

Grafisch Ontwerp: Peter de Vos - Oplage: 1.250 ex. - Fotografie: Bart Versteeg
Voor- en Vroegschoolse Educatie en Opvang in Nederland
September 2000

Deze publicatie is verkrijgbaar op schriftelijke aanvraag bij
het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, directie Jeugdbeleid
Postbus 20350, 2500 EJ Den Haag, Nederland
of per fax: 070-34 05 410

Voorwoord

Namens de Nederlandse regering is het ons een genoegen u dit rapport aan te bieden met achtergrondinformatie over de Voor- en Vroegschoolse Educatie en Opvang in Nederland. Het rapport is opgesteld in het kader van het OESO-project *'Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy'* welk in maart 1998 door de OESO-Onderwijscommissie werd gelanceerd. Het voor u liggende rapport is een vertaling van het in het Engels verschenen Background report *'Early Childhood Education and Care Policy in the Netherlands'*. Wij beschouwen het OESO project als een welkome stap voorwaarts bij onze gezamenlijke inspanningen om jonge mensen voor te bereiden op de eenentwintigste eeuw.

Omdat de feiten en cijfers omtrent Voor- en Vroegschoolse Educatie en Opvang (ECEC) voor zichzelf spreken, wijden wij dit voorwoord geheel aan recente beleidsontwikkelingen gericht op versterking en, waar nodig, uitbreiding van ECEC-voorzieningen.

De basis voor een leven lang leren wordt in de eerste levensjaren van het kind gelegd. Dit benadrukt het belang van een hoogwaardige opvoeding en de voorwaarden voor een goede ontwikkeling in deze eerste periode voor de toekomst van het kind. Nu steeds meer vrouwen actief deelnemen aan de groeiende economie en de ECEC-voorzieningen voor hun gezinnen kwantitatief en kwalitatief toenemen, kunnen wij ons inzetten voor de belangen van de minder kansrijken in de samenleving, met name onder specifieke groepen zoals bepaalde etnische minderheden. Deze belangen vragen om aanvullende politieke maatregelen.

Als leden van de huidige regering hebben wij het jeugdbeleid, waaronder ECEC, hoger op de politieke agenda gezet: zowel op nationaal, als op regionaal en lokaal niveau. Overeenkomstig het poldermodel, waarbij gestreefd wordt naar de opbouw van consensus onder de relevante belanghebbenden, heeft dit tot een verdrag geleid omtrent prioriteiten in het jeugdbeleid tussen de verschillende overheden, onder de persoonlijke leiding van minister-president Wim Kok. Dit verdrag bevat de volgende elementen:

Op de eerste plaats hebben we besloten *een op alle niveaus geïntegreerd beleidskader* te creëren ten behoeve van jonge kinderen in de leeftijdsgroep van 0 t/m 6 jaar, waarmee soortgelijke suggesties van de OESO-herzieningscommissie in acht worden genomen. Sleutelwoorden van deze denkwijze zijn *netwerken* en *onderling samenhangende beleidsprocessen*. Deze onderling samenhangende beleidsprocessen hebben niet alleen betrekking op gezondheidszorg, kinderopvang, welzijn en vroegschoolse educatie, maar ook op opvoedingsondersteuning. Alles bij elkaar zou dit tot kwaliteitszorg voor alle kinderen moeten leiden en, waar nodig, voldoende mogelijkheden kunnen creëren om de specifieke behoeften en problemen van een kind in een vroeg stadium te definiëren. Vraag en aanbod kunnen op deze wijze optimaal worden gecoördineerd en op elkaar worden afgestemd.

Op de tweede plaats achten we de tijd rijp voor implementatie van de experimentele methoden die succesvol zijn gebleken in de programma's van de nu gangbare voorzieningen. We hebben dan ook overeenstemming bereikt over extra resultaatgerichte investeringen in de infrastructuur.

In de praktijk betekent dit een uitbreiding van de huidige kinderdagopvangvoorzieningen met behulp van een jaarlijks bestedingspakket van EUR 100 miljoen over een periode van vier jaar. Tegelijkertijd wordt voorzien in een wettelijke basis voor financiering, kwaliteitsborging en inspectie van kinderopvangvoorzieningen en streven we naar verdere klassenverkleining in

de onderbouw van het basisonderwijs (noot: de onderbouw loopt op sommige scholen van 4 t/m 5 jaar, op de meeste van 4 t/m 8 jaar), zodat elk kind meer individuele aandacht krijgt (uitgave EUR 500 miljoen);

Extra maatregelen zijn:

- a Verbetering van de jeugdgezondheidszorg door een extra investering van EUR 15 miljoen in de lokale infrastructuur van de preventieve jeugdgezondheidszorg;
- b Ter beschikking stellen van extra geld voor deelname aan educatieve interventieprogramma's, gericht op risicogroepen van 2 t/m 5 jarigen; (EUR 35 miljoen in 2000; een bedrag dat in 2001 verhoogd wordt tot EUR 63,5).

Als gevolg van bovengenoemde beleidsmaatregelen zullen de extra investeringen in de ECEC-sector door de nationale overheid in overeenstemming gebracht worden met investeringen door de lokale overheden.

Op de derde plaats is het onze ambitie om de samenhang, de effectiviteit en het bereik van ECEC-voorzieningen aanzienlijk te verbeteren. We vinden het belangrijk ook de andere overheidsniveaus te motiveren om onze ambitie en drang om resultaat te boeken met ons te delen. Om deze doelstellingen te verwezenlijken, zullen we de lokale overheden en de ECEC-instellingen tot steun zijn. Er zullen stimuleringsmaatregelen afgekondigd worden ter bevordering van de algemene bewustwording van het belang van ECEC en het enthousiasme van ouders en mensen die met jonge kinderen werken. We streven naar een versterking van de ondersteunende infrastructuur voor professionals door middel van onderwijs, scholing en advisering, en willen de bereidheid tot samenwerking tussen de verschillende overheidsinstellingen stimuleren. Beleidsmakers op lokaal niveau zullen hulp krijgen in hun rol van tussenpersoon in het lokale ondersteuningssysteem en het communicatienetwerk, bijvoorbeeld door de introductie van websites.

We dienen onze ambitie echter met realiteitszin te combineren. Een uitdaging die we nu tegemoet zien is de beschikbaarheid van genoeg en voldoende gekwalificeerd personeel in een periode van een krappe arbeidsmarkt. Dit betekent dat we ook in allerlei soorten onderwijs (zoals voor- of praktijkopleiding) en in werving moeten investeren.

Indien al deze plannen met succes gerealiseerd worden, zal dit een belangrijke verandering in voor- en vroegschoolse educatie in Nederland tot gevolg hebben. Heel wat factoren hebben aan deze ontwikkeling bijgedragen. We onderkennen echter de grote rol die de OESO in deze veranderingen speelt: zij heeft de kwestie van ECEC immers op de internationale agenda gezet. Enkele van deze nieuwe beleidslijnen zullen ook de suggesties en punten van zorg betreffen die door het OESO-inspectieteam werden aangestipt.

Het zou ons plezier doen als onze rapportage bijdraagt aan een uitwisseling van informatie over ontwikkelingen in de voor- en vroegschoolse educatie en opvang in andere landen. We zien uit naar andere achtergrondrapportages, en naar het vergelijkende rapport zodat we te weten komen wat andere regeringen op dit gebied hebben ondernomen. We kunnen de OESO dan ook aanbevelen deze kwestie op de agenda te laten staan.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
Margo Vliegthart
De staatssecretaris voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
Karin Adelmund

Samenvatting

Beweegreden

Deze achtergrondrapportage werd in het kader van het OESO-project *Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy* samengesteld. Doel van dit project is cross-nationale informatie te verschaffen ter verbetering van het beleid op het gebied van voor- en vroegschoolse educatie en opvang (ECEC) in alle OESO-landen. Zonder dit initiatief van de OESO zou het huidige rapport niet gerealiseerd zijn.

Enkele belangrijke feiten en cijfers

In 1998 telde Nederland 1.369.000 kinderen in de leeftijdsgroep van 0 t/m 6 jaar. Dat is 9% van de totale Nederlandse bevolking. De gemiddelde gezinsgrootte in Nederland is 2,1 kind per huishouden met kinderen.

Gezinnen van etnische minderheden tellen meer kinderen: gemiddeld 3,7 kind per huishouden met kinderen, terwijl moeders van deze gezinnen op jongere leeftijd kinderen krijgen. Als gevolg neemt het percentage kinderen van etnische minderheden op de totale bevolkingsgroep van 0 t/m 6-jarigen in hoog tempo toe.

Het overgrote deel van de kinderen (85%) groeit op in een traditioneel gezin, bestaande uit twee getrouwde ouders en een of meer broers en zusjes. Dertien procent van alle kinderen groeit op in een eenoudergezin en 1,5% heeft samenwonende ouders die niet getrouwd zijn. Eén op de tien kinderen blijft enig kind.

In de afgelopen decennia is de leeftijdsopbouw van de Nederlandse samenleving aan verandering onderhevig geweest:

— enerzijds is er sprake van een *ontgroeningsproces*: een afname van het aantal jongeren in verhouding tot de totale bevolking als gevolg van het lage vruchtbaarheidscijfer onder de Nederlandse bevolking;

— anderzijds is er sprake van een *vergrijzingsproces*: een toename van het aantal ouderen in verhouding tot de totale bevolking als gevolg van de toegenomen welvaart en verbeterde gezondheidszorg.

Deze ontwikkeling heeft onder andere tot gevolg dat de aanspraak op het stelsel van sociale voorzieningen (zoals AOW) en zorg (voor de ouderen) steeds groter wordt terwijl het werkende of belastingbetalende deel van de bevolking dat dit stelsel in stand moet houden, inkrimpt.

Onderzoek naar het welzijn van kinderen en statistische gegevens over de schoolloopbaan en carrière van de Nederlandse jeugd geven aan dat 85-90% van de Nederlandse jeugd het er goed afbrengt. De overige 10-15% betreft 'risicokinderen en -jongeren', dat wil zeggen dat ze speciale hulp behoeven en/of psychiatrische problemen hebben en/of in een zeer ongunstige thuissituatie verkeren (kinder mishandeling, armoede). Voor ongeveer 2-3% van de (oudere) jeugd is de situatie ernstig problematisch en is sprake van maatschappelijke uitval: dat wil zeggen dat ze betrokken zijn bij zware (vaak gewelddadige of drugsgerelateerde) misdaad, of bijvoorbeeld verslavings- en/of psychiatrische problemen hebben.

Nederlands ECEC-beleid: belangrijkste kenmerken en recente ontwikkelingen

Een nationaal ECEC-beleid en -voorzieningenniveau behoort tot de gezamenlijke verantwoordelijkheid van verschillende departementen van de centrale overheid. De belangrijkste participanten namens de centrale overheid zijn:

— Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), dat nationale taken en verantwoordelijkheden heeft op het gebied van kinderopvang, opvoedingsondersteuning, ontwikkelingsstimuleringsprogramma's, jeugdgezondheidszorg, gespecialiseerde jeugdhulpverlening, jongerenwerk en sport;

- Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW), verantwoordelijk voor het handhaven en monitoren van het nationale systeem van regulier onderwijs en speciale educatie, voorschoolse educatie en het onderwijsachterstandenbeleid;
- Het ministerie van Justitie, verantwoordelijk voor het nationale systeem van kinderbescherming en sociale zorg, en voor misdaadpreventie en -bestrijding;
- Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), verantwoordelijk voor het beleid inzake de combinatie van werk en zorgtaken en de voorzieningen voor ouders van jonge kinderen die betaald werk hebben of zoeken;
- Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), verantwoordelijk voor het beleid aangaande etnische minderheden en voor het Grote Steden Beleid (GSB).

Decentralisatie en deregulering

In de afgelopen jaren zijn de gemeentelijke instellingen als gevolg van decentralisatiemaatregelen een steeds prominentere rol gaan spelen in onder andere ECEC-voorzieningen en -beleid.

Sinds 1997 hebben gemeenten meer verantwoordelijkheid gekregen op het gebied van educatie en primair onderwijs. De decentralisatie van het sociale beleid begon al eerder – namelijk halverwege de jaren 80. Natuurlijk werd het budget voor een gedecentraliseerd beleid van nationaal naar lokaal niveau overgeheveld: in de meeste gevallen als subsidie ineens, die in het Gemeentefonds werd gestort. In sommige gevallen zijn de gedecentraliseerde budgetten geoormerkt, om er zeker van te zijn dat de lokale autoriteiten het budget aan een specifieke voorziening of beleidsmaatregel besteden.

Decentralisatie van verantwoordelijkheden van de centrale overheid naar provinciale en lokale overheden is een proces dat nog steeds in gang is en zijn grens nog niet heeft bereikt.

Aangezien de beleidsvorming wordt gedereguleerd, is de verantwoordelijkheid en invloed van andere partijen groter geworden. Zo is in de kinderopvangsector de rol van de werkgever prominenter geworden. Ook organisaties van ouders, vakbonden en ondersteunende instellingen raken steeds meer betrokken bij de besluitvorming. De algemene doelstelling van de Nederlandse overheid is de verantwoordelijkheid terug te geven aan degenen bij wie ze thuishoort: namelijk de direct betrokkenen als het gaat om het verlenen van ECEC-diensten en cliënten die er profijt van hebben. Gezamenlijke verantwoordelijkheid en zelfregulering zijn belangrijke aandachtspunten bij decentralisatie en deregulering van het nationaal overheidsbeleid.

Niettemin behoudt de centrale overheid een aantal verantwoordelijkheden en taken, zoals het opstellen van nationale voorschriften en maatregelen (o.a. wetgeving), het ontwikkelen en implementeren van nationale beleidskaders (op sommige terreinen van ECEC-voorzieningen en beleid), het vaststellen van nationale normen en doelstellingen (onderwijs), het bevorderen van innovaties, het monitoren en evalueren op nationaal niveau, en kwaliteitsbewaking van de voorzieningen. Het algemene principe achter de gedeelde verantwoordelijkheid tussen de verschillende overheidsniveaus (nationaal - provinciaal - lokaal) is dat van complementair bestuur: de centrale overheid neemt die taken voor haar rekening die op nationaal niveau efficiënter georganiseerd kunnen worden.

Op alle overheidsniveaus streeft men naar een intensievere samenwerking tussen de verschillende sectoren en instanties. In dit verband is het recent gesloten Bestuursakkoord Nieuwe Sijl (BANS) van belang.

Bestuursakkoord Nieuwe Stijl: BANS

In het regeerakkoord van 1998 maakte de Nederlandse regering bekend dat er op een nieuwe manier wordt omgegaan met de complementaire bestuurstaken van de verschillende departementen en overheidsniveaus. Het basisidee is dat voor een aantal beleidsgebieden Bestuursafspraken worden opgesteld, waarin beleidsdoelstellingen en gezamenlijke plannen van de nationale, provinciale en lokale overheden vastliggen. Een van de uitgekozen gebieden is het Jeugdbeleid. Het ministerie van VWS vervult een initiërende en coördinerende rol bij de ontwikkeling van deze beleidsafspraken. Eind 1999 zijn er voor het beleid voor de 0 t/m 6-jarigen afspraken opgesteld.

Integraal lokaal beleid

Naast het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl zijn er nog verschillende andere nationale beleidsmaatregelen en programma's die de verbetering van integraal jeugdbeleid op lokaal niveau beogen. Voorbeelden zijn de projecten Ontwikkeling van Lokaal Preventief Jeugdbeleid (OLPJ, zie paragraaf 2.3.3), het Landelijk Beleidskader voor Gemeentelijk Onderwijs Achterstandenbeleid (LBK-GOA, zie paragraaf 2.1.2), het Jeugd & Veiligheid-programma dat deel uitmaakt van het Grote Steden Beleid (GSB) van de centrale overheid en het projectbureau lokaal jeugdbeleid van de VNG.

Veranderingen die het ECEC-beleid gestalte hebben gegeven

In de afgelopen jaren heeft de jeugd haar plaats op de Nederlandse politieke agenda heroverd. Er is sprake van een groeiend besef van de belangrijke positie die de jeugd in onze huidige en toekomstige samenleving inneemt. Op dit moment bestaat er brede politieke steun voor het idee dat de maatschappij in haar jeugd moet investeren en haar serieus moet nemen. Deze investering is niet alleen in het belang van de jeugd, maar ook in het belang van de duurzame ontwikkeling van een in sociaal en economisch opzicht bloeiende maatschappij.

Als gevolg mogen ook het jonge kind en het gezin zich in een groeiende belangstelling verheugen. Er wordt steeds meer nadruk gelegd op een beleid gericht op het jonge kind en het gezin, met het doel gunstige voorwaarden voor hun opvoeding te bevorderen en voldoende gelegenheid te scheppen voor hun ontwikkeling tot verantwoordelijke en zelfstandige burgers van de moderne Nederlandse en internationale samenleving.

De toename van de algemene en politieke aandacht voor kinderen, jeugdigen en hun thuissituatie wordt door verschillende trends en veranderingen in de huidige Nederlandse samenleving begunstigd:

— Het sterk toegenomen belang van professionele dienstverlening en informatietechnologie. Dit heeft belangrijke gevolgen voor de eisen die de huidige en toekomstige arbeidsmarkt stelt en dus ook voor het onderwijsbeleid. Op dit moment wordt het *Actieprogramma Een Leven Lang Leren* en een innovatief onderwijsbeleid uitgevoerd met het doel de hedendaagse jongeren geschikt te maken voor de maatschappij en de toekomstige arbeidsmarkt. De ECEC-regelingen, met name die met onderwijsdoeleinden, worden steeds belangrijker als preventief middel tegen voortijdig schoolverlaten, waardoor jongeren straks niet aan het minimale opleidingsniveau beantwoorden dat de arbeidsmarkt van hen zal eisen. Onderzoek en praktijkervaringen hebben aangetoond dat er extra inspanningen moeten worden verricht om te voorkomen dat bepaalde categorieën jongeren uit etnische minderheidsgroepen maatschappelijke buitenstaanders worden. Daarvoor zijn geïntegreerde programma's nodig die al op jonge leeftijd starten en actieve betrokkenheid van het gezin vragen.

— De snel toenemende etnische, linguïstische, culturele en religieuze diversificatie van de Nederlandse bevolking. Veel mensen uit etnische minderheidsgroepen in Nederland hebben een lage sociaal-economische status (SES), waardoor hun kinderen op school in een achterstandspositie raken.

Vanwege een hoger vruchtbaarheidscijfer onder moeders uit etnische minderheidsgroepen groeit het aantal kinderen van etnische minderheden relatief sneller dan dat van de autochtone bevolking. In sommige regio's (stedelijke gebieden en stadscentra) vormen jongeren uit etnische minderheden al een meerderheid.

De verscheidenheid van de bevolking en het toenemend cultureel pluralisme van de maatschappij heeft een grote impact op het onderwijssysteem en op bepaalde voorzieningen voor jonge kinderen, zoals peuterspeelzalen (het gebruik van andere vormen van kinderopvang door etnische minderheden is relatief laag). Dit is althans het geval in grootstedse gebieden, waar sprake is van een grotere concentratie van etnische minderheden. — Het toenemend aantal moeders (inclusief moeders met jonge kinderen) dat gaat werken of blijft werken nadat ze kinderen hebben gekregen. Als gevolg hiervan is in de afgelopen tien jaar de vraag naar professionele kinderopvang voor peuters en de vraag naar buitenschoolse opvang enorm toegenomen. De Stimuleringsmaatregelen Kinderopvang van de centrale overheid hebben hun vruchten afgeworpen en het aantal voorzieningen is inmiddels drastisch toegenomen, al is op dit moment de vraag nog steeds groter het aanbod.

Een tweede gevolg is dat de traditionele, op sekse gebaseerde rolverdeling in de privé-sfeer langzaam maar zeker verandert. De onderlinge verdeling van betaald en onbetaald werk, van 'werk' en 'zorg' in het gezin en in andere samenlevingsvormen heeft de laatste jaren in maatschappelijke en politieke discussies heel wat aandacht gekregen. De regering bereidt op dit moment een nieuwe wet Arbeid & Zorg voor die voor alle Nederlanders verruiming beoogt van de mogelijkheden om betaald werk met andere verplichtingen en activiteiten in de privé-sfeer te combineren.

— In het algemeen kunnen we stellen dat de ideeën over opvoeding en socialisering aan verandering onderhevig zijn. Al neemt het gezin nog steeds een centrale positie in en is het in eerste instantie verantwoordelijk voor het grootbrengen van kinderen, toch ontwikkelt zich op dit ogenblik een nieuwe visie op de socialisering van kinderen: namelijk als een *gezamenlijke maatschappelijke verantwoordelijkheid*, waarbij veel verschillende partijen, waaronder de overheid, zijn betrokken.

Dit betekent dat het overheidsbeleid een nieuwe richting opgaat, gericht op het instellen van constructieve belangengemeenschappen waaraan particulieren, professionele organisaties en overheid op voet van gelijkheid deelnemen.

— Beleidsmakers baseren zich steeds meer op wetenschappelijke inzichten omtrent de ontwikkeling van kinderen als basis voor hun strategieën. Recente onderzoeken met een directe invloed op het ECEC-beleid zijn *Kwetsbare jeugd* (Schuyt, 1995), een onderzoek naar *Jeugd en Gezin* (Junger-Tas, 1997) en een survey studie naar de opvoedkundige praktijk en omstandigheden: *Opvoeden in Nederland* (Rispen et al., 1996).

De belangrijkste typen ECEC-voorzieningen

Overheidsbeleid en voorzieningen die direct met ECEC te maken hebben, zijn in drie cirkels rond het kind en het gezin georganiseerd.

— De eerste cirkel betreft de *algemene voorzieningen*, voor alle kinderen in de leeftijd van 0 t/m 6 jaar. Dit zijn: peuterspeelzalen (2 tot 4 jaar), kinderdagverblijven (0 tot 4 jaar), buitenschoolse opvang (4 t/m 12), basisonderwijs (4 t/m 12 jaar) en jeugdgezondheidszorg (0 t/m 18 jaar).

— De tweede cirkel betreft de voorzieningen en programma's voor kinderen en/of gezinnen die extra hulp of aandacht nodig hebben om volledig te kunnen deelnemen aan de reguliere voorzieningen. De belangrijkste voor ECEC relevante *interventieprogramma's* zijn: ontwikkelingsstimuleringsprogramma's (of: educatieve ondersteuningsprogramma's) en opvoedingsondersteuningsprogramma's.

— De derde cirkel betreft de gespecialiseerde, intensieve vormen van hulp en ondersteuning voor kinderen met speciale behoeften en/of ernstige problemen. Dit zijn onder andere gespecialiseerde jeugdhulpverlening (waaronder psychiatrische hulpverlening en rechtshulp), scholen voor speciaal onderwijs en de Raden voor Kinderbescherming.

De belangrijkste soorten voorzieningen in de eerste, tweede en derde cirkel worden uitvoerig beschreven in hoofdstuk 4 van dit rapport.

Naast voorzieningen die direct op het kind en het gezin zijn gericht, bestaan er andere regelingen die van betekenis zijn voor ECEC, namelijk juridische en financiële regelingen die gezinnen hulp bieden bij hun opvoedkundige plicht, zoals verlofregelingen en subsidies. Beleid en voorzieningen op dit gebied worden in hoofdstuk 3 van dit rapport beschreven.

