd afgenomen (Veen en Leseman, 2015). Deze afname is een indicatie van de effectiviteit van de voorschool, maar helaas nog geen causaal vastgesteld effect. Het is immers ook mogelijk dat de achterstand van deze kinderen ook zonder de voorschool zou zijn verminderd.

Ook konden CPB-onderzoekers een goede controlegroep definiëren door gebruik te maken van een verhoging van het onderwijsachterstandenbudget voor de 37 grootste gemeenten in 2012. Kinderen die in deze 37 gemeenten door deze budgetverhoging wél naar de voorschool gingen, konden namelijk vergeleken worden met soortgelijke kinderen in andere gemeenten waar geen extra budget was vrijgekomen. Daarnaast konden kinderen met voorschool na 2012 ook vergeleken worden met kinderen die al vóór 2012 naar de voorschool gingen. Zodoende hebben Akgündüz en Heijnen (2016) het effect van voorschoolse educatie geïdentificeerd in een *triple-differences*-model. Door de verhoging van het budget blijkt het aantal kinderen met een achterstand dat een extra jaar kleutert – een indicatie voor een ontwikkelachterstand – significant te dalen. Dit effect ontstaat vooral doordat jongens met laagopgeleide ouders minder vaak blijven zitten.

Deze recente Nederlandse onderzoeken wijzen dus dezelfde kant op als de eerder verschenen internationale onderzoeken: kinderen met een achterstand hebben baat bij een voorschool. Deze onderzoeken werpen echter ook de vraag op of er niet nog meer te winnen valt voor deze kinderen als de kwaliteit van de voorschoolse educatie in Nederland zou verbeteren. Uit onderzoek van Leseman en Slot blijkt namelijk dat de educatieve kwaliteit van de voorschool weliswaar beter is dan van reguliere kinderopvang, maar dat er nog ruimte voor verbetering blijft (Slot *et al.*, 2015).

KWALITEITSVERBETERING

Vanuit verschillende richtingen wordt voorgesteld om in Nederland meer te investeren in jonge kinderen. Hierbij gaat het enerzijds om hogere uitgaven aan de voorschool voor kinderen die risico lopen op een taalachterstand, maar anderzijds ook om verbeteringen in de kwaliteit en toegankelijkheid van kinderopvang voor alle jonge kinderen. De kosten worden echter hoger naarmate de kwaliteitseisen forser zijn en de doelgroep verbreed wordt.

De voorstellen voor investeringen in de voorschool zijn gericht op een uitbreiding van het aantal uren voorschoolse educatie en het verbeteren van de kwaliteit van de pedagogisch medewerkers. In zijn advies *Gelijk goed van start* stelt de SER dat voorschoolse educatie voor kinderen met een achterstand uitgebreid moet worden van tien naar zestien uur per week. Op basis van de ervaringen met Head Start in de VS komt ook het CPB in *Kansrijk onderwijsbeleid* tot de conclusie dat een hogere intensiteit tot leerwinst onder kinderen met een ontwikkelachterstand kan leiden (CPB, 2016). Ook de Studiegroep Duurzame Groei beschreef de voordelen van uitbreiding van het aantal uren vve, met de kanttekening dat deze maatregel alleen zinvol is als de kwaliteit van de voorschool wordt verbeterd. Dat kan bijvoorbeeld door hogere opleidingseisen te stellen aan de pedagogisch medewerkers.

UNIVERSELE OPVANG

Recentelijk gaan er ook stemmen op om voorschoolse educatie niet alleen aan kinderen met een achterstand, maar aan alle kinderen aan te bieden. In de praktijk zou dit kunnen betekenen dat kinderdagverblijven meer op de voorschool gaan lijken. Er moet dan bijvoorbeeld door kinderopvanginstellingen met de methoden van de voorschoolse educatie, zoals Opstapje, Piramide of Kaleidoscoop, worden gewerkt.

Hoewel er nog geen uitgebreid onderzoek is gedaan naar het effect van voorschoolse educatie op de ontwikkeling van alle soorten kinderen, is het goed mogelijk dat die effectiviteit afneemt naarmate de doelgroep breder wordt. Internationaal onderzoek naar universele kinderopvang laat namelijk zien dat deze opvang ten goede komt aan de ontwikkeling van kinderen met een achterstand maar dat het gemiddelde kind hier geen voordeel bij heeft (Havnes en Mogstad, 2015; Van Huizen en Plantenga, 2015). De verhouding tussen de kwaliteit van de opvang en de vaardigheden van de opvoeders lijkt hier een grote rol in te spelen. Zo leren de kinderen van hoogopgeleide ouders waarschijnlijk alleen op een voorschool van zeer goede kwaliteit meer dan thuis.

SEGREGATIE

In de discussie over de exacte doelgroep van voorschoolse educatie speelt ook segregatie een rol. Er lijkt daarbij sprake te zijn van een afruil tussen enerzijds de effectiviteit en efficiëntie die bereikt worden met een beperkte doelgroep en anderzijds het tegengaan van segregatie dat bereikt wordt met een universele doelgroep. Op dit moment hebben vooral kinderen met een ontwikkelachterstand recht op voorschoolse educatie, terwijl kinderen van hoogopgeleide ouders en van ouders zonder migratieachtergrond relatief vaker naar de kinderopvang gaan. Er is dus weinig interactie tussen kinderen met en zonder achterstanden voordat zij naar de basisschool gaan. Deze interactie tussen kinderen met verschillende achtergronden wordt soms gewenst omdat dit bijvoorbeeld tot begrip voor elkaar en tot solidariteit zou kunnen leiden.