Capaciteit en gebruik van de algemene ECEC-voorziening

Het gebruik van de algemene ECEC-voorzieningen (eerste cirkel) varieert afhankelijk van het type. De deelname van ouders en jonge kinderen aan gezondheidszorg vanuit de OKZ (Ouder- en kindzorg) is het grootst in het eerste jaar (95%) en neemt vervolgens geleidelijk af tot 80% in het vierde jaar. Hetzelfde geldt voor het primair onderwijs, wettelijk verplicht voor alle kinderen vanaf 5 jaar. In de praktijk gaat echter 99% van de 4-jarigen naar de basisschool.

Van de andere soorten voorzieningen wordt in mindere mate gebruik gemaakt, meestal afhankelijk van de behoeften van kinderen en hun ouders. Van officiële kinderopvang wordt door 20% van de 0 t/m 3-jarigen gebruik gemaakt. Hoewel de afgelopen jaren de omvang van kinderopvang enorm is toegenomen, is de vraag naar officiële kinderopvang nog steeds groter dan het aanbod. Het beleid van de Nederlandse regering beoogt deze kloof met het streven naar uitbreiding van kinderopvang te dichten.

De vraag naar een plaats op peuterspeelzalen (ongeveer 50% van de 2 en 3-jarigen) blijkt redelijk stabiel. De toekomstige ontwikkeling van deze voorziening is sterk afhankelijk van het gemeentelijk beleid met betrekking tot jonge kinderen binnen het lokale onderwijs- en welzijnsbeleid.

Kwaliteitsnormen en kwaliteitsbewaking

Voor alle typen ECEC-voorzieningen zijn kwaliteitsnormen opgesteld die meestal betrekking hebben op de fysieke omstandigheden en de organisatorische en procedurele gang van zaken. Kwaliteitsnormen voor de pedagogische aanpak zijn een terugkerend punt van discussie, maar – deels vanwege de uiteenlopende opvattingen over voor- en vroegschoolse educatie – wordt er zelden de hand aan gehouden.

In het primair onderwijs speelt de Onderwijsinspectie een belangrijke rol bij de normering en kwaliteitsbewaking van het onderwijs voor jonge kinderen.

In de kinderopvangsector krijgen de pedagogische aspecten tegenwoordig meer aandacht. De bedoeling is dat in deze sector (in de nabije toekomst) een eigen systeem voor kwaliteitsnormen en –bewaking wordt gehanteerd (zelfregulering). Op dit moment is een ‘Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang’ van kracht, opgesteld door de rijksoverheid, dat door gemeenten als instrument voor kwaliteitsbewaking wordt gehanteerd. In de toekomst zal de overheid wettelijke kwaliteitsnormen vaststellen.

In de sector jeugdgezondheidszorg (preventieve gezondheidszorg voor 0 t/m 18-jarigen), wordt een nieuwe wetgeving voorbereid waarin het basisservicepakket wordt gedefinieerd en gestandaardiseerd en de activiteiten van de verschillende organisaties op een lijn worden gebracht door middel van de invoering van integrale gezondheidsdossiers voor de jeugd.

Taakomschrijving en opleidingseisen

Voor de meeste ECEC-instellingen zijn de taken en opleidingseisen van groepsleid(st)ers duidelijk omschreven. Het merendeel van de (betaalde) ECEC-krachten dient een beroepsgerichte opleiding op hbo- of minimaal mbo-niveau te hebben afgemaakt.

Onderwijsinstellingen bieden een uitgebreid pakket van *in-house* opleidingsmodulen voor de ECEC-sector. Veranderingen in het ECEC-systeem en in onderwijsopvattingen leiden tot een verschuiving in de eisen voor de leerwerkovereenkomsten. Sommige typen instellingen (met name peuterspeelzalen) hebben ook onbetaalde krachten en stagiaires in dienst.

Beroepsstatus en salarissen

Het werken met jonge kinderen wordt over het algemeen laag gewaardeerd. Desondanks zijn de salarissen van groepsleid(st)ers in kinderdagverblijven en peuterspeelzalen onlangs verhoogd.

In het basisonderwijs dreigt een tekort aan onderwijzend personeel, deels vanwege het besluit van de regering tot klassenverkleining in de onderbouw van de basisschool.

Participatie van het gezin

De actieve betrokkenheid van ouders in ECEC is voor alle typen instellingen toegenomen. De participatie en invloed van ouders in ECEC-instellingen is door nieuwe wettelijke voorschriften gestimuleerd. Onder de instellingen die ECEC-diensten bieden is men zich steeds meer bewust van het belang van ouderparticipatie en -steun om de kwaliteit te verbeteren en aan de wensen van ouders en kinderen tegemoet te komen. In het basisonderwijs zijn ouders een belangrijkere rol gaan spelen door de introductie van de nieuwe Kwaliteitswet Onderwijs. Volgens deze wet moeten scholen aan ouders verantwoording afleggen over hun beleid en kwaliteitsregels, onder andere door openbaarmaking van schoolprospectussen en beleidsplannen. Van alle scholen wordt gevraagd deze vanaf 1999 beschikbaar te hebben. Het ministerie van VWS heeft voor innovatie gepleit op het gebied van opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering, waarbij ouders hulp en steun krijgen bij de opvoeding van hun kinderen. Sommige ouders hebben echter te weinig tijd, te weinig zelfvertrouwen of missen sociale vaardigheden of taalvaardigheden om effectief te kunnen participeren. Ouders van kinderen in kinderdagverblijven kunnen dergelijke activiteiten vaak moeilijk combineren met hun werk. Ouders uit etnische minderheidsgroepen en ouders met een lage SES ontbreekt het vaak aan voldoende (zelf)vertrouwen.

Financiering

De financiering van ECEC-instellingen varieert per type voorziening. Kinderopvang wordt, met overheidssubsidie van het rijk en van gemeenten en met ouder- en werkgeversbijdragen gefinancierd. Peuterspeelzalen worden door gemeenten gefinancierd, die weer een ouderbijdrage kunnen vragen. Basisscholen en scholen voor speciaal onderwijs krijgen subsidie van het ministerie van OCenW en kunnen een vrijwillige ouderbijdrage vragen. De gezondheidszorg van jonge kinderen wordt deels bekostigd door de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), deels door de landelijke overheid en deels door de gemeenten. Innovatieve programma's en pilotprojecten worden meestal gefinancierd door de landelijke overheid en soms in aanvulling daarop door provinciale of lokale overheden.

Evaluatie en onderzoek

In Nederland worden wetenschappelijke onderzoeksresultaten, statistische gegevens en andere instrumenten (zoals landelijke monitors) steeds breder geaccepteerd en als basis gebruikt bij het uitstippelen van beleid. De regering heeft verschillende bronnen van beleidsinformatie ter

beschikking, waaronder een aantal nationale monitoringsinstrumenten voor kinder-, jeugd- en jongerenbeleid.

Er zijn verschillende arena's waar beleidsmakers en jeugdbeleidonderzoekers elkaar ontmoeten en discussiëren over jeugd- en jongeren-(beleids)kwesties. Bovendien bestaat er een infrastructuur voor de coördinatie van onderzoeksuitkomsten op het gebied van jeugd en jeugdbeleid. Deze worden in hoofdstuk 5 van dit rapport beschreven.

Inhoud

Inleidende opmerkingen	14
1 Context en overzicht voorzieningen.....	16
1.1 Een korte geschiedenis van ECEC.....	17
1.2 Belangrijke feiten en cijfers.....	18
1.2.1 Demografische gegevens.....	18
1.2.2 Etnische minderheden	19
1.2.3 Kinderen opvoeden in Nederland.....	20
1.3 Overzicht van de belangrijkste voorzieningen voor ECEC	22
1.3.1 ECEC-voorzieningen voor jonge kinderen en het gezin	22
1.3.2 Voorzieningen ter ondersteuning van ECEC-instellingen en ECEC-beleidsvorming.....	23
1.3.3 Algemene wettelijke voorzieningen en andere regelingen voor gezinnen	24
1.4 Gemeenschappelijke inzichten in voor- en vroegtijdse educatie en opvang.....	24
1.4.1 Gemeenschappelijke inzichten en doelstellingen van algemene ECEC-voorzieningen.....	24
2 ECEC(gerelateerd)-beleid en verdeling van verantwoordelijkheden.....	28
2.1 Het beleid inzake voor- en voegschoolse educatie en opvang	28
2.1.1 Beweegredenen voor het ECEC-beleid	28
2.1.2 Doelstellingen en doelgroepen van het ECEC-beleid	29
2.2 Bredere steun voor het ECEC-beleid: beleid voor kind en gezin	32
2.3 Verantwoordelijkheden voor ECEC	35
2.3.1 De verantwoordelijkheden van de centrale overheid	37
2.3.2 De verantwoordelijkheden van het provinciaal bestuur en de drie grootstedelijke gebieden.....	39
2.3.3 De verantwoordelijkheden van de lokale overheid	40
3. Ouderbetrokkenheid en -ondersteuning.....	42
3.1 Regelingen voor ouders met (jonge) kinderen	43
3.1.1 Parttimewerk	43
3.1.2 Verlofregelingen	44
3.1.3 Beschermende maatregelen.....	45
3.1.4 Fiscale voordelen	45
3.1.5 Andere (financiële) regelingen en subsidies.....	45
3.2 Gezinsbetrokkenheid bij het ECEC-beleid en voorzieningen	46
3.2.1 De rol van de ouders.....	46
3.2.2 Obstakels voor ouderbetrokkenheid	47
3.2.3 Informatie aan ouders.....	48
3.2.4 Verwachtingen van ouders	48
3.3 Andere faciliteiten voor ouders	49
4 De belangrijkste ECEC-voorzieningen	50
4.1 Kinderopvang	51
4.1.1 Belangrijkste categorieën	53
4.1.2 Beschikbaarheid en plaatsingskansen	53
4.1.3 Verantwoordelijkheden	54
4.1.4 Regelgeving	54
4.1.5 Kwaliteit.....	55
4.1.6 Financiering	56

4.1.7 Personele bezetting.....	58
4.1.8 De rol van de ouders.....	60
4.1.9 Nieuwe ontwikkelingen.....	61
4.2 <i>Peuterspeelzalen</i>	62
4.2.1 Beschikbaarheid en plaatsingskans.....	63
4.2.2 Regelgeving.....	63
4.2.3 Kwaliteit.....	64
4.2.4 Financiering.....	64
4.2.5 Personele bezetting.....	64
4.2.6 Programma-inhoud en implementatie.....	66
4.2.7 Vooruitzichten voor de toekomst.....	66
4.3 <i>Preventieve jeugdgezondheidszorg</i>	66
4.3.1 Beschikbaarheid en bereikbaarheid.....	67
4.3.2 Regelgeving.....	68
4.3.3 Kwaliteit.....	68
4.3.4 Financiering.....	68
4.3.5 Vooruitzichten voor de toekomst.....	69
4.4 <i>Primair onderwijs</i>	69
4.4.1 Beschikbaarheid en toegankelijkheid.....	70
4.4.2 Regelgeving.....	71
4.4.3 Kwaliteit.....	71
4.4.4 Financiering.....	73
4.4.5 Personele bezetting.....	73
4.4.6 Programma-inhoud en implementatie.....	75
4.4.7 De rol van de ouders.....	76
4.4.8 Nieuwe ontwikkelingen.....	76
4.5 <i>Interventieprogramma's</i>	76
4.5.1 Regelgeving.....	77
4.5.2 Personele bezetting.....	78
4.5.3 De rol van de ouders.....	78
4.5.4 Financiering.....	78
4.6 <i>Speciaal onderwijs</i>	80
4.7 <i>Jeugdhulpverlening</i>	81
4.7.1 Soorten voorzieningen.....	81
4.7.2 Toegankelijkheid.....	82
4.7.3 De rol van de ouders.....	82
4.8 <i>Opmerkingen tot besluit</i>	83
5. Evaluatie en Onderzoek	85
5.1 <i>Verschillende soorten onderzoek naar ECEC-beleid en voorzieningen</i>	85
5.1.1 Programma-evaluatie.....	85
5.1.2 Beleidsevaluatie.....	86
5.1.3 Nationale overzichtsstudies.....	86
5.1.4 Academisch onderzoek naar de voor- en vroegschoolse periode en ECEC-voorzieningen.....	87
5.2 <i>Andere informatiebronnen: statistische en registratiegegevens en monitoringinstrumenten</i>	87
5.2.1 Belangrijkste informatiebronnen.....	87
5.2.2 Beleidsinformatiesystemen.....	88
5.2.3 Monitoringinstrumenten.....	89
5.3 <i>Onderzoeksinfrastructuur</i>	90
5.3.1 Programmering van jeugdonderzoek.....	90
5.3.2 Beheer en verspreiding van onderzoeksgegevens.....	91
Bijlagen	92
<i>Bijlage 1 Demografische context van ECEC</i>	93

<i>Bijlage 2</i>	<i>Personeel in de kinderopvang</i>	95
<i>Bijlage 3</i>	<i>Ouderbijdrage</i>	96
<i>Bijlage 4</i>	<i>Overzicht van home-based en centre-based interventieprogramma's</i>	98
<i>Bijlage 5</i>	<i>Jeugdhulpverlening</i>	101
Glossarium		104
Bibliografie		108
Noten		109
Nieuw gebruikte literatuur		110

Inleidende opmerkingen

Dit rapport is een aangepaste, bijgewerkte en vertaalde versie van het Engelse achtergrondrapport 'Early childhood education and care policy in the Netherlands'. Het rapport werd vervaardigd door Sardes Educational Services (Klopprogge et al., 1998) in het kader van het OESO *Thematic Review of Early Childhood Education and Care (ECEC 1) Policy Project*. Dit project werd in maart 1998 door de OESO-onderwijscommissie gelanceerd. De directe aanleiding voor het project was de ministertop in 1996 inzake *Making Lifelong Learning a Reality for All*. In hun communiqué gaven de ministers van Onderwijs hoge prioriteit aan een grotere toegankelijkheid en kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie in nauwe samenwerking met het gezin, en streefde men naar versterking van de basis voor een leven lang leren. Doel van dit onderzoek is om het beleid inzake voor- en vroegschoolse educatie in alle OESO-landen te verbeteren².

Als onderdeel van het onderzoeksproces ontving Nederland een *inspectieteam*, bestaande uit het OESO-Secretariaat en experts met uiteenlopende wetenschappelijke en politieke achtergrond, voor een intensief tiendaags casestudy bezoek aan ons land (26 oktober – 4 november 1998). Tijdens het bezoek interviewde het inspectieteam de belangrijkste betrokken partijen bij het OESO-beleid en de praktijk en observeerde het een aantal voorbeelden van OESO-programma's in Nederland. Op basis van deze informatie stelde het inspectieteam de Country Note *Early Childhood Education and Care policy in the Netherlands* op (OECD, september 1999).

Format van dit rapport

Omdat de OESO tot een vergelijkend rapport wil komen dat gebaseerd is op de achtergrondrapportages van de deelnemende landen en de Country Notes van de inspectieteams, volgde de originele Achtergrondrapportage een door de OESO ontwikkeld format. In de aangepaste en bijgewerkte versie van de Achtergrondrapportage zijn informatie van Sardes (Klopprogge et al. 1998), van het OESO-inspectieteam (OESO, Nederland, 1999) en meer recente nationale beleidsontwikkelingen inzake voor- en vroegschoolse educatie verwerkt. De lezer krijgt een compleet overzicht van de nieuwste en meest recente ontwikkelingen en innovaties in het ECEC-beleid en -praktijk in Nederland.

Reikwijdte van het rapport

Het rapport is gericht op het beleid en de voorzieningen voor kinderen in de leeftijdsgroep van 0 t/m 6 jaar. Het richt zich met name op het beleid van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) en op de voorzieningen en praktijk die daaruit voortvloeien. Het rapport geeft uitgebreide informatie over de volgende vormen van algemene ECEC-voorzieningen: kinderopvang, peuterspeelzalen en basisonderwijs. Beleid en voorzieningen op het gebied van jeugdgezondheidszorg, gespecialiseerde jeugdhulpverlening en speciaal onderwijs komen ook aan bod, maar worden niet uitvoerig beschreven. Hetzelfde geldt voor het beleid van het ministerie van Sociale Zaken (SZW), gericht op ondersteuning van ouders die hun werk willen combineren met opvoeding en onderwijs van (jonge) kinderen. De auteurs hebben geprobeerd zich te beperken tot de meest relevante informatie en het evenwicht tussen de (beleids)plannen en de praktijk in het oog te houden.

Dankbetuiging

Diverse Nederlandse deskundigen hebben commentaar gegeven op de conceptversie van de Achtergrondrapportage. De auteurs willen hierbij graag de functionarissen van de ministeries bedanken die het rapport becommentarieerden, met name Mw Anke Vedder, Mw Una Huizinga, Dhr Fokko Kool en Mw Trudy Hofstede (ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) en Dhr Mark Weekenborg (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen). Ook willen de auteurs Professor Jan Rispens (Rijksuniversiteit Utrecht) bedanken, Dhr Jan van den Berg (Procesmanagement Primair Onderwijs (PMPO)), Mw Ina Bakker (Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn) en dhr Peter Lankhorst, voor hun bijdragen aan het rapport. De laatste versie van de Achtergrondrapportage werd samengesteld door Mw Pauline de Savornin Lohman van Onderzoeks- en adviesbureau Van Dijk Van Soomen en Partners (DSP), in nauwe samenwerking met Mw Anke Vedder van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, die de bijdragen aan het rapport van de verschillende departementsambtenaren coördineerde en een belangrijke inbreng had bij de redactionele eindfase.

Tenslotte willen we de leden van het OESO-inspectieteam bedanken die ons gestimuleerd en geholpen hebben bij het onderzoek naar en de discussies over ons nationale ECEC-beleid en -praktijk, en beleidsvraagstukken en uitdagingen voor de toekomst hebben verhelderd.

1 Context en overzicht voorzieningen

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de algemene context van het ECEC-beleid. We beschrijven in het kort de voorgeschiedenis van de algemene voorzieningen die in het kader van het ECEC-beleid zijn getroffen (paragraaf 1.1). Daarnaast presenteren we een aantal feiten en cijfers (paragraaf 1.2), en laten vervolgens de globale structuur van de voorzieningen aan bod komen (1.3). In (1.4) worden algemene inzichten en doelstellingen van ECEC-voorzieningen besproken.

1.1 Een korte geschiedenis van ECEC

Negentiende eeuw: particulier initiatief

In de tweede helft van de negentiende eeuw werden de eerste bewaarscholen opgericht met het doel de opvoeding van kinderen uit arme gezinnen te verbeteren. Deze scholen moesten crimineel gedrag tegengaan en religieus gedrag bevorderen. Tegelijkertijd kregen moeders daarmee de gelegenheid om een baan buitenshuis aan te nemen. Een ander type voorziening uit die tijd was de zogenaamde 'matressenschool', waar moeders uit de arbeidersklasse op de kinderen van werkende moeders pasten. Deze laatste waren vaak alleenstaand of weduwen die gedwongen buitenshuis werkten om het gezin te kunnen onderhouden. In die tijd waren ECEC-activiteiten sterk geworteld in het particulier initiatief (PI) van georganiseerde groepen Nederlandse burgers uit de middenstand of hogere klassen. Een humanitair-christelijk moraal speelde daarbij een belangrijke rol.

Twintigste eeuw: toenemende betrokkenheid van de overheid

Vanaf de eeuwwisseling nam de betrokkenheid en invloed van de rijksoverheid op het gebied van opvang en onderwijs gestaag toe. In eerste instantie was die betrokkenheid gericht op de bescherming van het kind tegen misbruik, zoals in het geval van kinderarbeid. Enkele jaren later werd het basisrecht (en de plicht) op onderwijs voor alle Nederlandse kinderen opgenomen in de Nederlandse Grondwet. In de periode na de Tweede Wereldoorlog kreeg de overheid al snel meer invloed op het welzijn van de burger en op de financiering van sociale voorzieningen en organisaties voor welzijn en zorg. De Nederlandse Welvaartsstaat bereikte in de jaren 70 haar hoogtepunt. Tegen die tijd had zich in Nederland een ingewikkeld en ondoorzichtig netwerk van organisaties in de welzijns- en zorgsector ontwikkeld. Deels gedwongen door de economische recessie luidden de jaren 80 een nieuw tijdperk in, gekenmerkt door bezuinigingen, decentralisatie van verantwoordelijkheden en deregulering.

Verschuiving van inzichten en veranderingen in het systeem

De eerste (particuliere) ECEC-initiatieven op het gebied van kinderopvang waren deels het gevolg van praktische overwegingen (bijvoorbeeld moeders die kostwinner waren) en deels van de morele ongerustheid van burgers uit de middenklasse en hogere klassen over de normen en waarden van kinderen en gezinnen uit de lagere klassen. De ECEC-activiteiten waren dan ook gericht op de opvang van kinderen van werkende moeders en op het bijsturen van kinderen uit 'asociale' gezinnen, door hen bijvoorbeeld christelijke waarden bij te brengen. Tot aan de Tweede Wereldoorlog zou dit nogal patriarchale uitgangspunt de heersende opvatting blijven ten aanzien van de functie en doelstellingen van ECEC-instellingen.

Nieuwe typen voorzieningen: peuterspeelzalen, kinderopvang en buitenschoolse opvang. Het idee dat kinderopvang *de ontwikkeling van kinderen dient te stimuleren*, in plaats van alleen opvang te bieden en/of het gedrag te corrigeren, werd in de jaren 60 steeds belangrijker. Rond 1965 ontstonden de eerste peuterspeelzalen, waar kinderen in de leeftijdsgroep van 2 en 3 jaar twee of drie keer per week in een veilige omgeving konden spelen. Deze speelzalen waren puur op het kind gericht en niet bedoeld als voorziening voor kinderen van werkende ouders. In de jaren 70 nam het aantal speelzalen snel toe. In dezelfde periode kwamen er ook andersoortige voorzieningen voor kinderopvang. De belangrijkste waren de *gastouderopvang* (waarbij particulieren bij hen thuis de kinderen van anderen opvangen), *kinderdagverblijven* en *buitenschoolse opvang*. Tot 1990 was de capaciteit van dit type voorzieningen nog zeer beperkt. Naarmate het aantal werkende vrouwen gedurende de jaren 80 toenam, werd kinderopvang steeds meer als een belangrijke verworvenheid gezien in het creëren van gelijke kansen voor vrouwen. Als gevolg daarvan waren de voorzieningen en het voorzieningenbeleid steeds minder puur op het kind gericht en steeds meer op de behoeften van moeders (en de arbeidsmarkt).

Kleuterscholen

Deze scholen voor 4 en 5-jarigen kregen met de Wet op het Kleuteronderwijs (1956) officiële status. De opvattingen over het kleuteronderwijs veranderden echter in de loop der tijd en er werd steeds meer belang gehecht aan de ontwikkelingsstimulering van jonge kinderen. In 1974 werd de wet aangepast en werd het accent op activiteiten en materialen verlegd naar een accent op bevordering van de algehele ontwikkeling van kinderen. Sinds 1985 is het kleuter- en basisonderwijs geïntegreerd tot een basisschool nieuwe stijl die de volledige leeftijdsgroep van 4 t/m ongeveer 12 jaar onderbrengt. Deze verandering was het gevolg van het inzicht dat de ontwikkeling van kinderen een continu proces is; de basisschool nieuwe stijl wil garanderen dat onderwijsactiviteiten inspelen op dit continue ontwikkelingsproces.

1.2 Belangrijke feiten en cijfers

Voordat we ingaan op het onderwerp van dit rapport – ECEC-beleid en -voorzieningen in Nederland – presenteren we in deze paragraaf een aantal belangrijke feiten en cijfers over jonge kinderen en hun positie in de Nederlandse samenleving. Deze zijn belangrijk voor een juist begrip en correcte interpretatie van de informatie over het ECEC-beleid.

1.2.1 Demografische gegevens

(zie ook: appendix 1)

In 1998 telde Nederland 1.369.000 kinderen in de leeftijdsgroep van 0 t/m 6 jaar, wat neerkomt op 9% van de totale Nederlandse bevolking. In 1998 waren er 84.000 gezinnen met ten minste één kind in de leeftijdsgroep van 0 t/m 5 jaar. De gemiddelde gezinsgrootte in Nederland (2,1 kind per huishouden met kinderen) is in de afgelopen decennia niet veranderd. Het vruchtbaarheidscijfer onder Nederlandse vrouwen is relatief laag (1,56) en de gemiddelde leeftijd waarop moeders hun eerste kind krijgen is relatief hoog (29 jaar). Gezinnen van etnische minderheden tellen meer kinderen: gemiddeld 3,7 per huishouden met kinderen; daarbij krijgen moeders uit etnische minderheidsgroepen op jongere leeftijd kinderen. Als gevolg neemt het aantal kinderen uit etnische minderheidsgroepen op de totale bevolkingsgroep van 0 t/m 6 jarigen sneller toe dan het aantal etnische minderheden op de totale populatie. Het merendeel van de kinderen (85%) groeit op in een ‘traditioneel’ gezin, bestaande uit twee getrouwde ouders en een of meer broers en zussen.

Dertien procent van alle kinderen groeit op in een eenoudergezin en 1,5% heeft ouders die samenleven maar niet getrouwd zijn. Eén op de tien kinderen blijft enig kind.

In de afgelopen decennia is de leeftijdsopbouw van de Nederlandse bevolking veranderd:

— Er is sprake van een *ontgroeningsproces* aan de ene kant: een afname van het aantal jongeren in verhouding tot de totale bevolking als gevolg van het lage vruchtbaarheidscijfer van de Nederlandse bevolking (1,56 kinderen per vrouw in 1997);

— Aan de andere kant is er sprake van een *vergrijzingsproces*: een toename van het aantal ouderen in verhouding tot de totale bevolking als gevolg van de toegenomen welvaart en verbeterde gezondheidszorg.

Een van de gevolgen van deze ontwikkeling is dat een steeds groter beroep wordt gedaan op het stelsel van sociale voorzieningen (waaronder ouderdomspensioenen) en het zorgstelsel, terwijl het werkende of belastingbetalende deel van de bevolking dat dit stelsel in stand moet houden, inkrimpt.

Een positief vooruitzicht voor de moderne generatie jongeren is dat voor de meesten de mogelijkheden op de arbeidsmarkt zeer gunstig zijn, althans zolang de huidige economische groei aanhoudt.

1.2.2 Etnische minderheden

Nederland is altijd al een immigratieland geweest, maar de huidige Nederlandse samenleving is heterogener dan ooit. Na de Tweede Wereldoorlog heeft men in Nederland verschillende perioden gekend die een grote toevloed van mensen uit andere landen lieten zien:

— Tussen 1945 en 1948 kwamen zo'n 110.000 immigranten vanuit Indonesië naar Nederland, voor een deel voormalig militair en burgerpersoneel in dienst van de koloniale regering.

— In de jaren 50 kwamen nieuwe immigrantenstromen uit Indonesië in Nederland aan.

— Een volgende immigrantenstroom uit de vroegere Nederlandse kolonies kwam uit Suriname en de Nederlandse Antillen. Grote aantallen van deze groepen arriveerden vanaf 1970 in ons land. Zij waren rechtmatig gezien Nederlandse ingezetenen en konden zonder enige belemmering naar ons land emigreren.

— De immigratie van gastarbeiders begon in de jaren 50, hoofdzakelijk vanuit landen in het Middellandse-Zeegebied. Tijdens de jaren 60 sloot de Nederlandse regering wervingsverdragen met Italië, Spanje, Portugal, Turkije, Griekenland, Marokko, Joegoslavië en Tunesië. In 1973 liep het aantal immigranten uit wervingslanden op tot 128.500. Sommige immigranten uit de noordelijke mediterrane landen gingen terug naar hun land. Van de immigranten uit Turkije en Marokko bleef het merendeel in Nederland. Velen lieten hun gezinnen naar Nederland overkomen en besloten zich hier voorgoed te vestigen. In 1996 woonden er 272.000 mensen van Turkse en 225.000 van Marokkaanse origine in ons land.

— *Vluchtelingen* komen al sinds eeuwen naar Nederland. Sinds eind jaren 70 is de instroom van vluchtelingen sterk gestegen. Het jaarlijks aantal asielzoekers fluctueert, maar doorgaans is er sprake van een sterke groei, met een gemiddelde van bijna 40.000 per jaar in de periode 1993-1995. Asielzoekers zijn afkomstig uit een groot aantal landen en gebieden.

— Niet alle immigranten worden officieel tot de minderheden gerekend. In het Nederlandse beleid gelden de volgende nationaliteiten als *etnische minderheidsgroepen*: personen van Surinaamse, Turkse, Marokkaanse, Antilliaans/Arubaanse of Tunesische afkomst, personen afkomstig uit de noordelijke landen in het Middellandse-Zeegebied en de Kaapverdische eilanden, als ook Chinezen en Vietnamezen. Ook officieel erkende vluchtelingen en asielzoekers die in Nederland mogen blijven, behoren tot de minderheidsgroepen.

— Het aantal illegaal in Nederland verblijvenden is moeilijk te bepalen. Schattingen

voor 1995 varieerden van 30.000 tot 150.000.

Op 1 januari 1998 woonden er meer dan 62.000 kinderen in de leeftijdscategorie van 0t/m4 jaar uit etnische minderheidsgroepen in Nederland (zoals hierboven gedefinieerd) en meer dan 65.000 in de leeftijdsgroep van 5t/m9 jaar.

1.2.3 Kinderen opvoeden in Nederland

Nederland heeft de reputatie over het algemeen progressief en liberaal te zijn. Kijken we echter naar de verdeling van arbeid tussen de seksen, naar de maatschappelijke organisatie van kinderopvoeding en het beleid inzake opvang en verzorging van kinderen, dan loopt ons land achter ten opzichte van veel andere Europese landen. In de afgelopen decennia, met name in de periode na de Tweede Wereldoorlog, was de normale gang van zaken dat moeders van (jonge) kinderen thuisbleven om voor de kinderen te zorgen en dat vaders de kost verdienden (het zogenaamde kostwinnersmodel). Het percentage Nederlandse moeders – en vrouwen in het algemeen – dat deelneemt aan de arbeidsmarkt was dan ook laag in vergelijking met andere Europese landen. Het kostwinnersmodel werd door de regering aantrekkelijk gemaakt – bijvoorbeeld met belastingvoordeel voor gezinnen waarvan één persoon kostwinner is – en algemeen geaccepteerd door de Nederlandse burger. Zo wees een onderzoek uit 1965 uit dat meer dan 80% van de mannen en vrouwen het idee afkeurde dat vrouwen met schoolgaande kinderen een baan hadden en bijna 100% van de mannen en vrouwen het idee afkeurde om jonge kinderen in een kinderopvanginstelling te plaatsen (Van Praag, 1997).

Het inzicht dat het niet schadelijk voor kinderen is om ze naar een instelling voor kinderopvang te brengen en dat het zelfs gunstig kan zijn voor hun ontwikkeling, heeft pas sinds de jaren 90 bijval gekregen. Uit recent onderzoek blijkt dat vandaag de dag minder dan 20% van de Nederlandse bevolking bezwaar maakt tegen het feit dat moeders buitenshuis werken en dat 50% het afkeurt dat kinderen naar een kinderdagverblijf gaan (Van Praag, 1997). Toch bestaan er nog groepen in Nederland die het idee afkeuren dat moeders van jonge kinderen een baan buitenshuis hebben. Dit geldt vooral voor de sociale categorieën die als laatste het kostwinnersmodel volgen (d.w.z. groepen met een lage sociaal-economische status).

Gegevens en onderzoeksresultaten over het 'doorsnee' Nederlandse gezin

Een recent gezaghebbend, grootschalig onderzoek (Rispen et al., 1996) verschaft inzicht in de gebruikelijke opvoedingsomstandigheden en –methoden in Nederland.

— De meeste gezinnen (90% of meer) zijn stabiel en goed georganiseerd. Ze hebben zichzelf een duidelijk aantal regels gesteld over de taakverdeling en verantwoordelijkheden van de gezinsleden. De interactie tussen ouder en kind is intens. Wederzijdse steun, eerlijkheid en 'saamhorigheid' typeren de communicatie- en interactiepatronen in de meeste Nederlandse gezinnen.

— Nederlandse ouders zijn 'optimistische opvoeders': ze hechten veel waarde aan het gezin als belangrijkste factor bij de socialisering van kinderen. Naar hun mening is het gezin (veel) belangrijker en invloedrijker voor de socialisering van het kind dan andere verbanden en bronnen, zoals het kinderdagverblijf of de school.

— Het merendeel (80%) van de ouders heeft ook een positief beeld van de eigen competentie om hun kinderen op te voeden.

— Bij de opvoeding zijn de meeste ouders erop gericht de persoonlijke ontwikkeling van hun kinderen aan te moedigen. Met name de sociale en morele ontwikkeling van hun kinderen staat voorop.

Zelfstandigheid, een onafhankelijk oordeel en maatschappelijke verantwoordelijkheid staan bij ouders hoger aangeschreven dan inschikkelijkheid, gehoorzaamheid en zich meten met anderen. Deze waardenoriëntatie van ouders is niet seksegebonden: Nederlandse ouders hebben wat socialisering betreft voor jongens en meisjes dezelfde normen, waarden en doelstellingen voor ogen.

— Het gedrag van ouders tijdens de interactie ouder-kind kan als ‘gezaghebbend’ worden omschreven (tegenover ‘autoritair’): een combinatie van affectie tonen en steun geven aan het kind en gezag uitoefenen door te communiceren en inductief discipline bij te brengen.

Autoritair gezag door beloning/straf en machtsuitoefening komt bij de meerderheid van de gezinnen zelden (maar niet ‘nooit’) voor. De auteurs komen tot de conclusie dat de gezinsbanden in deze gezinnen oprecht warm en liefdevol zijn. Discipline wordt bijgebracht door over en weer te praten en onderhandelen.

— In het onderzoek werd nauwelijks bewijs gevonden voor klassenverschillen in normen en waarden bij kinderopvoeding. Ouders uit de betere kringen verschilden een klein beetje van de rest in dit opzicht dat ze minder emotionele steun en affectie tegenover hun kinderen toonden. Ouders uit de lagere klassen waren meer geneigd om autoritaire methoden voor gezagsuitoefening te gebruiken (straf en beloning).

— Het onderzoek leverde geen bewijs op voor seksestereotypering in de ambities en waarden die ouders bij het opvoeden nastreven: jongens en meisjes worden als gelijkwaardig bejegend.

— Het onderzoek leverde ook geen bewijs voor de populaire hypothese dat veel ouders in onze moderne samenleving zich onzeker voelen bij het opvoeden van hun kinderen en daar extra hulp bij nodig hebben. Als ouders extra hulp en informatie nodig hebben bij opvoedingskwesties, dan wenden ze zich meestal tot hun partner of tot anderen in hun sociale omgeving. Minder dan 10% van de ouders heeft op een bepaald moment professionele hulp of counseling gezocht bij een kinderarts of -psycholoog.

NB: het onderzoek was gericht op het vaststellen van de ‘doorsnee’

opvoedingsomstandigheden en -praktijken in Nederland. De auteurs maken duidelijk dat voor ongeveer 10% van de gezinnen dit positieve beeld van het Nederlandse gezin niet opgaat.

Deze gezinnen worden als instabiel en chaotisch beschreven. Het onderzoek geeft echter geen nadere informatie over deze gezinnen.

Opvoedingsgewoonten bij etnische minderheidsgroepen

Onderzoek naar de opvoedingspraktijk van etnische minderheden toont aan dat in vergelijking met de stijl van opvoeden van het Nederlandse kind, ouders uit etnische minderheidsgroepen meer nadruk leggen op gehoorzaamheid en respect en dat ze over het algemeen meer gebruik maken van autoritaire technieken om hun kinderen discipline bij te brengen (beloning en straf). De opvoedingsstijl van die ouders is ook meer seksegebonden: waarden, doelstellingen en ambities zijn voor jongens en meisjes verschillend. Deze manier van opvoeden is vooral duidelijk bij Turkse en Marokkaanse gezinnen. Aan de andere kant blijkt dat gezinnen van gastarbeiders hun kinderen in de meeste gevallen een warme, veilige en zorgzame omgeving bieden.

Recent onderzoek naar opvoedingsgewoonten van bepaalde categorieën gezinnen uit etnische minderheidsgroepen (Marokkaanse en Surinaamse, Creoolse) geeft aan dat deze gewoonten geleidelijk veranderen en steeds meer op de Nederlandse opvoedingspraktijk gaan lijken (Distelbrink, 1998 en Pels, 1998).

Volgens een aantal onderzoeken zien gezinnen uit etnische minderheidsgroepen minder toe op de cognitieve ontwikkeling van hun kinderen: veel ouders uit deze groepen achten de school

primair verantwoordelijk voor de schoolprestaties van hun kinderen. Al gaat het hier om kleinschalig, kwalitatief onderzoek, de resultaten worden gestaafd door statistische gegevens over schoolprestaties en het aantal voortijdig schoolverlaters onder kinderen van etnische minderheden.

De sociale betekenis van onderwijs

De Nederlandse samenleving legt sterk het accent op officieel onderwijs. Het gemiddelde opleidingsniveau van de Nederlander is in de loop van de twintigste eeuw langzamerhand hoger komen te liggen.

Tegenwoordig stroomt 45% van de leerlingen na het verlaten van de middelbare school door naar het hoger onderwijs (hoger beroepsonderwijs [hbo] of universiteit [WO]) (OESO-gemiddelde: 33%). Op grond van onderwijsstatistieken zal een vijfjarige die aan het schoolsysteem gaat deelnemen naar verwachting 17,5 jaar lang aan het onderwijssysteem blijven deelnemen (OESO-gemiddelde: 16,4 jaar)³. Aangezien 99% van de kinderen al op vierjarige leeftijd naar school gaat, is de uiteindelijke verwachting dat ze gemiddeld 18,5 jaar onderwijs volgen.

Het is lange tijd zo geweest dat meisjes minder hoog opgeleid waren dan jongens. Nu bereiken meisjes hetzelfde onderwijsniveau of zelfs hoger, al is er nog steeds verschil in het soort kwalificaties dat ze bereiken: meisjes zijn minder geneigd om technische vakken of wiskunde te kiezen.

1.3 Overzicht van de belangrijkste voorzieningen voor ECEC

In de hoofdstukken 3 en 4 van dit rapport zullen we uitvoerig ingaan op de specifieke regelingen en voorzieningen die relevant zijn voor het ECEC-beleid. In deze paragraaf wordt een overzicht van die voorzieningen gegeven om de lezer een indruk te geven van de diversiteit en complexiteit van ECEC-instellingen in Nederland.

Allereerst dient een onderscheid te worden gemaakt tussen drie soorten voorzieningen en regelingen op dit gebied:

- 1 Voorziening voor opvang en/of onderwijs, direct op het jonge kind en/of het gezin gericht (zie subparagraaf 1.3.1 en hoofdstuk 4);
- 2 Voorziening ter ondersteuning van voornoemde ECEC-instellingen en ECEC-beleidsvorming (zie subparagraaf 1.3.2);
- 3 (Wettelijke) voorzieningen en regelingen van meer conditionerende aard die algemene (materiële) hulp bieden aan gezinnen met jonge kinderen (zie subparagraaf 1.3.3 en hoofdstuk 3).

1.3.1 ECEC-voorzieningen voor jonge kinderen en het gezin

Directe voorzieningen op het gebied van ECEC zijn in drie cirkels rond het kind en het gezin georganiseerd. De eerste cirkel omvat *algemene voorzieningen* die in principe bedoeld zijn voor alle kinderen in de leeftijdsgroep van 0 tot 7 jaar. Dit zijn: peuterspeelzalen (2 tot 4 jaar), kinderdagverblijven (0 tot 4 jaar), instellingen voor buitenschoolse opvang (4 tot ongeveer 12 jaar), basisonderwijs (4 tot ongeveer 12 jaar) en instellingen voor jeugdgezondheidszorg (0 t/m 18 jaar).

In de categorie algemene voorzieningen kunnen basisonderwijs en jeugdgezondheidszorg als *basisvoorziening* worden beschouwd, omdat *alle* kinderen van de doelgroep voorzien worden. De tweede cirkel omvat voorzieningen en programma's voor kinderen en/of gezinnen die extra hulp of aandacht nodig hebben om te kunnen deelnemen aan de reguliere voorzieningen. De belangrijkste *interventieprogramma*, relevant voor ECEC zijn: programma's ter

voorkoming van onderwijsachterstanden en voor opvoedingsondersteuning. De derde cirkel omvat voorzieningen voor bijzondere, intensieve hulpverlening en steun aan kinderen met speciale behoeften en/of ernstige problemen. Hieronder vallen gespecialiseerde jeugdhulpverlening (inclusief psychiatrische en justitiële hulp), scholen voor speciaal onderwijs en instellingen ter bescherming van het kind. In hoofdstuk 4 van dit rapport vindt u een uitvoerige beschrijving van de algemene voorzieningen (eerste cirkel) en de belangrijkste interventieprogramma (tweede cirkel).

[tekst in illustratie:]

Gespecialiseerde, intensievere vormen van hulpverlening en ondersteuning

Voorzieningen en programma's voor kinderen/gezinnen die extra hulp nodig hebben

Algemene voorzieningen

Kinderen en gezin

1.3.2 Voorzieningen ter ondersteuning van ECEC-instellingen en ECEC-beleidsvorming

De ondersteuning van ECEC wordt op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau georganiseerd.

— Op nationaal niveau subsidieert het ministerie van VWS het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW), de belangrijkste ondersteunende organisatie in de welzijns- en zorgsector.

— Het ministerie van VWS subsidieert ook de Averroës Stichting, verantwoordelijk voor de ontwikkeling en implementatie van een aantal ECEC-interventieprogramma's in Nederland.

— Nationale onderwijsinstellingen, zoals de onderwijsadviesdiensten, ondersteunen de scholen op nationaal niveau. Ze worden gesubsidieerd door het ministerie van OCenW. Het onderwijs voor kinderen van 2 t/m 6 jaar krijgt een steeds prominentere plaats in de adviserende taak van deze instellingen.

— De provinciale besturen en de drie grootstedelijke gebieden zijn verantwoordelijk voor de organisatie en financiering van ondersteunende diensten voor lokale of regionale instanties die met kinderen werken, met name op het gebied van welzijn en zorg (provinciale steunfuncties). Een aantal van deze organisaties is heel actief bij het stimuleren en ondersteunen van het ECEC-beleid en de praktijk.

— Op lokaal niveau hebben de grotere gemeenten meestal hun welzijnsstichtingen voor plaatselijke ECEC-dienstverlening en hun gemeentelijke overheden met expertise inzake ECEC-beleid en praktijk. Er zijn echter geen statistische gegevens over de beschikbaarheid van ECEC-expertise in deze organisaties.

— Sinds 1997 zijn de gemeentebesturen verantwoordelijk voor hun schoolbegeleidingsdiensten die begeleiding en advies bieden aan scholen en leerlingen/ouders. Deze lokale begeleidingsdiensten zijn onlangs begonnen met het ontwikkelen van expertise inzake ECEC, omdat de gemeenten nu meer verantwoordelijkheden hebben op dit gebied (met name bij het terugdringen van onderwijsachterstanden).

1.3.3 Algemene wettelijke voorzieningen en andere regelingen voor gezinnen

Naast de instellingen die verzorging, opvang en onderwijs voor jonge kinderen en/of het gezin bieden, bestaan er een aantal wetten, voorschriften en regelingen die gericht zijn op hulp (hoofdzakelijk materieel/financieel) aan gezinnen met (jonge) kinderen. De belangrijkste voorziening op dit gebied wordt beschreven in paragraaf 3.1.

1.4 Gemeenschappelijke inzichten in voor- en vroegtijdse educatie en opvang

Hoewel Nederland een klein land is, is het niet eenvoudig om gemeenschappelijke opvattingen op het gebied van ECEC te schetsen. Er is namelijk sprake van, deels tegenstrijdige, naast elkaar bestaande opvattingen betreffende het belang van de vroegste kindertijd, over wat goed en belangrijk is voor jonge kinderen, en over hoe voor- en vroegtijdse educatie dient te worden georganiseerd. De meningsverschillen onder ECEC-deskundigen en onderzoekers zijn evident en vormen de basis van een voortdurend en levendig debat. Nederland kent dan ook een grote verscheidenheid aan programma's en methoden in de ECEC-sector, gebaseerd op verschillende inzichten in wat belangrijk is voor jonge kinderen en de wijze waarop ECEC-diensten moeten worden georganiseerd. In de Nederlandse context is deze situatie niet ongebruikelijk en er is dan ook geen reden voor grote ongerustheid. Nederlanders staan meestal tolerant tegenover meningsverschillen en zijn goed in het bedenken van pragmatische oplossingen die voor alle betrokkenen aanvaardbaar zijn. In het kort vormt dit de basis van ons beroemde 'poldermodel'. Opgemerkt dient te worden dat de afgelopen jaren een groeiende bereidheid tot samenwerking en coördinatie tussen de verschillende overheidssectoren zichtbaar is geworden. Dit mondt uit in verscheidene interdepartementale beleidsnota's, zoals op het terrein van ECEC. Dit werkt bevorderlijk voor de ontwikkeling van gemeenschappelijke inzichten in de politieke en bestuurlijke arena, alsook in de dagelijkse praktijk.

1.4.1 Gemeenschappelijke inzichten en doelstellingen van algemene ECEC-voorzieningen

Kinderopvang: kinderdagverblijven, gastouderopvang en peuterspeelzalen
Iedereen is doortrokken van het belang dat kinderopvang een liefdevolle, stimulerende en veilige omgeving voor kinderen biedt. Kinderen worden geacht zich normaal te ontwikkelen als ze de gelegenheid krijgen zelfstandig hun omgeving en wereldje te kunnen onderzoeken. Met groepen kinderen werken op basis van vooraf bepaalde doelstellingen is niet algemeen aanvaard. Peuterspeelzalen lijken enerzijds geneigd om methodologische benaderingen toe te passen maar zijn tegelijkertijd bang om te 'schools' te worden. Discussies over de vraag of en in welke mate kinderopvang een expliciet pedagogische benadering dient te volgen, zijn al jaren aan de gang, en kunnen bij tijd en wijle uiterst emotioneel worden.