Naast het uitbreiden van de doelgroep voor voorschoolse educatie, kan segregatie ook worden tegengegaan door de toegankelijkheid van kinderopvang te verbeteren. De afgelopen jaren hebben verschillende adviesraden mede daarom voorstellen gedaan om de kinderopvang goedkoper of zelfs gratis maken. Zo pleiten de SER en de Onderwijsraad voor een basisvoorziening van enkele dagdelen voor kinderen vanaf 2,5 jaar. De bijdrage die ouders hiervoor betalen, zou inkomensafhankelijk moeten zijn. Het verschil met de huidige situatie is dat in dit plan ook niet-werkende ouders recht krijgen op kinderopvangtoeslag.

Segregatie speelt ook een rol bij de beleidsontwikkeling waarbinnen kinderopvang, voorschool en basisscholen meer met elkaar gaan samenwerken. Recentelijk heeft het CPB een policy brief geschreven waarin specifiek gekeken wordt naar de voordelen van meer samenwerking. Het CPB concludeert dat samenwerking op zichzelf gunstig is voor de gezinnen die nu al gebruikmaken van opvang, maar dat het ook een risico op meer segregatie tussen scholen met zich meebrengt. Als een voorschool voor achter-

standskinderen bijvoorbeeld intensief samenwerkt met een bepaalde basisschool, zal deze school een relatief grote toestroom van kinderen met een achterstand kennen.

EPILOOG

Gelijke kansen in het onderwijs staan in Nederland op de politieke agenda. De voorschool is een middel om gelijkere kansen te creëren en maakt, samen met onder andere de gewichtenregeling, de impulsgebiedentoeslag en het leerplusarrangement, onderdeel uit van het beleid dat het Rijk voert om leerlingen met ongunstige achtergrondkenmerken extra te ondersteunen.

De vraag rijst hoe de ambitie van gelijke kansen het beste kan worden verwezenlijkt in de onderwijsloopbaan. Wat is de ideale verhouding tussen investeringen in het jonge kind en investeringen verderop in het leven? Kun je achterstanden wel in zijn geheel wegwerken aan het begin van de onderwijsloopbaan, of blijven ongunstige kenmerken een rol spelen? *Kansrijk onderwijsbeleid* (CPB, 2016) benoemt op basis van internationale literatuur meerdere interventies die in het primair of voortgezet onderwijs bewezen effectief zijn om onderwijsachterstanden in te lopen. Vervolgonderzoek in Nederland, het liefst vormgegeven als gerandomiseerde experimenten, is op het gebied van gelijke kansen echter onontbeerlijk.

In het kort

- ▶ Recent Nederlands onderzoek wijst uit dat kinderen met een achterstand baat hebben bij een voorschool.
- ▶ Brede of smalle doelgroep: er lijkt een afruil te zijn tussen het tegengaan van segregatie en de mate waarin de ontwikkeling op de voorschool efficiënt bevorderd kan worden.

LITERATUUR

Akgündüz, Y.E. en S. Heijnen (2016) Impact of funding targeted pre-school interventions on school readiness: Evidence from the Netherlands. *CPB Discussion Paper*, 328.

Baker, M. (2011) Innis Lecture: Universal early childhood interventions: what is the evidence base? *Canadian Journal of Economics*, 44(4), 1069–1105.

Barnett, W.S. (2011) Effectiveness of early educational intervention. *Science*, 333(6045): 975–978

Campbell, F.A., C.T. Ramey, E. Pungello et al. (2002) Early childhood education: Young adult outcomes from the Abecedarian Project. *Applied Developmental Science*, 6(1), 42–57.

CPB (2016) *Kansrijk onderwijsbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2017) Samenwerking kinderopvang en onderwijs. *CPB Policy Brief*, 2017/03. Den Haag: Centraal Planbureau.

Cunha, F., J.J. Heckman, L. Lochner en D.V. Master-

ov (2006) Interpreting the evidence on life cycle skill formation. In: E. Hanushek en F. Welch (red.), *Handbook of the economics of education*. Amsterdam: North Holland, 697–812.

Currie, J. (2001) Early childhood education programs. *Journal of Economic Perspectives*, 15(2), 213–238.

Fukink, R., L. Jilink en R. Oostdam (2015) *Met een blink op de toekomst: Een meta-analyse van de effecten van vve op de ontwikkeling van kinderen in Nederland*. Kenniscentrum Onderwijs en Opvoeding Hogeschool van Amsterdam.

Gray, S.W. en B.K. Ramsey (1982) The Early Training Project: A life-span view. *Human Development*, 25(1), 48–57.

Havnes, T. en M. Mogstad (2015) Is universal child care leveling the playing field? *Journal of Public Economics*, 127, 100–114.

Heckman, J.J. (2000) Policies to foster human capital. *Research in Economics*, 54(1), 3–56.

Heckman, J.J., S.H. Moon, R. Pinto, P.A. Savelyev en A. Yavitz (2010) The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program. *Journal of Public Economics* 94, 114 – 128.

Huizen, T. van, en J. Plantenga (2015) Universal child care and children's outcomes: A meta-analysis of evidence from natural experiments. *U.S.E. Discussion Paper*, 16–11. Utrecht School of Economics.

Karoly, L.A., M.R. Kilburn en J.S. Cannon (2005) *Early childhood interventions: Proven results, future promise*. RAND report. Santa Monica, CA: Rand Corporation.

Slot, P.L., P.P.M. Leseman, J. Verhagen en H. Mulder (2015) Associations between structural quality aspects and process quality in Dutch early childhood education and care settings. *Early Childhood Research Quarterly*, 33, 64–76.

Veen, A. en P. Leseman (2015) *Pre-COOL cohortonderzoek. Resultaten over de voorschoolse periode*. Rapport, 932. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.