De basisschool

In de onderbouw van de basisscholen, is de traditie van kleuterscholen nog steeds invloedrijk, wat betekent dat er veel tijd wordt besteed aan expressie. Door in 1985 kleuter- en basisscholen samen te voegen werd een aansluitend traject ontwikkeld, d.w.z. een systematischer benadering van taal- en rekenvaardigheden. Dit werd ook bevorderd door de implementatie van leerlingvolgsystemen, die in een vroeg stadium ontwikkelingsproblemen moeten signaleren.

Een algemeen beleidsdoel voor het onderwijs is, dat onderwijs voor alle Nederlandse burgers, ongeacht de maatschappelijke achtergrond, bereikbaar moet zijn. Onderzoek in de jaren 60 toonde echter aan dat kinderen uit de arbeidersklasse beduidend minder goede resultaten behaalden dan kinderen uit de middenstand.

Kinderen uit de arbeidersklasse liepen dan ook het risico op school te mislukken en er werd een beleid ontwikkeld om de ongunstige factoren voor deze kinderen zoveel mogelijk weg te nemen. In de jaren 70 werd het Onderwijs Voorraangs Beleid (OVB) uitgebreid om het groeiend aantal kinderen uit etnische minderheidsgroepen te kunnen helpen. Zij werden als potentiële risicogeveallen beschouwd vanwege hun beperkte kennis van het Nederlands, het vaak lage opleidingsniveau van de ouders en de verschillen tussen de minderheidscultuur en de dominante cultuur. Vanaf die tijd zijn er talloze projecten en programma's ontwikkeld om de onderwijsachterstanden van kinderen die naar de basisschool gaan, tegen te gaan. Ook werd een nieuw systeem van extra financiering ingesteld voor scholen met leerlingen met een lage SES en met leerlingen uit etnische minderheidsgroepen (de zogenaamde gewichtenregeling: zie paragraaf 4.4).

In de loop der jaren is duidelijk geworden dat interventies gericht op het tegengaan van onderwijsachterstanden alleen succesvol zijn als ermee begonnen wordt wanneer kinderen nog heel jong zijn en als de ouders de interventies actief steunen. Hieruit ontstond een groeiende belangstelling voor opvang op jonge leeftijd (met name peuterspeelzalen) als zinvolle manier om jonge kinderen te onderrichten en belemmeringen in de ontwikkeling van jonge kinderen te signaleren en te voorkomen. De gezinsleden werden bij het proces betrokken.

Overigens vinden niet alle deskundigen het goed dat zeer jonge kinderen onderwijsprogramma's krijgen aangeboden om daarmee achterstanden te voorkomen op het moment dat ze officieel naar school gaan. Sommige deskundigen voeren aan dat te jong beginnen met onderwijs de sociale of emotionele ontwikkeling van kleine kinderen kan verstoren of zelfs in gevaar brengen.

Interventieprogramma's

Sinds 1990 werden veel *home-based* en *centre-based* programma's ontwikkeld die vergelijkbare doelstellingen nastreven (d.w.z. het tegengaan van onderwijsachterstanden en het ondersteunen van kinderen en ouders in risicosituaties). Deze programma's richten zich op kinderen en gezinnen die extra hulp en ondersteuning nodig hebben. Nu worden ze, na een experimentele periode, op kleine of middelgrote schaal in praktijk gebracht. Sommige programma's zijn allereerst bedoeld om de taalbeheersing en cognitieve ontwikkeling van kinderen te verbeteren (*ontwikkelingsmotivatie- of ontwikkelingsstimuleringsprogramma's*), en hebben als bijkomende doelstelling de ouders erbij te betrekken en te ondersteunen. Er zijn ook programma's ontwikkeld die zich specifiek op ouders richten en hulp bieden en bemiddelen bij het zoeken naar evenwicht tussen risicofactoren en beschermende factoren in gezinnen (*opvoedingsondersteuning*).

Ontwikkelingsstimulering en opvoedingsondersteuning zijn uit verschillende tradities in de beleidsvorming ontstaan, maar in de praktijk bevatten beide soorten programma's wellicht gemeenschappelijke elementen. In het kader van het onderwijsachterstandenbeleid zijn er veel *home-based* of *centre-based* programma's ontwikkeld die zich op kinderen van etnische minderheden richten en op Nederlandse kinderen uit gezinnen met een lage SES. Sommige programma's worden echter ook ingezet voor kinderen uit middenstandsg gezinnen of op scholen waar een middenklassenpopulatie in de meerderheid is.

Balansmodel

Op het gebied van opvoedingsondersteuning wordt het balansmodel (Bakker et al., 1998) vaak als referentiekader gebruikt. De dynamische processen tussen het kind, de ouders en de omgeving vertegenwoordigen een centraal element in deze benadering. Risicofactoren en beschermingsfactoren worden op micro-, meso- en macroniveau omschreven. Risicofactoren kunnen tot stress leiden, gerelateerd aan de verantwoordelijkheden van het kind en de ouders. Beschermingsfactoren kunnen versterkend werken op de vaardigheden en middelen waarmee ouders en kinderen met verantwoordelijkheden en risicofactoren omgaan. Het balansmodel werkt vanuit de veronderstelling dat opvoedingsproblemen meestal onderdeel zijn van een ruimere context van gezinsproblemen of sociale problematiek.

Bovendien is de kwaliteit van de opvoeding niet louter afhankelijk van de capaciteiten van de ouders – ook de sociale context speelt een belangrijke rol. Opvoedingsproblemen zouden dan ook vanuit een breder perspectief moeten worden aangepakt en niet beperkt mogen blijven tot het microniveau van het kind en zijn of haar ouders. Opvoedingsondersteuning op basis van het balansmodel houdt ook rekening met de omstandigheden waarin kinderen opgroeien en streeft ernaar deze te verbeteren (d.w.z. positieve omstandigheden stimuleren en risico's beperken). Het balansmodel is onder andere gericht op het belang van het sociale netwerk rond het gezin, wat uitgangspunten biedt voor beleidsvorming en het treffen van maatregelen voor ontwikkelingsstimulerings- en opvoedingsondersteuningsprogramma's.

2 ECEC(gerelateerd)-beleid en verdeling van verantwoordelijkheden

2 ECEC(gerelateerd)-beleid en verdeling van verantwoordelijkheden

In paragraaf 2.1. van dit hoofdstuk worden de hoofdlijnen van het ECEC-beleid uiteengezet. Daarna wordt een korte beschrijving gegeven van het nationale beleid en andere ontwikkelingen die relevant zijn voor de ontwikkeling van het ECEC-beleid (paragraaf 2.2). In paragraaf 2.3 komt de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de verschillende regeringsdepartementen en de overheidsniveaus aan bod.

2.1 Het beleid inzake voor- en vroegschoolse educatie en opvang

2.1.1 Beweegredenen voor het ECEC-beleid

Het ECEC-beleid behartigt de belangen van verschillende partijen, elk met hun eigen beweegredenen om ECEC-beleid en -voorzieningen te stimuleren. De voornaamste belanghebbenden en beweegredenen zijn:

- Ouders: het bieden van professionele dagopvang van hoge kwaliteit en buitenschoolse opvang dient duidelijk het belang van (werkende) ouders.
- Werkgeversbelangen/economische belangen: het uitbreiden van de capaciteit van kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang heeft directe positieve gevolgen voor de beschikbaarheid van ouders (met name moeders) voor de arbeidsmarkt.
- Onderwijs: deelname aan ECEC-faciliteiten door kinderen met risico op leerachterstand kan bevorderlijk zijn voor hun leerprestaties en sociaal-emotionele ontwikkeling en zo bijdragen aan het terugdringen van onderwijsachterstanden.
- (Jeugd)welzijn: deelname van kinderen aan peuterspeelgroepen en kinderdagopvang heeft een positief effect op de socialisering en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen en bevordert daarmee de sociale integratie. Daarnaast dienen peuterspeelzalen als instrument om ouders te bereiken, en bevorderen ze de sociale structuur in de wijk.
- Openbare orde en criminaliteitspreventie: hulp aan ouders bij het doeltreffend socialiseren van hun kinderen zal de maatschappelijke uitval en criminaliteit onder jeugdigen in een later stadium tegengaan; bovendien kunnen buurtgerichte ECEC-voorzieningen bijdragen aan sociale cohesie in buurten.

ECEC en de arbeidsmarkt: het stimuleren van arbeidsparticipatie door vrouwen
Een belangrijke doelstelling in het overheidsbeleid is moeders in staat te stellen om buitenshuis betaald werk te verrichten. De Nederlandse regering heeft een budget 250 miljoen (114 miljoen euro) gereserveerd ter uitbreiding van de capaciteit van kinderopvanginstellingen, expliciet bedoeld om meer moeders te laten toetreden tot de arbeidsmarkt. Het primaire doel is de capaciteit voor kinderen tot 12 jaar te verruimen, maar er zullen ook experimentele voorzieningen getroffen worden voor kinderen in de leeftijdsgroep 12 t/m 16 jaar.

ECEC en het tegengaan van achterstanden en maatschappelijke uitval
Meer expliciet op het kind georiënteerde beweegredenen voor ECEC zijn opgenomen in het beleid voor (onderwijs)achterstandsbestrijding en criminaliteitspreventie. Volgens de Onderwijsraad moeten voorschoolse, vroegschoolse en buitenschoolse activiteiten een positieve bijdrage leveren aan de schoolprestaties van het kind door aandacht te geven aan

cognitieve ontwikkeling, de taalontwikkeling, en de sociale en emotionele ontwikkeling. Deze ideeën passen in de traditie van het Nederlandse onderwijsachterstandenbeleid, waarin de zorg voor de ontwikkeling van jonge kinderen altijd een cruciaal punt is geweest. Rapporten en beleidsnota's over criminaliteitspreventie komen inhoudelijk opmerkelijk overeen met die over het achterstandenbeleid.

Vanuit beide invalshoeken bestaat veel steun voor programma's die zich richten op jonge kinderen en ouders in 'risicosituaties', als middel om de ontwikkeling van jonge kinderen en ouderbetrokkenheid te stimuleren. Naast de kinderopvangsector worden de consultatiebureaus van groot belang geacht, omdat ze in potentie alle gezinnen met jonge kinderen bereiken. In eerste instantie zijn de consultatiebureaus bedoeld om toezicht te houden op de gezondheid van kinderen en om ouders te adviseren over gezondheidskwesties, voeding, ontwikkeling en opvoeding; tegenwoordig houden deze bureaus zich echter steeds meer bezig met kinderen en gezinnen in 'risicosituaties', die ze extra zorg en aandacht kunnen geven (*plus-functies*).

Welzijnsbeleid en ECEC: stimulering van sociale cohesie en integratie

In de context van het (lokale) jeugdbeleid en sociale integratiebeleid wordt het belang van sociale ondersteuning voor kind en gezin sterk benadrukt. Opvoedingsondersteuning is een onontbeerlijk instrument bij de hulp aan ouders om hun kinderen te leren socialiseren en zo de sociale cohesie te versterken. Peuterspeelzalen bieden een goede gelegenheid om met die ouders in contact te komen (met name uit etnische minderheidsgroepen), die een minimale betrokkenheid tonen bij andere voorzieningen. Omdat deze voorzieningen op buurtniveau worden georganiseerd, kunnen ze als ontmoetingsplaats voor maatschappelijk geïsoleerde gezinnen dienen en op die manier de sociale contacten bevorderen.

In de afgelopen jaren hebben doelstellingen met betrekking tot sociale cohesie en integratie heel veel aandacht gekregen in de beleidsvorming, zowel op nationaal als gemeentelijk niveau.

Steun voor de buurtgerichte benadering: de rol van buurtbewoners

In het verleden was er sprake van een sterke tendens in de richting van professionalisering van het onderwijs en het welzijnswerk (waaronder ECEC). Om die reden is door beleidsmakers en deskundigen de mogelijke rol van de lokale gemeenschap en haar leden bij het bieden van steun aan gezinnen en ECEC grotendeels verwaarloosd. Duidelijk is dat de omstandigheden nu veranderen.

Ongerustheid over de achteruitgang van de sociale cohesie in lokale gemeenschappen en nieuwe opvattingen over de relaties tussen overheid, sociale voorzieningen en burgers hebben opnieuw de belangstelling gewekt voor een op de lokale gemeenschap gerichte aanpak. Zoals in regeringsstukken is vastgelegd, zal in het sociale beleid van de nabije toekomst, het versterken van de '*sociale infrastructuur*' van lokale gemeenschappen veel aandacht krijgen. Volgens deze opvatting zijn initiatieven en acties van buurtbewoners van het grootste belang bij het stimuleren van de sociale cohesie en het probleemoplossend vermogen van de buurt en haar bewoners. Een van de concrete initiatieven van de Nederlandse regering op dit moment op het terrein van ECEC is het bevorderen van een *buurtgerichte aanpak*, gericht op risicogezinnen, naar model van het 'Communities that Care'-project dat met succes werd uitgevoerd in de Verenigde Staten.

2.1.2 Doelstellingen en doelgroepen van het ECEC-beleid

Huidige doelstellingen en doelgroepen van het ECEC-beleid komen uit een aantal recent door de nationale overheid uitgegeven beleidsplannen naar voren.

Beleidsnota *Naar een solide basis* (1998)

In 1998 presenteerden de staatssecretarissen van VWS en OCenW en de minister van Justitie een beleidsnota waarin ze hun opvattingen duidelijk maakten over de betekenis van programma's en voorzieningen voor opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering als preventief middel tegen maatschappelijke uitval van jongeren en jeugdcriminaliteit.

Volgens de beleidsnota dient de preventie van maatschappelijke uitval onder jongeren al op jonge leeftijd van start te gaan, met name voor die risicokinderen en -gezinnen die onvoldoende gebruik maken van algemene voorzieningen en interventieprogramma's. Binnen deze 'moeilijk bereikbare' (sociaal geïsoleerde) groepen zijn bepaalde categorieën gezinnen uit etnische minderheidsgroepen duidelijk oververtegenwoordigd. Algemene voorzieningen zoals consultatiebureaus, kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en basisscholen spelen een belangrijke rol bij de opvoedingsondersteunings- en ontwikkelingsstimuleringsprogramma's. Deze algemene voorzieningen zijn buurtgericht en meestal in voldoende mate aanwezig. In aanvulling hierop bestaan er verschillende interventieprogramma voor jonge kinderen en hun gezinnen die hun effectiviteit reeds bewezen hebben.

In de voornamelijk (binnen)stedelijke gebieden met een hoge concentratie gezinnen in een achterstandpositie komen grote problemen voor. De voorzieningen in deze gebieden bereiken niet altijd de mensen die de hulp het hardst nodig hebben; hiervoor zijn extra inspanningen nodig. Het hulpaanbod is vaak versnipperd en niet coherent, wat vooral ongunstig blijkt voor potentiële cliënten met weinig kennis van en ervaring met het Nederlandse systeem van sociale voorzieningen. Daarbij komt dat de voorzieningen in deze gebieden niet genoeg capaciteit (geld en mankracht) hebben om aan de complexe behoeften en wensen van hun cliënten te voldoen. Cliënten in deze multi-problematische gebieden hebben meer aandacht en zorg nodig (*plus-functies*).

Van de gemeenten wordt verwacht dat ze een centrale rol spelen bij de aansturing van lokale instellingen en het organiseren van een samenhangend aanbod van ECEC-voorzieningen (basisfuncties en plus-functies), maar het ontbreekt de lokale autoriteiten vaak aan expertise en instrumenten om hun rol als regisseur te kunnen vervullen. In de beleidsnota worden voorstellen gedaan voor een integrale en effectieve buurtgerichte aanpak van opvoedingsondersteunings- en ontwikkelingsstimuleringsprogramma's gericht op risicogezinnen.

Beleidsnota Hoofdpijnen Wet basisvoorziening kinderopvang (2000)

In een recent verschenen beleidsnota (juni 2000) van de staatssecretarissen van VWS, SZW en Financiën zijn de toekomstplannen gepresenteerd voor kinderopvangvoorzieningen.

- Voor de periode 1999-2002 staat een verdere uitbreiding van de capaciteit van kinderdagopvang gepland die parallel loopt met een verbetering van de structuur van deze sector. Dit houdt o.a. de uitbreiding van buitenschoolse opvang voor schoolkinderen in. De kosten (inclusief belastingvoordeel voor belanghebbenden) voor de nationale overheid worden geschat op ongeveer NLG 1 miljard (EUR 455 miljoen) over een periode van vier jaar.
- Doelstelling van het beleid is uitbreiding met 71.000 plaatsen van de bestaande 89.000 kindplaatsen in dagopvang (d.w.z. 66.000 voor 0 t/m 3-jarigen en 23.000 voor 4 t/m 12-jarigen, volgens schattingen uit 1997), zodat een totaal van 160.000 wordt bereikt. Werkgevers worden geacht een bijdrage van 55% te leveren voor deze extra plaatsen.
- Naast deze kwantitatieve maatregelen zullen maatregelen worden genomen ter verbetering van de kwaliteitsbewaking, de pedagogische vernieuwing en de ouderparticipatie in kinderdagverblijven.

- Binnen het beleid voor kinderopvang vormt de voorschoolse educatie een belangrijk aandachtspunt.
- Fiscale voordelen voor werknemers en werkgevers zullen worden uitgebreid zodat de drempel voor gebruikmaking van officiële kinderopvang verlaagd wordt. De kosten worden geschat op NLG 375 miljoen (EUR 170 miljoen) over een periode van 4 jaar.

Landelijk Beleids Kader voor Gemeentelijk Onderwijs Achterstandenbeleid (LBK-GOA) Onlangs (in 1998) is het nationaal beleid voor het tegengaan van onderwijsachterstanden grotendeels overgeheveld naar de lokale overheden. Gemeenten zijn nu verplicht om een lokaal beleidsplan voor onderwijsachterstanden (Gemeentelijk Onderwijs Achterstandenbeleid – GOA) als onderdeel van een breder lokaal onderwijsbeleidsplan te ontwikkelen en implementeren. De landelijke overheid blijft verantwoordelijk voor het overkoepelende beleid op dit gebied (d.w.z. het bepalen van doelstellingen en prioriteiten, monitoring en evaluatie van het beleid).

De landelijke overheid (ministeries van OCenW en VWS) steunt lokale overheden in hun beleidsvorming met een Landelijk Beleidskader (LBK) voor lokaal onderwijsachterstandenbeleid. In het Landelijk Beleids Kader wordt gesteld dat '...beleid ter reductie en bestrijding van onderwijsachterstanden alleen succesvol kan zijn als er sprake is van een gecoördineerde benadering, gericht op een aantal cruciale momenten in de ontwikkeling van en het onderwijs aan kinderen, beginnend in de *voorschoolse periode* en eindigend in de fase waarin ze toetreden tot de arbeidsmarkt'.

Over het onderwijs aan jonge kinderen stelt dit beleidskader het volgende: 'Het doel van dit compenserende beleid is de startpositie van kinderen die voor het eerst naar de basisschool gaan te verbeteren door:

- de samenwerking te bevorderen tussen scholen, peuterspeelzalen en instellingen voor kinderopvang, met het doel vertragingen in de ontwikkeling van kinderen te voorkomen;
- de expertise te vergroten van leid(st)ers die met jonge kinderen werken.

Hiervoor is het nodig om: informatie over toekomstige leerlingen van basisscholen uit te wisselen, systematische planning te bevorderen en onderwijsexpertise in voorschoolse voorzieningen uit te breiden. Tevens is het noodzakelijk programma's en instrumenten te implementeren die de taalontwikkeling van kinderen in het voorschoolse stadium bevorderen en ouders hulp bieden door middel van thuisprogramma's.

In het landelijke Beleids Kader worden de volgende doelstellingen voor het beleid inzake onderwijsachterstanden gedefinieerd:

- Implementatie van voor- en vroegschoolse educatie-programma's, met name voor de jeugd uit etnische minderheidsgroepen;
- Implementatie van maatregelen die de taalvaardigheid in het Nederlands bevorderen, met name voor niet-Nederlands sprekende kinderen;
- Reduceren van het aantal leerlingen met emotionele en gedragsproblemen die doorverwezen worden naar het speciaal onderwijs;
- Reduceren van het aantal leerlingen dat de school verlaat zonder een startkwalificatie;
- Bevordering van gelijke kansen voor alle leerlingen wat betreft deelname aan alle typen vervolgonderwijs (secundair en tertiair);
- Het monitoren van de implementatie en resultaten van het lokale onderwijsachterstandenbeleid.

Het landelijke Beleids Kader zal in 2001 worden aangescherpt conform de wens van de Tweede Kamer. Doelstellingen van het onderwijsachterstandenbeleid zullen op het niveau van leerlingen moeten worden vastgesteld en zoveel mogelijk in meetbare termen geformuleerd.

Het nieuwe landelijk Beleids Kader zal vastleggen dat gemeenten zich in hun plan committeren aan het realiseren van concrete resultaten.

2.2 Bredere steun voor het ECEC-beleid: beleid voor kind en gezin

Het ECEC-beleid is onderdeel van een bredere beleidscontext omtrent de rechten en positie van kind en gezin in de Nederlandse samenleving. Er bestaat echter niet zoiets als een alomvattend beleid voor kinderen of gezinnen in Nederland, en er bestaat ook geen speciale minister of beleidseenheid voor Gezinszaken, zoals in een aantal andere Europese landen wel het geval is.

Kind en gezin zijn het onderwerp van beleid op verschillende niveaus en vanuit verschillende invalshoeken. Onlangs werden diverse initiatieven genomen om een integrale nationale benadering van het beleid inzake kind en gezin te creëren. Dit betekent dat de rechten van het kind en de rol van het gezin bij de socialisering van het kind bij beleidsmakers meer in het middelpunt van de belangstelling komen te staan.

VN-Conventie over de Rechten van het Kind (1995)

In 1995 ratificeerde de Nederlandse regering de VN-Conventie voor de Rechten van Het Kind en nam daarmee de plicht op zich om de publieke belangstelling op de inhoud van het verdrag te vestigen (o.a. met een nationale campagne). Het recht van het kind om op te groeien in een ondersteunende thuissituatie en de plicht van de overheid om ouders tegemoet te komen bij het goed volbrengen van hun opvoedingstaak, zoals in de Conventie wordt gesteld, is een van de hoofduitgangspunten geworden van het regeringsbeleid voor het gezin.

In 1997 werd een nationaal rapport over de vorderingen van de uitvoering afgerond en in oktober 1999 werd daarop commentaar gegeven door de VN-Commissie voor de Rechten van het Kind. In het rapport over Nederland sprak de Commissie zich positief uit over de getoonde betrokkenheid en inspanningen en de mate waaraan de rechten van het kind wordt voldaan. De belangrijkste aanbeveling luiden:

- dat voldoende maatregelen getroffen worden om zeker te stellen dat medisch advies en doktersbehandeling vertrouwelijk blijven voor kinderen van een bepaalde leeftijd;
- dat een campagne voor borstvoeding wordt gelanceerd die de voordelen van borstvoeding en de negatieve gevolgen van substituut-voeding onder de aandacht brengt;
- dat men zich blijft inspannen om pesten op school te bestrijden, met name door structuren te versterken die kinderen in staat stellen dit probleem op adequate wijze te bespreken en op te lossen (VN-Commissie voor de Rechten van het Kind, besluit tweeëntwintigste sessie, Verenigde Naties, Persbericht, 8 oktober 1999).

Beleidsnota 'Gezin' (1996)

In september 1996 presenteerde de Nederlandse regering de Beleidsnota Gezin, waarin de regering haar visie gaf op de definiëring en sociale functies van het gezin, de hoofdredenen voor overheidsbemoeienis met het gezin en de belangrijkste beleidsdoelen en -maatregelen voor het gezin. Belangrijke aspecten van deze beleidsnota zijn:

- *Ieder huishouden* waarin een of meer volwassenen voor een of meer kinderen zorgen, valt onder de definitie 'gezin', wat betekent dat gezinnen met twee ouders van dezelfde sekse, eenoudergezinnen, of pleeg- en stiefgezinnen gelijkwaardig zijn aan traditionele gezinnen.
- Binnen het beleidskader van de overheid voor het gezin dient speciale aandacht geschonken te worden aan *de opvoedingskerntaak van het gezin*.
- Overheidsbemoeienis bij de opvoedingspraktijk van het gezin kan om twee redenen worden gelegitimeerd: (1) het belang van socialiseringsgewoonten voor de toekomstige

continuïteit en ontwikkeling van de Nederlandse samenleving (investeren in de toekomst) en (2) de plicht van de overheid om de zwakkeren in de samenleving te beschermen, d.w.z. het recht van kinderen op een veilige en gezonde (gezins)omgeving te garanderen en gelijke kansen te creëren voor alle kinderen voor een goede ontwikkeling en volwaardige deelname aan de Nederlandse samenleving.

Bijgevolg zijn de taken van de nationale overheid op dit gebied driedig:

1 Het scheppen van *gunstige omstandigheden voor gezinnen* om hun kerntaak te kunnen realiseren: de zorg voor en opvoeding van hun kinderen (d.w.z. kinderdagopvang, verlofregelingen, sociale voorzieningen, etc.);

2 *Ondersteuning en advies* geven aan gezinnen bij hun opvoedingstaken, zowel algemeen (primair onderwijs, consultatiebureaus) als specifiek (opvoedingsondersteuning, speciaal onderwijs, gespecialiseerde jeugdhulpverlening, etc.);

3 *Actieve interventie* wanneer de kernfunctie van het gezin serieus belemmerd wordt, vooral indien rechten en mogelijkheden voor ontwikkeling van het kind in gevaar komen (d.w.z. maatregelen voor kinderscherming).

Wetsvoorstel Wet Arbeid en Zorg' (2000)

De Nederlandse regering bereidt op dit moment een nieuwe Wet Arbeid en Zorg voor. In deze nieuwe wetgeving zullen bestaande wetten en voorschriften inzake beleid en voorzieningen ter bevordering van de economische onafhankelijkheid van alle burgers worden geïntegreerd en geharmoniseerd met de wetten en voorschriften die de combinatie van betaald werk met andere belangrijke aspecten van het leven mogelijk maken (met name: de zorg voor kinderen, zorg voor andere familieleden en onderwijs). Het doel is een integraal pakket aan maatregelen te ontwerpen van verlofregelingen, parttime werk en mogelijkheden om vrije dagen op te sparen voor een langere verlofperiode, de zogenaamde 'sabbatical'. Bovendien zal de overheid de verdere ontwikkeling stimuleren van flexibele werktijden en moderne werkweekpatronen, de aanpassing van schoolopeningsuren aan de werktijden van ouders en het scheppen van meer kansen voor vrouwen voor toetreding of herintreding op de arbeidsmarkt. De Wet Arbeid en Zorg zal meer ruimte bieden voor zorgverlof (zodat men voor zieke kinderen of andere zieke gezinsleden kan zorgen).

De Wet Arbeid en Zorg is gebaseerd op het advies van de Commissie *Toekomstige Scenario's voor de Herverdeling van Onbetaalde Arbeid* (1995), dat pleit voor het zogenaamde 'Combinatiescenario voor de toekomstige sociale organisatie van werk en zorgtaken door mannen en vrouwen. Het basisidee is dat mannen en vrouwen gelijke kansen moeten krijgen om betaald werk met zorgactiviteiten te kunnen combineren. Met het oog op de huidige situatie (waarin vrouwen nog steeds minder tijd besteden aan betaald werk en meer aan zorgtaken) impliceert dit dat vrouwen worden aangemoedigd om meer (uren) in betaald werk te gaan investeren, terwijl mannen gestimuleerd worden om meer zorgtaken op zich te nemen.

Stimuleringsmaatregel Dagplanning

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft deze stimuleringsmaatregel afgekondigd voor bedrijven en andere organisaties die meer zouden moeten experimenteren met maatregelen die het werknemers makkelijker maken om betaald werk met zorgtaken te combineren. Een speciaal projectbureau is verantwoordelijk voor de implementatie van de maatregel. Tijdens de experimentele periode (1998-2002) zal de Nederlandse regering NLG 60 miljoen (EUR 27 miljoen) in deze maatregel investeren.

Hoofdpijnen Wet basisvoorziening kinderopvang (WBK)

Het aantal kindplaatsen in de kinderopvang is de laatste jaren sterk gegroeid. Naast de stimulering van deze groei, werkt de overheid verder aan een kwaliteitsstelsel van de kinderopvang. Dit zal resulteren in de Wet basisvoorziening kinderopvang (WBK). Het streven is het wetsvoorstel in de loop van 2001 naar de Tweede Kamer te sturen. In de in paragraaf 2.1.2 aangehaalde nota "Hoofdpijnen Wet basisvoorziening kinderopvang" wordt het toekomstig stelsel voor de kinderopvang geschetst. Het stelsel is gebaseerd op gezamenlijke verantwoordelijkheid van ouders, werkgevers en overheid. Dit komt tot uiting in de manier waarop de financiering wordt verdeeld; ouders betalen een inkomensafhankelijke bijdrage, werkgevers een vaste bijdrage en de overheid vult dit aan. De overheid vindt dat gebruikers van kinderopvang meer invloed moeten gaan krijgen. Dit kan door een systeem van *vraagfinanciering*. Dit systeem, waarbij de uitvoering op landelijk niveau ligt, leidt ertoe dat gemeenten een andere rol bij krijgen bij de totstandkoming van kinderopvang. De lokale overheid zal in het nieuwe stelsel veel meer een regisserende en stimulerende rol hebben. Enerzijds richten zij zich op een stimulering van de economische activiteit: planning en vestigingsbeleid. Anderzijds houden de gemeenten betrokkenheid bij kinderopvang vanuit de verantwoordelijkheid voor het lokaal jeugdbeleid. Ten slotte zal de Wet basisvoorziening kinderopvang landelijke basiseisen voor kwaliteit vastleggen. Daarnaast kan binnen de bedrijfssector kinderopvang zelf aan een kwaliteitsstelsel worden gewerkt. Het toezicht op de kwaliteit krijgt lokaal vorm, via de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten.

Beleidsbrief voor- en vroegschoolse educatie (VVE) en Nota "Aan de slag met onderwijskansen"

De overheid geeft hoge prioriteit aan de aanpak van (dreigende) achterstanden van kinderen op jonge leeftijd. Dit komt zowel tot uitdrukking in de beleidsbrief VVE van de Staatssecretaris van VWS en OCenW als in de nota "Aan de slag met onderwijskansen" van het ministerie van OCenW. Beide beleidsdocumenten zijn in juni 2000 verschenen. De doelstelling van het VVE-beleid is deze kinderen optimale ontwikkelingskansen te bieden. In de afgelopen jaren is er dan ook, in samenwerking met gemeenten, geïnvesteerd in de ontwikkeling van programma's op het gebied van opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering, gericht op de stimulering van de taal- en de sociaal-emotionele ontwikkeling van jonge kinderen. De overheid streeft de komende jaren naar implementatie op grote schaal van deze programma's en verbetering van de kwaliteit en samenhang van het jeugdbeleid en het lokaal onderwijsbeleid. In dit kader worden onder meer:

- De wetgeving ten aanzien van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid gewijzigd, zodat de middelen ook voor 2 jarige kinderen ingezet kunnen worden.
- Activiteiten ontplooid om de keten van voorzieningen voor jonge kinderen te versterken en het bereik te vergroten; met het oog hierop wordt onder meer in samenwerking met Forum een campagne opgezet om allochtone ouders te stimuleren zoveel mogelijk voorschoolse voorzieningen te gebruiken en hun kind zo vroeg mogelijk aan te melden voor de basisschool.
- Vele maatregelen genomen op het gebied van scholing, deskundigheidsbevordering en werving van medewerkers in de VVE-sector.
- De lokale beleidsontwikkeling op het gebied van VVE ondersteund vanuit het VNG project lokaal jeugdbeleid. Gemeenten kunnen in dit kader een beroep doen op makelaars VVE-beleid.
- Resultaten van het in gang gezette beleid geëvalueerd en gemonitord.

Om de doelstellingen van het VVE-beleid te realiseren is door de regering in 2000 bovenop de reeds beschikbare 20 miljoen; 40 miljoen extra ter beschikking gesteld. In 2001 worden de financiële middelen verder verhoogd naar 140 miljoen.

2.3 Verantwoordelijkheden voor ECEC

De verdeling van taken en verantwoordelijkheden op het gebied van ECEC over de verschillende departementen en bestuurslagen is in de laatste tien jaar aanzienlijk veranderd, mede door een beleidsproces van decentralisatie en deregulering door de centrale overheid.

De decentralisatie van het welzijns- en zorgbeleid begon in de jaren 80, terwijl de decentralisatie van het onderwijsbeleid pas halverwege de jaren 90 in gang is gezet.

Tegelijkertijd is een proces van deregulering opgestart dat ook gevolgen heeft voor veel overheidssectoren. Decentralisatie en deregulering zijn gebaseerd op de visie dat beslissingen over noodzakelijke voorzieningen en de kwaliteitsbewaking van processen en producten, het best kunnen worden uitgevoerd door de direct betrokkenen, op lokaal dan wel regionaal niveau. In *het welzijns- en zorgbeleid* zijn veel verantwoordelijkheden overgeheveld naar lagere overheidsniveaus (provincies en gemeenten), die daarmee de verantwoording kregen voor het welzijns- en zorgstelsel. De welzijns- en zorginstellingen werden dan ook verantwoordelijk gesteld voor de kwaliteitsgarantie van hun werk.

De decentralisatie van verantwoordelijkheden in de jeugdhulpverlening (naar provincies en de drie grootstedelijke gebieden) ging gepaard met bezuinigingen en een proces van grootscheepse herstructurering van de regionale jeugdhulpverlenings-instellingen, dat nog steeds gaande is.

Op het gebied van *onderwijs* zijn de scholen (d.w.z. schoolbesturen) autonoom geworden en hebben ze meer ruimte gekregen om hun eigen beleid uit te stippelen, bijvoorbeeld voor bestedingen en personeelszaken. Gemeenten hebben meer verantwoordelijkheden gekregen in hun onderwijsbeleid en meer armslag bij het ontwikkelen van een effectief lokaal onderwijsbeleid. Als gevolg van de decentralisatie zijn gemeenten en provincies veel actiever geworden in hun beleidsvorming op het gebied van welzijn, onderwijs en (jeugd)zorg. De nationale overheid steunt en stuurt deze beleidsinspanningen, onder andere door nationale beleidskaders te maken die als richtlijn dienen voor lokale of regionale beleidsvorming.

De huidige verdeling van taken en verantwoordelijkheden is in de figuur hieronder weergegeven.

[illustratie!!!! vertaling in tweeën, want anders te breed)]

I (linkerhelft)

nationale participanten	ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	ministerie van Justitie	
wetgeving	Onderwijswetten	Wet op de Jeugdhulpverlening	
relevante gebieden in ECEC	primair onderwijs	jeugdbescherming	jeugdhulpverlening
regionale betrokkenen provincies regionale autoriteiten	Schoolbegeleidings- diensten	Bureaus voor Jeugdzorg	
lokaal niveau gemeenten	basisscholen	GG & GD	

II (rechterhelft)

ministerie van	ministerie van Sociale		
----------------	------------------------	--	--

Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Zaken en Werkgelegenheid		
wetgeving Gezondheidszorg	Welzijnswet	maatregelen ter bevordering van arbeidsparticipatie	
jeugdgezondheidszorg	kinderopvang		
geestelijke gezondheidszorg	ondersteunende organisaties voor kinderopvang		
consultatiebureaus	gastouderopvang	kinderopvangcentra	

Intermediairs: VNG en IPO

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Inter Provinciaal Overleg (IPO) spelen een belangrijke rol als intermediair tussen de centrale overheid en de lokale en provinciale overheden.

— De VNG overlegt met de ministeries en verspreidt instrumenten voor beleidsvorming onder gemeenten. Deze instrumenten zijn er in diverse vormen, bijvoorbeeld modelvoorschriften, trainingen of modellen voor beleidsontwikkeling.

— De twaalf Nederlandse provincies en drie grootstedelijke gebieden zijn verantwoordelijk voor gespecialiseerde jeugdhulpverlening en de Bureaus voor Jeugdzorg. Provincies overleggen binnen het kader van het IPO.

Bestuurs Akkoord Nieuwe Stijl: BANS

In het regeerakkoord van 1998 kondigde de Nederlandse regering een nieuwe manier aan om met de complementaire bestuurlijke taken van de verschillende departementen en overheidsniveaus om te gaan. Het basisidee is dat voor een aantal beleidsgebieden samenwerkingsafspraken worden opgesteld, waarin gezamenlijke beleidsdoelen, plannen en akkoorden van nationale, provinciale en lokale overheden worden vastgelegd. Een van de geselecteerde beleidsgebieden is het Jeugdbeleid. Het ministerie van VWS dient een initiërende en coördinerende rol te spelen bij de ontwikkeling van BANS-afspraken voor het Jeugdbeleid. De afspraken voor de leeftijdsgroep van 0 – 6 jaar zijn vastgelegd in "Jeugdbeleid in Ba(la)ns". Deze afspraken luiden:

De *overheden* binden zich aan de afspraak dat de doelstelling van een sluitende aanpak voor 0 – 6 jarigen richtinggevend is voor de inzet van overheden zowel ten aanzien van beleid dat gericht is op versterking van bestaand aanbod als ten aanzien van beleid gericht op vernieuwingen van het aanbod.

De *gemeenten* zijn verantwoordelijk voor de realisering van de integrale en vraaggerichte aanpak voor 0 – 6 jarigen. Ook zijn zij verantwoordelijk voor het plegen van een bestuurlijke inspanning om tot overeenstemming met betrokken instellingen te komen. Daar waar de voorzieningestructuur dat noodzakelijk maakt zullen gemeenten samenwerken om de integrale en vraaggerichte aanpak voor 0 – 6 jarigen te realiseren.

De *VNG* zal:

- het draagvlak onder gemeenten voor de beoogde aanpak bevorderen;

- waar de voorzieningenstructuur dat noodzakelijk maakt samenwerking tussen gemeenten bevorderen;
- stimuleren dat gemeenten ervaringen uitwisselen, die bij de realisering van de beoogde aanpak worden opgedaan.

Voor het overhedenoverleg in april 2000 zal de VNG een voorstel maken waarin wordt vastgelegd welke resultaten door gemeenten behaald zullen worden, wat de concrete inzet van de gemeenten is om die resultaten te bereiken en hoe die resultaten kunnen worden gemonitord.

Het *rijk* zal in aansluiting op concrete plannen en inzet van gemeenten, nagaan hoe gemeenten daarbij gefaciliteerd kunnen worden.

Voorts zorgt het rijk voor interdepartementale afstemming ten aanzien van activiteiten die gericht zijn op versterking van vernieuwing van het aanbod voor 0 – 6 jarigen.

De *provincies* dragen bij aan de ontwikkeling van de beoogde aanpak doordat zij de provinciale steunfuncties op het terrein van welzijn op subsidiebasis inzetten om ondersteuning en deskundigheidsbevordering te verzorgen. De provincies zullen er zorg voor dragen dat alle Bureaus Jeugdzorg en andere relevante organisaties waar de provincies zeggenschap over hebben (zoals de Kindertelefoon, Spel- en Opvoedingsvoorlichting en de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling) een structurelere en adequate relatie onderhouden met de beoogde samenwerkingsstructuren en dat de bureaus jeugdzorg waar wenselijk advies en consult bieden. Eventueel zullen de provincies met name aan kleine gemeenten incidenteel subsidie geven uit eigen autonome middelen.

Het *IPO* zal de provincies erop aanspreken de inspanningen te plegen, zoals in deze notitie van hen worden verwacht, en hen (en door hen gefinancierde steunfuncties en jeugdzorgvoorzieningen) helpen daar inhoudelijk op een effectieve en efficiënte wijze vorm aan te geven, in lijn met de te behalen resultaten ten behoeve van 0 – 6 jarigen.

De *gezamenlijke overheden* zullen de totstandkoming van de samenhangende aanpak voor 0 – 6 jarigen systematisch volgen door middel van monitoring en onderzoek en waar nodig nadere afspraken maken om het proces goed te laten verlopen.

2.3.1 De verantwoordelijkheden van de centrale overheid

Op nationaal niveau spelen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport (VWS), het ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen (OCenW), het ministerie van Justitie, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het ministerie van Sociale Zaken (SZW) de grootste rol.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport (VWS)

Ook al werden veel verantwoordelijkheden voor jeugdwelzijn- en zorg overgeheveld naar andere bestuurlijke niveaus (provincies/de grote steden en de gemeenten), het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport heeft een aantal centrale verantwoordelijkheden en taken behouden op de volgende terreinen:

- Kinderopvang (kinderdagverblijven, buitenschoolse- en gastouderopvang);
- Opvoedingsondersteuning;
- (Jeugd)welzijn, waaronder peuterspeelzalen;
- Vrijwillige en niet vrijwillige jeugdhulpverlening, geestelijke gezondheidszorg en Kinderbescherming;

- Jeugdgezondheidszorg;
- Nationaal en internationaal jeugdbeleid.

Verantwoordelijkheden voor gespecialiseerde jeugdhulpverlening worden gedeeld door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport en het ministerie van Justitie: kinderbescherming en juridische jeugdhulpverlening vallen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie.

Algemene centrale taken en verantwoordelijkheden van VWS op deze terreinen betreffen:

- Vormgeving van het landelijk stelsel (wetten en voorschriften, het in stand houden van de nationale infrastructuur van ondersteuning en onderzoek);
- Ontwikkeling en implementatie van nationale beleidskaders of richtlijnen voor het provinciale/lokale bestuur (ook op het gebied van kinderopvang, preventieve en gespecialiseerde jeugdhulpverlening en het onderwijsachterstandenbeleid);
- Innovatie: bevorderen van experimenten en verbreiding van nieuwe werkmethoden;
- Monitoring van trends en onder de aandacht brengen van nieuwe ontwikkelingen;
- Complementaire verantwoordelijkheid voor taken die op andere bestuurlijke niveaus niet effectief uitgevoerd kunnen worden;
- Interdepartementale coördinatie van nationaal jeugdbeleid;
- Coördinatie van nationaal en internationaal jeugdonderzoek.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW)

Dit Ministerie is verantwoordelijk voor het nationale onderwijsbeleid, wat o.a. inhoudt: het omschrijven van eindtermen (minimumeisen aan het lesprogramma) voor primair en secundair onderwijs, het ondersteunen en organiseren van het onderwijssysteem, monitoring en evaluatie van de nationale ontwikkelingen en het onderwijsbeleid.

Beleidssterreinen van OCenW die met name relevant zijn voor ECEC:

- Klassenverkleining, in combinatie met andere maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van het basisonderwijs.
- Bestrijding onderwijsachterstanden (GOA), inclusief ontwikkeling en verbreiding van programma's en projecten gericht op het tegengaan van onderwijsachterstanden, en het Landelijk Beleidskader (LBP-GOA) voor gemeenten inzake het lokale onderwijsachterstandsbeleid.
- Bevordering van ouderparticipatie en actieve deelname van ouders aan het onderwijs, onder meer door de uitgave van een nationale gids voor ouders over primair onderwijs, en het opstellen van landelijke voorschriften voor scholen inzake de publicatie van een schoolgids en de instelling van een klachtencommissie voor ouders.
- Speciaal onderwijs voor kinderen die speciale zorg of aandacht nodig hebben, onder meer door bevordering van (her)integratie van kinderen met leer- en aanpassingsproblemen op reguliere scholen (Weer Samen naar School) en door 'onderwijs op maat' te bieden voor kinderen met een handicap door middel van een persoonlijk budget (Rugzak).

Sinds de jaren 70 is er een traditie ontstaan van samenwerking tussen de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Onderwijsachterstandsbeleid en voor- en vroegschoolse programma's vallen onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van deze ministeries.

Ministerie van Justitie

Het ministerie van Justitie is onder meer verantwoordelijk voor de kinderbescherming (nationale en regionale Raden voor Kinderbescherming, pleegzorgvoorzieningen), voor de justitiële behandelinrichtingen (jeugdgevangenissen) en landelijk beleid en onderzoek op het gebied van jeugdcriminaliteit.

Bovendien heeft het ministerie van Justitie samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een coördinerende taak in een van de centrale onderdelen van het Grote Steden Beleid, en wel het 'Jeugd en Veiligheidsprogramma.

Een recent rapport over 'Jeugd en Gezin' (Junger-Tas, 1997), vervaardigd in opdracht van het ministerie van Justitie, benadrukt het belang van effectieve socialisering van jonge kinderen door de ouders als een van de meest belangrijke factoren in het preventief beleid tegen maatschappelijke uitval (voortijdig schoolverlaten, criminaliteit) van de oudere jeugd.

Volgens het rapport moet preventie al in de vroege jeugd beginnen, onder andere door voor- en vroegschoolse educatie en effectieve programma's voor opvoedingsondersteuning. Gepleit wordt voor een integraal en consistent, buurtgericht kind-en-gezinsbeleid. Als gevolg daarvan is het ministerie van Justitie een partner in opkomst in het landelijke ECEC-beleid.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

Dit ministerie is onder andere verantwoordelijk voor het beleid inzake de openbare orde en veiligheid. In 1998 werd een nieuwe ministeriële post in het leven geroepen, met verantwoordelijkheid voor het Grote Steden Beleid (GSB) en het Integratie Beleid (voorheen: etnische minderhedenbeleid). Deze nieuwe minister is verbonden aan het ministerie van BZK.

In 1998 publiceerde het Ministerie van BZK in samenwerking met het ministerie van Justitie een memorandum over 'Criminaliteit in Relatie tot Integratie van Etnische Minderheden' (CRIEM), met beleidsaanbevelingen ter bestrijding en preventie van jeugdcriminaliteit. In dit rapport wordt het belang benadrukt van effectieve ondersteuning in voor- en vroegschoolse educatie en opvang (met name programma's voor opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering) als preventieve factor voor maatschappelijke uitval onder jongeren uit etnische minderheidsgroepen. In het memorandum wordt gesteld dat uitbreiding, intensivering en kwaliteitsverbetering van deze voorzieningen noodzakelijk is.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

Het ministerie van Sociale Zaken is minder direct betrokken bij het ECEC-beleid en -voorzieningen. Het stelt gezinnen in staat betaald werk en de zorg voor (jonge) kinderen op effectieve wijze te combineren. Zie de nieuwe wetgeving inzake 'Arbeid en Zorg' (paragraaf 2.2) en het overzicht van voorzieningen voor ouders in hoofdstuk 3 van dit rapport. Daarnaast heeft het ministerie van SZW een afzonderlijke Kinderopvangregeling voor alleenstaande ouders met een uitkering ingesteld, als onderdeel van het algemene beleid om economische onafhankelijkheid te bevorderen en de afhankelijkheid van een sociale uitkering te reduceren. Deze regelingen zullen worden geïntegreerd in de Wet Basisvoorziening kinderopvang (VWS e.a., 2000).

2.3.2 De verantwoordelijkheden van het provinciaal bestuur en de drie grootstedelijke gebieden

De belangrijkste ECEC-verantwoordelijkheden van de provincies en de drie grootstedelijke gebieden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag) zijn:

- Regionale planning, organisatie en financiering van voorzieningen voor jeugdhulpverlening (derde cirkel);
- Financiering en aansturing van de Bureaus Jeugdzorg;

— Het in stand houden van de regionale infrastructuur op het gebied van welzijn en zorg. Tevens worden de provincies geacht een regionale visie en beleid inzake voorzieningen voor jeugdhulpverlening te ontwikkelen in nauwe samenwerking met gemeenten, zorginstellingen, ziektekostenverzekeraars en de zorgclientèle.

Aangezien provincies verantwoordelijk zijn voor jeugdhulpverlening en gemeenten voor het algemeen *preventieve* jeugdbeleid, dienen provincies hun beleid af te stemmen op dat van de gemeenten in hun regio. Sommige provincies en steden investeren in innovatie van zorgmethoden en -processen door middel van (co-)financiering van experimenten en pilotprojecten in gespecialiseerde jeugdhulpverlening.

2.3.3 De verantwoordelijkheden van de lokale overheid

In het voortgaande proces van decentralisatie worden de lokale autoriteiten geconfronteerd met nieuwe verantwoordelijkheden en taken op het gebied van jeugdwelzijn, kinderopvang, preventieve jeugdgezondheidszorg, onderwijs, arbeidsmarktbeleid en criminaliteitspreventie. Ze organiseren en financieren ook activiteiten op het gebied van amateurkunst, artistiek en cultureel onderwijs, bibliotheekwerk en sport. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van een aantal landelijke wetten en maatregelen, zoals:

- De Stimuleringsmaatregel Kinderopvang;
- de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (WCPV);
- het Landelijk Beleids Kader voor Gemeentelijk Onderwijs Achterstandenbeleid (LBK-GOA);
- De Jeugdwerkgarantiewet (JWG), onlangs geïntegreerd in de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW).

Daarnaast ontwikkelen en implementeren lokale besturen het welzijnsbeleid voor specifieke doelgroepen. Het betreft onder meer faciliteiten en voorzieningen voor jonge allochtonen, jonge daklozen en weglopers, etc.

Op het gebied van onderwijs zijn de lokale autoriteiten ook verantwoordelijk voor handhaving van de Leerplichtwet.

En nieuwe rol voor lokale overheden

Een van de belangrijkste oogmerken bij de overdracht van verplichtingen en bevoegdheden aan lokale overheden is dat ze meer armslag krijgen bij het bepalen van lokale behoeften en wensen en het vinden van de juiste oplossingen daarvoor.

De belangrijkste decentralisatieprocessen die relevant zijn voor ECEC:

- In 1987 werden de lokale overheden onder de Welzijnswet verantwoordelijk voor het beleid inzake kinderopvang en buitenschoolse opvang, gastouderopvang, peuterspeelzalen, sociaal-cultureel werk, niet-officiële jeugdeducatie en sociaal werk.
- In 1989 werden de lokale overheden verantwoordelijk voor preventieve algemene gezondheidszorg, inclusief preventieve gezondheidszorg voor 4 t/m 18-jarigen.
- In 1995 werden de lokale overheden verantwoordelijk voor lokaal preventief jeugdbeleid (zie hier beneden).
- In 1996 werden de lokale overheden verantwoordelijk voor de kwaliteitsbewaking van de kinderopvangsector.
- In 1998 werd een aantal verplichtingen op het gebied van onderwijs overgedragen aan de lokale overheden, waaronder het preventief beleid voor voortijdig schoolverlaten, het gemeentelijk onderwijsachterstandsbeleid (GOA), de huisvesting van onderwijsvoorzieningen, het toezicht houden op schoolverzuim (spijbelen), het bieden van aanvullende cursussen voor allochtone ouders en kinderen en het vervoer van schoolkinderen.

Een nieuwe uitdaging: de regierol

Met het toenemend aantal beleidsgebieden dat onder verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur valt, wordt een steeds groter beroep gedaan op de lokale autoriteiten om hun eigen beleid uit te stippelen en nieuwe bestuurlijke uitdagingen aan te gaan. Dit geldt zeker ook voor de integrale benadering van sociale problematiek in gemeenten. Integrale beleidsvorming en het implementeren van beleidsbeslissingen betekent altijd weer dat er talloze belanghebbenden in het geding zijn, zoals het jeugdwelzijnswerk, het onderwijs, de gezondheidszorg, vrijwilligersorganisaties voor jongerenwerk, etc. Bovendien hebben de lokale autoriteiten tegenwoordig steeds meer te maken met de medezeggenschap van de inwoners: burgers moeten een stem krijgen in de ontwikkeling en uitvoering van het gemeentebeleid.

Ontwikkeling van Lokaal Preventief Jeugdbeleid

In 1994 stelde het ministerie van VWS voor de projectgroep Ontwikkeling van Lokaal Preventief Jeugdbeleid (OLPJ) in, die een 3-jarig programma (1995-1998) heeft uitgevoerd gericht op de ondersteuning van preventief jeugdbeleid door lokale overheden.

In dit programma is het begrip preventief breed opgevat. Preventief jeugdbeleid dient niet alleen te voorkomen dat problemen van jeugd- en jongeren erger worden, maar ook dat de kansen voor alle jonge mensen in het algemeen vergroot worden.

Bevordering van de participatie van jonge mensen aan de lokale gemeenschap is een van de hoofdelementen in het programma.

Door de projectgroep is een breed pakket aan instrumenten en methoden ontwikkeld, bedoeld om de ontwikkeling en uitvoering van preventief lokaal jeugdbeleid te ondersteunen. Deze instrumenten en methoden zijn onder alle gemeenten verspreid.

De evaluatie van de activiteiten van de projectgroep OLPJ laten zien dat de lokale overheden meer aandacht hebben gekregen voor de jeugd en de participatie van jongeren en het regisseren van voorzieningen voor de jeugd. Het project werd gefinancierd door het ministerie van VWS (NLG 10,5 miljoen, EUR 4,3 miljoen, geïnvesteerd over een periode van drie jaar).

Als opvolger van de projectgroep OLPJ heeft het ministerie van VWS in 1999 een nieuw project gestart met het doel lokale overheden ondersteuning op maat te bieden bij de verdere ontwikkeling en uitvoering van het gemeentelijk jeugdbeleid. De uitvoering van dit project wordt gecoördineerd door het projectbureau lokaal jeugdbeleid van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Het ministerie van VWS heeft een jaarlijks budget ter beschikking gesteld van NLG 3 miljoen (EUR 1,4 miljoen) gedurende de looptijd van het project (1999-2002).

3. Ouderbetrokkenheid en -ondersteuning

Zoals we al eerder constateerden, is het overheidsbeleid en de voorzieningen die direct met ECEC te maken hebben, in drie cirkels rond het kind en zijn of haar gezin georganiseerd.

— De eerste cirkel betreft de *algemene voorzieningen*, (in principe) voor alle kinderen in de leeftijdsgroep van 0 t/m 6 jaar. Dit zijn: peuterspeelzalen (2 tot 4 jaar), kinderdagverblijven (0 tot 4 jaar), buitenschoolse opvang (4 tot ongeveer 12), basisonderwijs (4 tot ongeveer 12) en jeugdgezondheidszorg (0 t/m 18 jaar).

— De tweede cirkel betreft de voorzieningen en programma's voor kinderen en/of gezinnen die extra hulp of aandacht nodig hebben om volledig te kunnen deelnemen aan de reguliere voorzieningen. De belangrijkste, voor ECEC relevante *interventieprogramma* zijn: ontwikkelingsstimuleringsprogramma's (of: educatieve ondersteuningsprogramma's) en opvoedingsondersteuningsprogramma's.

— De derde cirkel betreft de gespecialiseerde, intensieve vormen van hulp en ondersteuning voor kinderen met speciale behoeften en/of ernstige problemen. Dit zijn onder andere gespecialiseerde jeugdhulpverlening (waaronder psychiatrische hulpverlening en rechtshulp), scholen voor buitengewoon onderwijs en de Raden voor Kinderbescherming.

Naast deze voorzieningen die zich direct op het kind en zijn of haar gezin richten, zijn er wetten en voorschriften ter ondersteuning van gezinnen bij de opvoeding. Deze regelingen worden hieronder beschreven (paragraaf 3.1). Daarna wordt een beschrijving gegeven van gezinsbetrokkenheid bij het ECEC-beleid en de voorzieningen (zie paragraaf 3.2), en tot besluit volgt een beschrijving van de educatieve faciliteiten voor ouders (paragraaf 3.3).

3.1 Regelingen voor ouders met (jonge) kinderen

Een van de drie belangrijkste verplichtingen van de overheid jegens het gezin, zoals opgenomen in de Notitie *Gezin (1996)* (zie paragraaf 2.2), is het scheppen van gunstige omstandigheden voor gezinnen om hun kerntaken te kunnen uitvoeren (d.w.z. het socialiseren van hun kinderen). De belangrijkste regelingen zijn:

- Regelingen voor parttime werk;
- Verlofregelingen;
- Regelingen ter bescherming van moeder en kind;
- Belastingfaciliteiten;
- Andere (financiële) regelingen en subsidies.

Let wel: de overheid bereidt een nieuwe wet voor inzake het combineren van betaald werk met andere verplichtingen (zoals de zorg voor kinderen). In het wetsvoorstel Wet Arbeid en Zorg worden de bestaande regelingen geïntegreerd en geharmoniseerd (zie paragraaf 2.2).

3.1.1 Parttimewerk

Het recht op parttimewerk heeft in de afgelopen jaren vaak ter discussie gestaan. Werkende ouders (met name werkende mannen, die vaker een fulltimebaan hebben) kunnen zich belemmerd voelen in hun wens om meer tijd door te brengen met het gezin, omdat hun werkgever niet de mogelijkheid tot parttime werken biedt.

De aanpassing van werkuren is vastgelegd in de Wet Aanpassing Arbeidsduur: (WAA), waardoor werknemers en ambtenaren het wettelijk recht hebben om hun werktijden aan te passen. De werkgever wordt geacht een dergelijk verzoek te honoreren, tenzij dit redelijkerwijs niet van hem verwacht kan worden vanwege cruciale zakelijke of dienstverlenende belangen. De aanpassing van werktijden kan betrekking hebben op een verkorting of uitbreiding van de arbeidstijd.

3.1.2 Verlofregelingen

Moederschapsverlof

Nederland kent sinds 1989 verlofregelingen voor de periode na of voor de bevalling. Sinds 1990 hebben werkende vrouwen recht op 16 weken betaald verlof: 6 weken zwangerschapsverlof en 10 weken moederschapsverlof. Vrouwen mogen zelf kiezen of ze 4, 5, of 6 weken voor de uitgerekende datum stoppen met werken en mogen de dagen of weken die ze langer doorwerken voor de bevalling bij hun moederschapsverlof optellen. Dit is vastgelegd in de Wet Arbeid en Zorg.

Vrouwen die zelfstandig ondernemer zijn hebben recht op 16 weken zwangerschaps- en moederschapsuitkering, afhankelijk van het inkomen en tot maximaal 100% van het wettelijk minimumloon. Dit wordt gefinancierd onder de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen (WAZ). Onder deze wet valt ook het recht op zwangerschaps- en moederschapsuitkering.

Bevallingsverlof

De partner van de moeder heeft recht op bevallingsverlof. De lengte hiervan ligt niet vast, maar wordt in overleg met de werkgever bepaald. In de nieuwe Kaderwet Arbeid en Zorg wordt voor de partner voorzien in twee dagen betaald verlof.

Ouderschapsverlof

In 1991 werd het ouderschapsverlof ingevoerd. Elke werknemer die de zorg heeft voor een kind jonger dan 8 jaar heeft recht op onbetaald ouderschapsverlof voor een gedeelte van de werktijd. De algemene regel is dat een werknemer die ouderschapsverlof opneemt ten minste de helft van de normale arbeidsduur per week moet blijven werken (een ouder die bijvoorbeeld normaal 20 uur per week werkt, mag volgens deze standaardregel ten hoogste de helft van de normale arbeidsduur per week opnemen gedurende maximaal 6 maanden). Werknemers kunnen gebruik maken van hun recht op ouderschapsverlof voor een aaneensluitende periode van zes maanden. Deze regelingen kunnen worden aangepast, afhankelijk van de afspraken die er tussen werkgever en werknemer worden gemaakt. Sommige collectieve arbeidsovereenkomsten bevatten ook gedeeltelijke doorbetaling van het salaris. 27% van de vrouwen maakt gebruik van de faciliteiten voor ouderschapsverlof, tegen 11% van de mannen. Ouders van geadopteerde kinderen kunnen ook aanspraak maken op ouderschapsverlof. Van de vrouwen die recht hebben op ouderschapsverlof maakt 37% er gebruik van en van de mannen 13% (bron: SCP, Emancipatie Jaarboek 1999). In de Wet Arbeid en Zorg worden meer mogelijkheden voor het flexibel opnemen van verlof (in meerdere delen) vastgelegd. Daarnaast is er eind november 2000 in de Tweede Kamer, tijdens de behandeling van het belastingplan 2001, een regeling aangenomen die het gebruik van het wettelijk recht op ouderschapsverlof stimuleert. Werkgevers kunnen een korting op de afdracht van de loonbelasting en premie (WVA) krijgen, als zij tijdens het ouderschapsverlof minimaal 70% doorbetalen.

Adoptieverlof

Het adoptieverlof bestaat uit een betaald verlof van drie weken voor beide adoptie-ouders.

Wet Financiering Loopbaanonderbreking

De Wet Financiering Loopbaanonderbreking is sinds 1 oktober 1998 van kracht. Onder bepaalde voorwaarden kunnen werknemers en ambtenaren die hun carrière enige tijd wensen te onderbreken om voor hun kinderen te zorgen of te studeren, krachtens deze wet voor

minimaal 2 en maximaal 18 maanden een financiële tegemoetkoming ontvangen van ten hoogste NLG 960 per maand.

De Wet is geen garantie voor de mogelijkheid van een dergelijk verlof, maar biedt een financiële bijdrage als werknemer en werkgever met elkaar tot afspraken komen.

Een voorwaarde voor financiering is dat de werkgever een vervang(st)er moet aanwijzen (die recht heeft op de tegemoetkoming). Deze voorwaarde gaat niet op bij palliatief verlof (verlof voor de verzorging van en steun aan een terminale patiënt in zijn/haar laatste levensdagen).

Ziekenzorgverlof

In uitzonderlijke situaties mogen werknemers verlof opnemen om bijvoorbeeld voor hun zieke kind(eren) of andere zieke familieleden te zorgen. Sommige collectieve arbeidsovereenkomsten bevatten ook regelingen voor langer verlof ten behoeve van ziekenverzorging, mits het om familieleden gaat. In het nieuwe wetsontwerp zullen de mogelijkheden van zorgverlofregelingen worden uitgebreid. In de Wet Arbeid en Zorg (sinds juni 2000 bij de Tweede Kamer in behandeling) wordt een verlof voorgesteld voor maximaal 10 dagen per jaar om te zorgen voor een thuiswonend ziek kind en/of partner. Dit recht zal ook gelden voor pleegouders. Het verlofrecht is geclausuleerd: de werkgever heeft de mogelijkheid het verlof te weigeren wanneer er sprake is van een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang.

3.1.3 Beschermende maatregelen

Verplichte voorzieningen ter bescherming van de gezondheid van werkende zwangeren. Werkgevers zijn wettelijk verplicht te zorgen dat de gezondheid van zwangere werkneemsters niet in gevaar komt door het werk of de werkomstandigheden. Deze verantwoordelijkheid blijft nog enige tijd na de geboorte van de baby gelden.

Borstvoeding

Werkgevers zijn wettelijk verplicht om moeders de gelegenheid te geven hun baby tot de leeftijd van 9 maanden borstvoeding te geven of moedermelk af te kolven en hiervoor een afsluitbare ruimte ter beschikking te stellen (op verzoek). De hoeveelheid tijd die aan borstvoeding of afkolven gespendeerd mag worden is maximaal 25% van het totaal aantal arbeidsuren per dag. De werkneemster behoudt haar volledige salaris.

3.1.4 Fiscale voordelen

Onder bepaalde voorwaarden komen de onkosten die ouders maken voor kinderopvang gedeeltelijk in aanmerking voor belastingaftrek. Twee voorwaarden zijn onder meer dat de betreffende instelling voor kinderopvang in bezit is van een vergunning, en dat de onkosten boven een zeker (inkomensgerelateerd) minimum uitkomen. Alleenstaande ouders hebben speciale belastingvoordelen. Voor deze ouders geldt dat het inkomensgedeelte dat vrijgesteld is van belasting hoger is dan dat van tweoudergezinnen.

3.1.5 Andere (financiële) regelingen en subsidies

— Alle ouders met een of meer thuiswonende kinderen hebben recht op *kinderbijslag* als gedeeltelijke tegemoetkoming in de kosten voor opvoeding. Kinderbijslag is niet afhankelijk van het gezinsinkomen.

De gemiddelde hoogte van de kinderbijslag is (bij benadering, afhankelijk van het geboortjaar van het kind) NLG 1.440 (EUR 654) per jaar voor een kind jonger dan 6 jaar; NLG 2.020 (EUR 917) voor een kind van 6 t/m 11 jaar; en NLG 2.626 (EUR 1186) voor een kind van 12 t/m 18 jaar.

De toelage dekt ongeveer een kwart van de reële kosten voor een opgroeiend kind, variërend van 41% voor gezinnen met de laagste inkomens tot 17% voor gezinnen met hogere inkomens. Momenteel staan voorstellen ter discussie ter verhoging van de kinderbijslag voor de lagere en modale inkomens.

— Eenoudergezinnen hebben recht op een extra belastingvrije som van NLG 6.566 (EUR 2.985). Werkende alleenstaande ouders met kinderen onder de 12 jaar ontvangen een extra vrijstelling van 12% van hun inkomsten uit arbeid, met een maximum van NLG 6.566 (EUR 2.985). Het minimale fiscale voordeel voor alleenstaande ouders (90% van het minimuminkomen) is hoger dan dat voor alleenstaanden (70%), maar lager dan dat voor tweeoudergezinnen (100%).

— Voor alleenstaande ouders met een uitkering die willen (her)intreden op de arbeidsmarkt, biedt het ministerie van SZW een bijdrage in de kosten van kinderopvang.

— Kinderen kunnen tegen een laag tarief worden meeverzekerd in een ziektekostenverzekering.

3.2 Gezinsbetrokkenheid bij het ECEC-beleid en voorzieningen

3.2.1 De rol van de ouders

De afgelopen jaren is de aandacht voor de betrokkenheid van gezinnen (met name de ouders) in het ECEC-beleid en de voorzieningen toegenomen. Het beleid van de overheid in de jaren 90 was erop gericht dat de behoeften, wensen, persoonlijke oplossingen en mogelijkheden van mensen die gebruik maken van welzijnsvoorzieningen (leerlingen, cliënten, patiënten, en in het geval van jonge kinderen: ouders) een grotere rol moesten spelen bij beslissingen over de inhoud, kwaliteit en kwantiteit van welzijnsvoorzieningen. Als gevolg hiervan heeft een vraaggerichte benadering in het welzijnswerk duidelijk terrein gewonnen.

Voor ECEC betekent deze accentverschuiving dat de actieve betrokkenheid van ouders en gezinnen met jonge kinderen die gebruikmaken van ECEC-voorzieningen, een centraal onderwerp moet worden in het ECEC-beleid. Dit vergt een belangrijke culturele omslag: cliënten van ECEC worden niet langer als min of meer passieve 'subjecten' beschouwd, maar verwelkomd als actieve participanten in de besluitvormingsprocessen, samen met de lokale besturen en de particuliere organisaties die ECEC-diensten aanbieden. Idealiter zullen de 'cliënten' van toen, de *partners en coproducenten* van nu worden op het gebied van ECEC-voorzieningen⁴.

Deze cultuuromslag is een proces dat jaren zal duren. Al is op diverse gebieden van ECEC-voorzieningen enige vooruitgang geboekt, de invloed van ouders en gezinnen op beleidsvormingsprocessen voor ECEC-voorzieningen en op inhoud, kwantiteit en kwaliteit van de dienstverlening is nog vaak beperkt.

Wet Medezeggenschap Cliënten Zorginstellingen

In 1996 werd de Wet Medezeggenschap Cliënten Zorginstellingen geïntroduceerd. De Wet is van toepassing op welzijnsinstellingen die uit openbare middelen worden gefinancierd en op gezondheidsdiensten. Hieronder vallen:

— Jeugdgezondheidszorg;

— Peuterspeelzalen

— Gesubsidieerde kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang.

De Wet verplicht de organisaties waarop de wet van toepassing is, een cliëntenraad in te stellen. Het overlegorgaan heeft het recht de organisatie te adviseren over elk onderwerp dat van belang is voor cliënten of voor de organisatie. De organisatie is tevens verplicht advies in te winnen bij het overlegorgaan over de volgende onderwerpen:

— Veranderingen in organisatorische doelstellingen, samenwerking of fusie met andere organisaties, verhuizing of herstructurering van de organisatie;

— Aanstelling van directieleden of managers van de organisatie;

— Beleid inzake de rechten van cliënten en klachtenprocedures;

— Beleid inzake voeding, veiligheid, gezondheid, hygiëne, recreatie en amusement, geestelijke sociale ondersteuning voor cliënten;

— Beleid inzake kwaliteitsmanagement en -bewaking van de zorg voor cliënten.

Bovendien is de organisatie verplicht de cliëntenraad de nodige informatie te verstrekken ter voorbereiding van hun advies, en dient ze ten minste eenmaal met de raad overleg te plegen voordat een beslissing wordt genomen. De raad dient ook op de hoogte gesteld te worden van nieuwe besluiten.

3.2.2 Obstakels voor ouderbetrokkenheid

Obstakels voor ouderbetrokkenheid doen zich zowel bij organisaties die zich bezighouden met ECEC (lokale overheden en particuliere organisaties) als bij ouders voor.

De belangrijkste barrières binnen organisaties zijn:

— Verzet tegen ouder/gezinsparticipatie bij beleidsontwikkeling en besluitvormingsprocessen (negatieve attitudes).

Ambtenaren van de overheid en deskundigen voelen zich soms onzeker als ze op basis van gelijkwaardigheid overleg moeten plegen met hun 'cliënten'. Ze beweren dat ouderparticipatie niet productief is en dat beleidsontwikkeling en besluitvorming overgelaten moet worden aan 'ons, de deskundigen'.

— Onvoldoende kennis van praktische methoden om ouder/gezinsparticipatie effectief te organiseren. Lokale organen en particuliere organisaties hebben vaak moeite de juiste manier te vinden om ouders aan te spreken en hen op effectieve wijze bij het ECEC-beleid te betrekken.

— Onvoldoende middelen (tijd, geld) om ouderbetrokkenheid te organiseren. In veel organisaties zijn de middelen voor *overhead*taken, zoals de organisatie van ouderparticipatie, beperkt of niet beschikbaar.

Obstakels vanuit de ouders/gezinnen zijn:

— Praktische bezwaren: vooral voor werkende ouders is het dikwijls onmogelijk om arbeidsverplichtingen te combineren met actieve betrokkenheid bij ECEC-instellingen, omdat vergaderingen bijvoorbeeld vaak in werktijd worden belegd.

— Communicatieproblemen: ouders uit (eerste generatie) etnische minderheidsgroepen kunnen problemen ondervinden in de communicatie met ECEC-werknemers, vanwege verschillen in taal, culturele achtergrond en normen en waarden.

— Lage prioriteit / gebrek aan belangstelling: volgens veel medewerkers van ECEC-voorzieningen zijn veel ouders niet geïnteresseerd in actievere betrokkenheid. Deze houding komt vaker voor bij etnische minderheidsgroepen en ouders met een lage SES.

Ondanks deze obstakels is het algemene beeld toch dat de ouderparticipatie langzamerhand toeneemt. Strategieën en omstandigheden die bijdragen tot deze ontwikkeling zijn o.a.:

- De introductie van overheidsvoorschriften voor de participatie van cliënten/ouders in de zorgsector en in het onderwijs;
- Door de overheid gesubsidieerde experimenten met verschillende methoden en vormen van ouderbetrokkenheid bij ECEC-instellingen en het verder verspreiden van deze methoden;
- Verbeterde informatie aan ouders over de beschikbaarheid, kwaliteit en kosten van ECEC-mogelijkheden (zie hieronder);
- Een algemene, graduele verandering in de relatie tussen de burger en de welvaartsstaat, d.w.z. de burger wordt steeds minder afhankelijk van de overheid en het vertrouwen in het burgerinitiatief neemt toe.

3.2.3 Informatie aan ouders

De beschikbaarheid en toegankelijkheid van informatie over ECEC-voorzieningen voor ouders varieert met het type voorziening. De informatie blijft meestal beperkt tot gegevens over aanwezigheid, bereikbaarheid en kosten van de voorziening. Informatie over de kwaliteit of effectiviteit van ECEC-instellingen is vaak niet beschikbaar. Op onderwijsgebied worden echter pogingen gedaan om ouders te informeren over de resultaten van een bepaalde school.

— Wat het (primair) *onderwijs* betreft is de informatievoorziening aan ouders de laatste jaren verbeterd. Voorschriften van de nationale overheid hebben een belangrijke rol gespeeld bij deze ontwikkeling: zo zijn basisscholen sinds januari 1999 verplicht om een jaarlijkse schoolprospectus voor ouders te maken met informatie over de schoolorganisatie, de educatieve doelstellingen, het lesprogramma, etc. Sinds januari 2000 dienen scholen voor primair onderwijs ook informatie te geven over hun resultaten, d.w.z. de schoolprestaties van de leerlingen.

— Ouders informeren over de kosten en beschikbaarheid van *kinderopvangvoorzieningen* behoort tot de verantwoordelijkheid van gemeenten en kinderopvangorganisaties. In de meeste gemeenten is informatie over gesubsidieerde kinderopvang en gastouderopvang ruimschoots aanwezig en makkelijk te verkrijgen. Informatie over particuliere (commerciële) instellingen voor kinderopvang is meestal niet bij de gemeentelijke informatie inbegrepen.

— Ouders informeren over *preventieve jeugdgezondheidszorg*-diensten behoort tot de verantwoordelijkheid van gemeenten en de betrokken organisaties. In de meeste gemeenten is informatie hierover ruimschoots beschikbaar, zowel in het Nederlands als in andere talen, zoals het Turks en Marokkaans.

— Informatie over het lokale of regionale aanbod van opvoedings- en onderwijsondersteuningsdiensten en -programma's is versnipperd, niet systematisch en niet makkelijk toegankelijk voor ouders. Op veel plaatsen worden pogingen gedaan om de informatievoorziening over deze diensten en programma's te verbeteren en vraag en aanbod op elkaar af te stemmen.

3.2.4 Verwachtingen van ouders

Zelden is systematisch onderzoek gedaan naar de verwachtingen die ouders hebben op het gebied van ECEC. Onderzoeksresultaten over dit onderwerp zijn schaars en beperkt in reikwijdte en algemeenheid. Onlangs is onderzoek gedaan naar de verwachtingen die ouders hebben van basis- en middelbare scholen; de resultaten daarvan werden in een conceptversie gepubliceerd. Vandaar dat enige informatie over ouderverwachtingen toch beschikbaar is:

— Recent onderzoek naar ouderverwachtingen van *kinderopvanginstellingen* laat zien dat ouders er meestal voldoende op vertrouwen dat de instellingen goed voor hun kinderen zorgen, d.w.z. een veilige omgeving creëren waar de kinderen gevoed worden, kunnen slapen en spelen. Ouders kennen meestal geen belangrijke pedagogische of educatieve functie toe

aan kinderopvangcentra. Vandaar ook dat de meeste ouders geen behoefte voelen om hun eigen pedagogische opvattingen of onderwijsideeën en -principes te bespreken met de staf van een kindercentrum.

— Onderzoek in Rotterdam naar de *verwachtingen van ouders uit etnische minderheidsgroepen* over kinderopvang geeft aan dat de meerderheid van deze ouders (die als cliënten van kinderopvanginstellingen ondervertegenwoordigd zijn) onder bepaalde voorwaarden graag gebruik zou maken van deze voorziening. Voor deze groep ouders is het educatieve aspect van kinderopvang heel relevant, en ze zouden graag zien dat de kinderopvangvoorziening direct gekoppeld is aan de basisschool. Ouders zijn over het algemeen tevreden over hun relatie met de *school*, al zouden ze graag beter geïnformeerd worden over de pedagogische principes en inzichten van leerkrachten en schoolleiding.

3.3 Andere faciliteiten voor ouders

Ouders kunnen gebruik maken van een reeks voorzieningen op het gebied van formele en niet-formele educatie, variërend van beroepsonderwijs en talencursussen tot persoonlijke ontwikkeling of opvoedingsvaardigheden. Ouders uit etnische minderheidsgroepen kunnen zich inschrijven voor Nederlandse taallessen en cursussen Nederlandse maatschappijleer. Deze cursussen worden gesubsidieerd door de overheid en zijn meestal laagdrempelig. In september 1998 werd een nieuwe wet aangenomen voor de integratie van nieuwkomers. Zowel nieuwe immigranten als, in een latere fase, immigranten die al enige tijd in Nederland wonen wordt gevraagd een cursus te volgen ter bevordering van hun integratie in de Nederlandse samenleving, onder andere door Nederlands te leren. Educatieve en persoonlijke ontwikkelingsactiviteiten voor ouders worden vaak gecombineerd met een opvangmogelijkheid voor hun kinderen gedurende de tijd dat de ouders de cursus volgen. Ook worden peuterspeelzalen soms als opstapje gebruikt voor het contact met de betreffende ouders om hen te motiveren deel te nemen aan educatieve of persoonlijke ontwikkelingsactiviteiten.

4 De belangrijkste ECEC-voorzieningen

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de belangrijkste vormen van ECEC-voorzieningen voor jonge kinderen.

Allereerst wordt gedetailleerde informatie gegeven over de algemene voorzieningen in de eerste cirkel rond het kind en het gezin:

- Kinderopvang (paragraaf 4.1),
- Peuterspeelzalen (paragraaf 4.2),
- Preventieve jeugdgezondheidszorg (4.3) en
- Primair onderwijs (4.4).

Vervolgens worden de algemene kenmerken van de belangrijkste mogelijkheden in de tweede en derde cirkel rond het kind beschreven: de interventieprogramma (paragraaf 4.5), speciaal onderwijs (4.6) en jeugdhulpverlening (4.7).

4.1 Kinderopvang

Tot aan de jaren 90 is de kinderopvangsector in Nederland vergeleken bij veel andere West-Europese landen onderontwikkeld gebleven. Deze situatie begon in de jaren 90 te veranderen. Tussen 1990 en 1995 investeerde de Nederlandse regering onder de Tijdelijke Stimuleringsmaatregel Kinderopvang meer dan NLG 1.335 miljoen (EUR 607 miljoen) in de uitbreiding van officiële kinderopvangcapaciteit. De stimuleringsmaatregel betrof hele-dagopvang, halve-dagopvang en gastouderopvang.

Het kinderopvangbeleid van de afgelopen jaren heeft de volgende kenmerken:

- Het primaire doel is het stimuleren van de toetreding van moeders met jonge kinderen op de arbeidsmarkt. Cijfers over de ontwikkeling van deelname aan de arbeidsmarkt door moeders van jonge kinderen in de afgelopen jaren geven aan dat het beleid in dit opzicht zeer succesvol is geweest.

De cijfers in de tabellen hieronder geven aan dat arbeidsparticipatie van vrouwen in de afgelopen jaren nog steeds stijgt (a) en dat een toenemend aantal vrouwen met jonge kinderen werkt (b). Arbeidsparticipatie van alleenstaande moeders is nog steeds lager dan de deelname van moeders uit tweoudergezinnen.

Tabel 4.1 Arbeidsparticipatie door vrouwen

a Vrouwen in het algemeen

1995 1996 1997

Vrouwen 15 t/m 64 jaar (x 1000) 5.169 5.184 5.209

Arbeidsparticipatie(x 1000) 2.529 2.586 2.696

Bron: CBS, 1999.

b Moeders van jonge kinderen

1986 1994

kind < 6 jaar kind < 6 jaar

Alleenstaande ouders 16% 26%

Moeders in tweoudergezinnen 21% 42%

Bron: SCP, 1997.

— Uitgangspunt van het beleid is dat kinderopvang een gemeenschappelijke (financiële) verantwoordelijkheid is van overheid, bedrijfsleven (werkgevers) en ouders (werknemers). Gemeenten stellen gesubsidieerde kindplaatsen ter beschikking aan ouders die niet in aanmerking komen voor een bedrijfsplaats. Ouders leveren ook een financiële bijdrage; de hoogte van de ouderbijdrage is afhankelijk van het gezinsinkomen. Bedrijven dragen bij door kindplaatsen te huren of kopen voor hun werknemers, die op hun beurt een ouderbijdrage betalen. Het huidige beleid wordt ook gekenmerkt door decentralisatie van de uitvoering. Sinds 1996 worden de gelden voor de stimuleringsmaatregel kinderopvang 1990-1995 overgeboekt naar het Gemeentefonds.

— Het gaat om een stimuleringsbeleid. De overheid reserveert fondsen en spoort andere belanghebbenden aan om eveneens geld beschikbaar te stellen. Een van de doelstellingen van de stimuleringsmaatregelen kinderopvang is uitbreiding van kinderdagopvang door toename van het aantal bedrijfskindplaatsen, gefinancierd door werkgevers (bedrijven). Uit de cijfers blijkt dat dit doel bereikt is: in 1997 was het aandeel overheidssubsidie in de totale kosten van officiële kinderopvang teruggebracht naar 35%, waarbij bedrijven 21% betaalden en ouders 44% (zie tabel 4.5 hieronder).

De stimuleringsmaatregelen kinderopvang van de nationale overheid zijn heel succesvol: in een paar jaar tijd werden duizenden kindplaatsen gecreëerd. Eigenlijk werd hiermee een nieuwe economische sector geschapen. In 1997 bedroeg de totale omzet 33 miljard gulden (0,60 miljard euro), en waren 25.800 mensen werkzaam in de sector.

Volgens de gegevens van de nationale monitor voor kinderopvangvoorzieningen in 1997 (SGB0, 1999) heeft 88% van de gemeenten die reageerden op de vragenlijst, binnen de gemeentelijke grenzen voorzieningen voor kinderopvang gerealiseerd, d.w.z. kinderdagverblijven en/of gastouderbureaus. Als we de gemeenten erbij betrekken die binnen hun grenzen geen kinderopvangvoorzieningen hebben, maar deelnemen aan een regionaal netwerk voor kinderopvang, dan is het totale aandeel van gemeenten met kinderopvangvoorzieningen 95%. Daarnaast heeft 57% van alle gemeenten voorzieningen voor buitenschoolse opvang.

Tabel 4.2 Ontwikkeling van kinderopvangvoorzieningen, 1989-1997

a Aantal kindplaatsen, 1989-1999

1989 1993 1996 1997 1999

0 t/m 3 jaar 17.624 56.806 62.079 66.085 78.936

4 t/m 7 jaar 3.624 13.943 17.001 17.195 26.685

Totaal 21.248 70.749 79.080 83.280 105.621

b Aantal kindplaatsen per 100 kinderen, 1989-1997

1989 1993 1996 1997 1999

0 t/m 3 jaar 2,34 7,25 7,79 8,53 9,98

4 t/m 7 jaar 0,46 1,91 2,19 2,24 3,39

c Aantal kinderen in kinderopvang (en % van alle kinderen van 0 t/m 3 en 4 t/m 7 jaar), 1989-1997

1989 1993 1995 1996 1997 1999

0 t/m 3 jaar 34.783 87.955 106.378 115.336 125.699 146.435(20%)

4 t/m 7 jaar 9.858 13.579 17.051 20.690 26.517 41.679 (5.3%)

Bron: SGB0 monitor over 1999 (1999)

4.1.1 Belangrijkste categorieën

Er zijn veel verschillende soorten kinderopvang: particulier en gesubsidieerd, officieel en niet-officieel, opvang thuis, in een crèche, of op het bedrijf. De meeste gemeentelijke instellingen voor kinderopvang zijn onafhankelijke non-profit stichtingen.

De belangrijkste *officiële* instellingen voor kinderopvang zijn:

- *Kinder(halve-)dagverblijven*, voor kinderen vanaf 6 weken tot 4 jaar, die op werkdagen voor 8 of meer uur (hele dag) of ten minste 5 uur (halve dag) opvang bieden.
- *Gastouderopvang* door particulieren die in hun eigen huis op kinderen van anderen passen, en waarvoor bemiddeling plaatsvindt via een gastouderbureau;
- *Buitenschoolse opvang*, voor basisschoolkinderen in de leeftijd van 4 tot ongeveer 12 jaar voor en na schooltijd (en soms tijdens de overblijf), tijdens vrije middagen en meestal ook tijdens schoolvakanties.

Informele kinderopvang wordt meestal door iemand uit het sociale netwerk van het gezin verzorgd (familie, vrienden en bureu). Onderzoek toont aan dat 83% van de ouders gebruik maakt van betaalde of onbetaalde, niet officiële vormen van kinderopvang, vaak gecombineerd met officiële kinderopvang (Groot & Maassen van den Brink, 1996).

4.1.2 Beschikbaarheid en plaatsingskans

Eind 1997 bood 95% van de 548 gemeenten een of andere vorm van officiële kinderopvang voor 0 t/m 3-jarigen binnen hun eigen gemeentegrenzen (88%) of in regionaal verband (7%).

Eind 1997 waren er 2.711 voorzieningen voor officiële kinderopvang:

- 1.499 kinderdagverblijven voor 0 t/m 3-jarigen;
- 479 gecombineerde kinderdagverblijven voor 0 t/m ongeveer 12-jarigen (d.w.z. kinderdagverblijf en buitenschoolse opvang);
- 462 centra voor buitenschoolse opvang (4 t/m ongeveer 12 jaar);
- 271 gastouderbureaus.

In 1997 stonden totaal 37.799 kinderen (0 t/m 7 jaar) op de wachtlijst voor kinderopvang. Sinds 1993 is het aantal kinderen op een wachtlijst voor kinderopvang gestaag teruggelopen, zie tabel 4.3.

Tabel 4.3 Aantal kinderen op een wachtlijst voor kinderopvang

	1989	1993	1995	1996	1997	1999
0 t/m 3 jaar	45.852	51.896	320	32.237	46.494	
4 t/m 7 jaar	8.466	5.966	6.392	5.562	11.289	
totaal	54.318	57.862	50.799	63.682	57.783	

Openingstijden

Gemiddeld zijn kinderdagverblijven 10 uur per werkdag open. Het gemiddelde voor buitenschoolse opvang is 3,6 uur tijdens schooldagen, 6,5 uur op woensdagen en vrijdagen als veel jonge kinderen om 12.00u of 12.30u uit school komen en 10 uur tijdens schoolvakanties (maandag t/m vrijdag). Openingstijden zijn meestal beperkt tot overdag. In sommige sectoren bestaan bedrijfsgerichte kinderopvangverblijven die 24 uur per dag open zijn, bijvoorbeeld voor kinderen van verplegend personeel en vrachtwagenchauffeurs.

De meeste voorzieningen zijn 51 weken per jaar geopend – alleen op nationale feestdagen zijn ze dicht.

Plaatsingskans

Gezinnen met een modaal of bovenmodaal inkomen zijn oververtegenwoordigd onder de cliëntèle van kinderopvang (zie tabel 4.4). Dit heeft te maken met het feit dat kinderopvangvoorzieningen zich richten op de doelgroep van werkende ouders.

Tabel 4.4 Gezinsinkomen van cliënten van kinderopvang

Netto maandinkomen gezin		Gebruik
Lager inkomen	Minder dan NLG 1.500	1%
	NLG 1.500-1.600	4%
	NLG 1.600-2.600	10%
Modaal inkomen	NLG 2.600-3.600	21%
	NLG 3.600-4.600	29%
Hoger inkomen (inclusief gezinnen)	NLG 4.600-5.000	11%
	NLG 5.000-6.000	14%
	NLG 6.000-7.000	6%
	NLG 7.000-8.000	3%
Meer dan NLG 8.000		3%

Bron: Research voor Beleid, Leiden 1995

In principe zouden er geen financiële belemmeringen moeten zijn voor het gebruik van kinderopvangvoorzieningen, aangezien de ouderbijdrage inkomen-gerelateerd is. (Zie appendix 3.) Bovendien draagt het ministerie van SZW bij met een tegemoetkoming in de kinderopvangkosten van alleenstaande ouders met een uitkering. Niet alle ouders wensen echter gebruik te maken van officiële kinderopvang. Dit is soms in strijd met hun (sub)culturele waarden inzake de verdeling van betaalde arbeid tussen de seksen en de rol van moeders in de zorg voor jonge kinderen. Niet iedereen is overtuigd dat (officiële) kinderopvang een aanvaardbaar alternatief vormt voor de zorg die een moeder en huisvrouw kan geven.

4.1.3 Verantwoordelijkheden

Kinderopvang werd in de nieuwe Welzijnswet gereguleerd en in 1987 overgedragen aan het gemeentebestuur. Tegelijkertijd werd het nationale budget voor kinderopvangvoorzieningen als subsidie ineens naar het Gemeentefonds overgeboekt.

Vanaf 1987 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor het verzorgen van een coherent aanbod en voldoende lokale kinderopvangvoorzieningen van goede kwaliteit. Ook bedrijven zijn grote belanghebbenden geworden in het beleid voor kinderopvang. Zij kunnen een regeling treffen voor zogenaamde 'bedrijfsplaatsen' in de gesubsidieerde of particuliere kinderdagverblijven en hun eigen *company-based* opvangvoorzieningen opzetten.

Op landelijk niveau werken de ministeries van VWS en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) samen bij de opstelling van wetsontwerpen voor nationale beleidsplannen (d.w.z. inzake het nationale volume aan kindplaatsen). Het ministerie van VWS treedt op als coördinator.

4.1.4 Regelgeving

Op dit moment is de kinderopvang geregeld in de Welzijnswet (1994) en het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang (1996) dat onder andere criteria bevat voor personeel en huisvesting, zie paragraaf 4.1.5.

Kinderdagverblijven moeten aan deze criteria voldoen om een verklaring dan wel vergunning van de gemeente te krijgen. De regering bereidt ook een wet voor op kinderopvang (Wet Basisvoorziening Kinderopvang), zie ook paragraaf 4.1.9.

4.1.5 Kwaliteit

De nieuwe Welzijnswet die de kinderopvangsector reguleert, stelt dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en organisatie van het aanbod op de eerste plaats bij de sector zelf ligt. Omdat de kinderopvangsector medio jaren 90 relatief nieuw was en snel groeide, kreeg ze vijf jaar de tijd om haar eigen kwaliteitsbewakingssysteem te ontwikkelen en te implementeren. Tijdens deze overgangsfase konden de gemeenten de kwaliteit in de sector reguleren met een *gemeentelijke verordening*, waarin de basiseisen werden vastgelegd die van toepassing zijn op gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde kindplaatsen. Ter ondersteuning van de gemeenten ontwierp de landelijke overheid een *Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang*, waarin de basiskwaliteitsregels zijn gedefinieerd die de gemeenten verplicht zijn op te nemen in hun verordening op de kinderopvang. Daarnaast heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een modelverordening opgesteld voor gemeenten. De basiskwaliteitsregels betreffen onder andere maximale groepsgrootte, leidster-kindratio, huisvesting, hygiëne, veiligheid, het gebruik van keurmerkspeeltoestellen en -materiaal, opleidingseisen voor groepsleidsters en -hulpen en ouderparticipatie.

De maximale groepsgrootte is afhankelijk van de leeftijd van de kinderen: de maximum groepsgrootte voor 0 en 1-jarigen is 12 kinderen, terwijl de maximum groepsgrootte voor 4 t/m 12-jarigen 20 is. Het aantal leidsters per groep hangt ook af van de leeftijdsopbouw van de groep. Regels voor leidster-kindratio zijn ook opgenomen in de Salarisregeling Kinderopvang, die van toepassing is op de hele kinderopvangsector en waarin staat dat ten minste een groepsleidster beschikbaar moet zijn voor de zorg van:

- 4 kinderen jonger dan 1 jaar;
- 5 kinderen tussen de 1 en 2 jaar;
- 6 kinderen tussen de 2 en 3 jaar;
- 8 kinderen tussen de 3 en 4 jaar;
- 10 kinderen tussen de 4 en 12 jaar.

Een kinderopvangorganisatie dient ook te zorgen voor een veilige buitenspeelplaats en voor adequate slaapgelegenheden voor kinderen tussen de 0 en 4 jaar.

Het Tijdelijk Besluit is formeel in werking getreden op 1/1/1996 en zal in 2001 vervallen. Sinds 1/1/1997 zijn alle gemeenten verplicht een verordening op de kwaliteit van kinderopvang vast te stellen.

Gemeenten zijn verplicht toe te zien op naleving van de nationale kwaliteitsvoorschriften. Kinderopvangcentra moeten aan de eisen van de gemeentelijke verordening voldoen om een vergunning te kunnen krijgen van de gemeente. Gebruikmaking van een erkend kinderopvangcentrum met vergunning is een eerste vereiste voor bedrijven en ouders die in aanmerking wensen te komen voor belastingfaciliteiten.

In 1998 onderzocht het ministerie van VWS de mate waarin gemeenten toezicht uitoefenden op hun kinderopvangvoorzieningen. Enkele van de belangrijkste resultaten hieruit zijn (ES&E, 1998):

- 99,5% van de gemeenten met kinderopvangvoorzieningen hebben kwaliteitsvoorschriften uitgevaardigd;
- In 12,5% van deze gemeenten is de verordening nog niet aangepast aan het Tijdelijk besluit (zoals vereist per 1/1/1997);

- Ongeveer 75% van de gemeenten heeft de modelverordening van de VNG overgenomen;
- 97% van de kinderopvangcentra die bekend zijn bij de gemeenten, hebben een vergunning;
- Ongeveer 80% van de gemeenten inspecteren jaarlijks de gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde (bedrijfs-/ particuliere) kinderopvangcentra.

Naast de overheidsinspectie dient de sector zelf toezicht te houden op de kwaliteit van de voorzieningen en aan de verbetering ervan te werken: ze zijn zelf in eerste instantie verantwoordelijk. De sector heeft met de financiële steun van de overheid (VWS) kwaliteitsnormen ontwikkeld die gebaseerd zijn op de dagelijkse praktijk en de officiële voorschriften. Deze normen zijn afgestemd op de internationale ISO-kwaliteitsnormen. In het ontwikkelingsproces hebben de ontwikkelaars onder de kinderopvangorganisaties, ouders, geldverstrekkers en andere belanghebbenden in de sector, steun geoogst voor de kwaliteitsvoorschriften.

De kinderopvangorganisaties die aan de vereiste normen voldoen, ontvangen een vergunning. Voor de komende jaren verwacht men dat steeds meer kinderopvangcentra een vergunning zullen krijgen, alhoewel deelname aan het certificeringsproces op vrijwillige basis gebeurt en kinderopvanginstellingen ervoor kunnen kiezen buiten het systeem te blijven. Om die reden blijft de nationale wetgeving, die voor alle betrokken organisaties gelijkelijk en zonder voorbehoud opgaat, als basis voor de hele sector belangrijk.

4.1.6 Financiering

Kindplaatsen kunnen op verschillende manieren worden gefinancierd:

1 Bedrijfsplaatsen: werkgevers huren kindplaatsen voor hun werknemers, die weer een gedeelte van de kosten betalen (ouderbijdrage) aan hun werkgever. Werkgevers kunnen 30% van de nettokinderopvangkosten in mindering brengen op de af te dragen loonheffing. In sommige sectoren is sprake van speciale kinderopvangfondsen, die deel uitmaken van de collectieve arbeidsovereenkomst (CAO) voor die sector.

2 Door de gemeente gesubsidieerde kindplaatsen: gemeenten financieren kindplaatsen in de kinderopvang voor ouders die niet in aanmerking komen voor een bedrijfsplaats en voor ouders die (nog) geen betaald werk hebben. Ook deze ouders betalen een ouderbijdrage.

3 Door het ministerie van Sociale Zaken gesubsidieerde kindplaatsen: via de gemeentelijke sociale diensten - voor kinderen van alleenstaande ouders met een uitkering. Deze ouders betalen meestal ook geen ouderbijdrage.

4 Particuliere kindplaatsen: ouders huren een kindplaats en betalen zelf de volledige kosten. Het bedrag dat boven de normale ouderbijdrage uitstijgt kan wellicht aftrekbaar worden gemaakt van het inkomen, afhankelijk van het inkomen van de ouders.

De figuur hieronder geeft een indruk van de ontwikkeling van de financiële bijdragen van de diverse belanghebbenden in de afgelopen jaren.

[illustratie !!!] zie kinderopvang in gemeenten 1999

Aantal opvangplaatsen naar categorie

	1989	1993	1997	1999
onbezet	4.349	17.273	10.780	14.679
SZW	- -	3.832	6.310	
bedrijf	2.847	22.438	37.819	53.544
particulier		1.700	4.022	9.147
gesubsidieerd		13.611	31.870	27.646
Capaciteit		22.507	75.603	89.224
				116.007

Figuur **aanmaken!!!**

Financiële bijdrage aan kinderopvang door de drie deelnemende partijen, 1993-1997

Overheid ouders/werknemers werkgevers

Ouderbijdrage

Het ministerie van VWS brengt in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) jaarlijks een tabel uit ter bepaling van de hoogte van de ouderbijdragen voor kinderopvang. De ouderbijdrage is gerelateerd aan de hoogte van het gezinsinkomen. Ook al zijn werkgevers en gemeenten er niet toe verplicht, toch gebruikt de meerderheid (meer dan 80%) de VWS/VNG-tabel.

Zie appendix 3.

Gesubsidieerde plaatsen

Op dit moment is de financiering van *gesubsidieerde* plaatsen in de kinderopvang gebaseerd op:

- Subsidies van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid - voor alleenstaande ouders met een uitkering die graag willen (her)intreden op de arbeidsmarkt (sinds 1996);
- (Tijdelijke) subsidies van het ministerie van VWS voor dagopvang en buitenschoolse opvang, sinds 1997;
- Aanvullende financiën uit het Gemeentefonds.

Driedledige financiering

De Stimuleringsmaatregelen Kinderopvang erkennen drie belanghebbenden als (financieel) verantwoordelijken voor deze voorziening: overheid, werkgevers en ouders. In eerste instantie nam de overheid het grootste deel van de financiën voor haar rekening, maar inmiddels zijn ouders en werkgevers belangrijker geworden. In 1997 betaalde de nationale overheid 35% van de totale kosten van officiële kinderopvang.

In de periode 1992-1995 spendeerden de gemeenten NLG 170 miljoen (EUR 77 miljoen) aan kinderopvang als aanvulling op de nationale budgetten van de Stimuleringsmaatregel. In 1996 bleven de uitgaven voor kinderopvang op dit niveau en in 1997 bedroegen de gemeentelijke uitgaven aan kinderopvang NLG 156 miljoen (EUR 71 miljoen).

Tabel 4.5 Nationale budgetten in miljoenen guldens

Stimulering maatregel Kinderopva ng	Gemeentefonds bestemd voor kinderopvang	Stimuleringsmaatr egel Buitenschoolse opvang	SZW-fondsen voor ouders met laag inkomen	WVA (sinds 1996)	Belastingter uggave voor ouders (schatting)
1990	149				
1991	201				
1992	252				
1993	265				
1994	234				
1995	234				
1996	195	72	40	30	
1997	192	40	87	46	39
1998	192	60	85	68	45
1999	192	135	92	110	

Bron: *SGBO Monitor 1999 (2000)*

De WVA is een belastingregeling voor werkgevers die in 1996 werd geïntroduceerd met het doel werkgevers te motiveren om kinderopvangplaatsen te reserveren of te creëren voor hun werknemers. De tabel hieronder geeft de kosten weer van kinderopvang met en zonder de mogelijkheid van belastingaftrek.

Tabel 4.6 Bijdragen van de overheid, ouders en werkgevers (1997), in miljoenen gulden.
voor WVA en belastingteruggave na WVA en belastingteruggave

Overheid (nationale en gemeentelijke): overheadkosten en niet-gebruikte plaatsen	60,0	4%		
Overheid (nationale en gemeentelijke): kosten van gesubsidieerde plaatsen	328,3	25%	473,3	35%
Ouders / werknemers	624,8	47%	585,8	44%
Werkgevers (exclusief werknemersbijdrage)	320,8	24%	274,8	21%
Totaal	1.333,9	100%	1.333,9	100%

Bron: *SGBO Monitor 1997 (1999)*

4.1.7 Personele bezetting

Functies en salariering

In kinderopvangcentra is meestal sprake van personeelsfuncties op twee niveaus: hoofd van een kinderopvangcentrum/(-centra) en groepsleidster. Deze twee functies zijn er in verschillende variaties.

Tabel 4.7 Functies in kinderopvang

Functie	Opleidingseisen *(zie hieronder)	Functiebeschrijving		Salarissen per januari 2000	
				min.	max.
Hoofd AA	hbo (hoger beroeps onderwijs)			NLG 4.990 (EUR 2.264)	NLG 6.216 (EUR 2.821)
Hoofd A		hbo		NLG 4.664 (EUR 2.116)	NLG 5.644 (EUR 2.561)
Hoofd B		hbo		NLG 4.027 (EUR 1.827)	NLG 4.990 (EUR 2.264)
Hoofd C	mbo/hbo + (post)mbo management training			NLG 3.607 (EUR 1.636)	NLG 4.664 (EUR 2.116)
Groeps- leidster	mbo/hbo (middelbaar/ hoger beroeps- onderwijs)			NLG 2.931 (EUR 1.330)	NLG 3.919 (EUR 1.778)
Groepshulp	geen formele eisen			NLG 2.563 (EUR 1.163)	NLG 3.181 (EUR 1.443)

*(Functiebeschrijving)

Ontwikkelt het beleid van het kinderdagverblijf, voert het financiële beleid en het personeelsbeleid uit onder de eindverantwoordelijkheid van het bestuur of de algemeen directeur. Geeft leiding aan een kinderopvangcentrum met 8 of meer groepen.

Algemene kenmerken als boven; geeft leiding aan een kinderopvangcentrum met 5-7 groepen

Algemene kenmerken als boven; geeft leiding aan een kinderopvangcentrum met 3-4 groepen

Algemene kenmerken als boven; geeft leiding aan een kinderopvangcentrum met 1-2 groepen

Zorgt voor en helpt de kinderen op groepsbasis en individuele basis. Is verantwoordelijk voor een veilige en stimulerende groepsomgeving en voor het contact met de ouders. Is belast met de dagelijkse verzorging en opvoeding van de kinderen tussen 0 en 4 jaar.

Ondersteunt de groepsleidster bij simpele (huishoudelijke) taken en karweitjes. Assistenten kunnen alleen worden aangesteld via een Werkgelegenheidsverruimende maatregel en zijn aanvullend op het personeel dat volgens de ratio (medewerkers per aantal kinderen) in dienst moet zijn.

In de sector gastouderopvang onderscheiden we naast de gastouder, de administratieve functies van tussenpersoon, sectorhoofd, coördinator en directeur.

Tabel 4.8 Functies in gastouderopvang

Functie 1999	Opleidingseisen		Functieomschrijving	Salarissen per april	
				min.	max.
Directeur	hbo		Management van het gastouderbureau	NLG 4.441 (EUR 2.015)	NLG 5.744 (EUR 2.606)
Coördinator	hbo		verantwoordelijk voor het optimaal functioneren van een kleiner, onafhankelijk gastouderbureau met een maximum van 75 kindplaatsen	NLG 4.234 (EUR 1.921)	NLG 5.427 (EUR 2.462)
Sectorhoofd	hbo		supervisie over tussenpersonen, toewijzen van werk, kwaliteitsbewaking	NLG 4.234 (EUR 1.921)	NLG 5.427 (EUR 2.462)
Medewerker	mbo/hbo		werft gastouders (en vraagouders), bemiddelt	NLG 3.181 (EUR 1.443)	(NLG 5.104) (EUR 2.316)

Gastouders

Gastouders werken óf als zelfstandig ondernemers óf ze zijn werknemer van een gastouderbureau. Als bureaus geen arbeidscontract met gastouders opstellen (d.w.z. ze handelen niet als werkgever) kunnen ze ook geen kwaliteitscontrole uitoefenen over het werk van een gastouder. De VOG heeft een model voor gastouderbureaus ontwikkeld dat hun functie van bemiddelaar onderstreept.

Salarissen

De regels over de salariëring van werknemers in de kinderopvangsector zijn vastgelegd in de Salarisregeling Kinderopvang, die deel uitmaakt van de collectieve arbeidsovereenkomst (CAO) voor de welzijnssector. De verordening is algemeen bindend voor de welzijnssector, inclusief particuliere kinderopvangcentra en *company-based* centra. De CAO bevat eisen over onder andere de leidster-kind ratio; het aandeel van de stafleden in het management en opleidingseisen.

Doelstellingen, verwachtingen en inzichten

De hoofddoelstelling van kinderopvang is om gedurende de werktijd van de ouders hun kinderen op te vangen in een veilige, gezonde en stimulerende omgeving. Er wordt echter meer verwacht van kinderopvanginstellingen: in de centra dient men ook opvoedkundig en ontwikkelingsgericht bezig te zijn met de kinderen. Lange tijd werd het werken met jonge kinderen laag gewaardeerd, wat tot uiting kwam in de relatief lage salarissen. In 1997 werden de salarissen van werkne(e)m(st)ers in de kinderopvangsector verhoogd en in 1998 werden nieuwe arbeidsvoorwaarden vastgesteld, wat uiteindelijk tot meer gedifferentieerde banen zal leiden en wellicht betere loopbaanperspectieven oplevert.

Opleidingsindicaties

Met uitzondering van de opleiding sociaal-pedagogisch werker op het niveau van middelbaar beroepsonderwijs (mbo) bestaat er geen specifieke opleiding voor leidsters in kinderopvanginstellingen. Sommige onderwijsorganisaties bieden cursussen in kinderverzorging of voorschoolse educatie.

Op dit moment zijn de opleidingsmogelijkheden voor werkne(e)m(st)ers in voor- en vroegschoolse educatie niet in overeenstemming met de verwachtingen die in de maatschappij leven ten aanzien van dit type werk. Groepsleid(st)ers worden bijvoorbeeld niet goed voorbereid op de sociale problemen die ze in hun werk kunnen tegenkomen. Er wordt nu een poging gedaan dit probleem te ondervangen door middel van nascholing.

4.1.8 De rol van de ouders

Ouders zijn samen met de overheid en de werkgevers een belangrijke financieringspartner in de kinderopvangsector (voornamelijk door de ouderbijdrage). Zij zijn uiteraard in eerste instantie verantwoordelijk voor het welzijn en de opvoeding van hun kinderen. Cliënten van kinderopvangvoorzieningen (d.w.z. ouders) zijn georganiseerd in de Belangenvereniging Ouders in de Kinderopvang (*BOINK*), die financiële steun krijgt van het ministerie van VWS. De Wet Medezeggenschap Cliënten Zorginstellingen (1996, zie paragraaf 3.2.1) is ook van toepassing op cliënten van (uit openbare middelen gefinancierde) kinderopvangcentra. Dit betekent dat deze instellingen een cliëntenraad moeten instellen die de organisatie kan adviseren over elk onderwerp dat voor hen van belang is.

4.1.9 Nieuwe ontwikkelingen

MDW-Werkgroep voor Kinderopvang

Met het oog op de Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit - MDW - heeft de Nederlandse overheid een werkgroep in het leven geroepen die het huidige systeem van kinderopvang onderzoekt en alternatieven voor de toekomst ontwikkelt. Het rapport (1998) van de werkgroep beschreef de belangrijkste problemen in de kinderopvangsector, te weten:

- Capaciteitsproblemen en financiële drempels voor ouders;
- Zwakke plekken in de efficiëntie en marktwerving;
- Gebreken in de tabel voor ouderbijdragen;
- Het niet-structurele karakter van bestaande kwaliteitsvoorschriften;
- De ondoorzichtige juridische en bestuurlijke infrastructuur.

De conclusie van de werkgroep was dat de sector een grootscheepse reorganisatie en herstructurering behoeft. Er werden drie mogelijke scenario's geschetst voor de toekomstige organisatie van de kinderopvang: (a) kinderopvang als collectieve voorziening, (b) particuliere financiering van kinderopvang, (c) een groeiperspectief. Het laatste scenario kwam als meest veelbelovende uit de bus.

Het uitgangspunt bij het groeiperspectiefsenario is een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van overheid, ouders en werkgevers in de voorziening van kwalitatief hoogstaande kinderopvang. Dit zou moeten worden vastgesteld in de wet. De landelijke overheid zou dan verantwoordelijk zijn voor: kwaliteitsbewaking, wettelijke regelingen en financiële tegemoetkoming aan ouders en werkgevers, vaststelling van het niveau van ouderbijdragen en kinderopvangvoorzieningen voor specifieke doelgroepen. Lokale overheden zouden verantwoordelijk zijn voor naleving van het nationale beleid voor kinderopvang en de ontwikkeling en uitvoering van het gemeentelijk kinderopvangbeleid in relatie tot de lokale sociale en economische wensen en behoeften.

De werkgroep concludeert ook dat kinderopvang in eerste instantie beschouwd moet worden als middel om de arbeidsparticipatie van ouders te vergroten, maar dat nauwe samenwerking met de zorg- en welzijnssector gewenst is (jeugdhulpverlening, ECEC-interventieprogramma's en sport). Dit zou de kwaliteit ten goede komen.

De algemene voorwaarden en eisen voor de instellingen die kinderopvang bieden, zouden voor alle organisaties onderling op elkaar afgestemd en gestandaardiseerd moeten worden. Dit betreft: kwaliteitsnormen, arbeidsomstandigheden en de mogelijkheden voor financiële steun en basisfaciliteiten en -regelingen van overheid en gemeenten.

Daarnaast is er vanaf 2000 een speciaal voor deze sector afzonderlijke collectieve arbeidsovereenkomst (CAO) van kracht. De regering is op dit moment bezig de aanbevelingen van de MDW-werkgroep op te volgen.

De overheid werkt in de Wet Basisvoorziening Kinderopvang (VWS e.a., 2000) verder aan een kwaliteitsstelsel voor de kinderopvang, omdat de bestaande organisatorische, financiële en juridische regelingen voor kinderopvang ontoereikend worden geacht voor een efficiënte organisatie van deze snelgroeiende sector. De wet zal de structuur van de sector reguleren en tevens de spreiding van verantwoordelijkheden, kwaliteit, kwaliteitsbewaking en financiële regelingen vaststellen. Het stelsel is gebaseerd op gezamenlijke verantwoordelijkheid van ouders, werkgevers en overheid. Dit uit zich allereerst in de wijze van financiering; ouders betalen een inkomensafhankelijke bijdrage, werkgevers een vaste bijdrage en de overheid vult dit aan. Vervolgens vindt de overheid dat gebruikers van kinderopvang meer invloed moeten gaan krijgen op een kinderopvangvoorziening. Dit kan door een systeem van *vraagfinanciering*; de ouders kunnen in de toekomst zelf meer bepalen bij welke voorziening de middelen terechtkomen. Verder legt de Wet basisvoorziening kinderopvang landelijke

basiseisen voor kwaliteit vast. Daarnaast kan binnen de bedrijfssector kinderopvang zelf aan een kwaliteitsstelsel worden gewerkt. Het toezicht op de kwaliteit krijgt lokaal vorm, via de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten. De overheid blijft echter verantwoordelijk voor algehele kwaliteitsbewaking en monitoring.

Bovendien zijn maatregelen getroffen voor een radicale capaciteitsuitbreiding van kinderopvangvoorzieningen:

- In 1997 introduceerde de nationale overheid de Tijdelijke Stimuleringsmaatregel Buitenschoolse Opvang 1997-2000. Gedurende deze periode heeft de overheid NLG 244 miljoen (EUR 111 miljoen) geïnvesteerd om 26.000 buitenschoolse opvangplaatsen voor 4 t/m 12-jarigen te creëren.
- In de Beleidsnota Kinderopvang (1999) worden de plannen van het kabinet voor een verdere uitbreiding van de kinderopvangsector gepresenteerd. Het plan voor 1997 inzake uitbreiding van buitenschoolse opvangplaatsen is hierin opgenomen. Volgens het plan moet een extra bedrag van NLG 606 miljoen beschikbaar komen (EUR 276 miljoen) om een uitbreiding met 45.000 plaatsen voor buitenschoolse opvang en kinderopvang voor 0 t/m 3-jarigen te realiseren.
Binnen het totale volume van 71.000 nieuwe kindplaatsen wordt gestreefd naar een verhouding van 32.000 gesubsidieerde (45%) en 39.000 niet-gesubsidieerde plaatsen (55%).

In september 1999 nam de Tweede Kamer een motie aan waarin gesteld werd dat jaarlijks een extra budget van NLG 85 miljoen (EUR 38 miljoen) in de kinderopvangsector dient te worden geïnvesteerd

- ter verdere uitbreiding van het volume aan kindplaatsen en ter verruiming van de openingstijden (NLG 20 miljoen, EUR 9 miljoen);
- om de kosten van kinderopvang voor gezinnen met modale en lage inkomens te verlagen door middel van belastingvoordelen (NLG 50 miljoen, EUR 23 miljoen) en
- om de huidige problemen bij de bouw van nieuwe kinderopvangcentra het hoofd te bieden (NLG 15 miljoen, EUR 7 miljoen).

4.2 Peuterspeelzalen

In de jaren 60 ontstonden de peuterspeelzalen voor 2 en 3-jarigen. Hieraan lagen twee tendensen ten grondslag.

De ene tendens betrof de opkomst van grootschalige nieuwbouwwijken voor kostwinnersgezinnen waar niet-werkende moeders met kinderen zich staande moesten zien te houden in een lokale gemeenschap waar geen sociaal netwerk aanwezig was: de zogenaamde 'slaapsteden'.

De andere tendens betrof de afname van de gemiddelde gezinsgrootte in Nederland (mediaan = 2 kinderen), waardoor het aantal beschikbare speelkameraadjes thuis en in de omgeving afnam.

Door deze twee tendensen werden ouders (met name moeders) van jonge kinderen aangespoord om nieuwe, veilige speelplekken te creëren waar hun kinderen ook met anderen konden spelen. Zo werden speelgroepen voor buurtkinderen georganiseerd, die meestal door de ouders zelf werden gerund en gefinancierd. Tegelijkertijd richtten de lokale welzijnsorganisaties speelgroepen op die speciaal op kinderen en gezinnen in achterstandssituaties waren gericht, met het doel achterstanden tegen te gaan en de sociale cohesie te bevorderen (ofwel: de speelzaal als ontmoetingsplek voor moeders in een sociaal isolement).

Heden ten dage zijn de ontstaansachtergronden van peuterspeelgroepen nog steeds herkenbaar, alhoewel het verschil steeds kleiner wordt. Het eerste type speelgroep maakt meer gebruik van vrijwilligers en heeft in het algemeen een minder professioneel, informeler karakter. De speelgroepen die door welzijnsorganisaties zijn opgericht, hebben meestal een professioneler karakter en hebben nauwkeuriger omschreven functies en opleidingseisen. Bovendien gaan ze meer expliciet vanuit een pedagogisch en onderwijskundig concept te werk.

De meeste speelgroepen zijn door particulier initiatief ontstaan en hebben de juridische status van een stichting. Veel stichtingen zijn onafhankelijk, andere maken deel uit van een groter onderling verband, meestal een kinderopvangorganisatie of een algemene welzijnsstichting.

4.2.1 Beschikbaarheid en plaatsingskans

Peuterspeelzalen zijn meestal twee of drie dagen per week geopend, tussen de 2,5 en 4 uur per dag.

Tabel 4.9 Peuterspeelzalen: doelgroepen en gebruik

Type voorziening	Leeftijdsgroep	Totaal aantal deelnemende kinderen
Speelgroepen (inclusief speelgroepen in buurthuizen en culturele centra)	2 tot 4 jaar	198.300

In 1995 waren er 3.900 peuterspeelzalen die door bijna 200.000 kinderen werden bezocht, wat betekent dat bijna 50% van alle kinderen in deze leeftijdsgroep gebruik maakt van deze voorziening. Er bestaan echter grote verschillen tussen de voorzieningen in de diverse gemeenten.

Omdat het peuterspeelwerk niet onder de nieuwe Welzijnswet valt, stelt de gemeente de normen voor plaatsing en kwaliteit vast. Over het algemeen gaan in kleinere gemeenten relatief meer jonge kinderen naar een peuterspeelzaal dan in de grotere steden. Ook al zijn peuterspeelzalen meestal laagdrempelig, bepaalde etnische minderheidsgroepen (met name Marokkanen) zijn vaak ondervertegenwoordigd. Toch is het zo dat deze peuterspeelgroepen meer ouders uit etnische minderheidsgroepen bereiken dan kinderopvanginstellingen.

4.2.2 Regelgeving

Zoals we al eerder zagen zijn peuterspeelgroepen uit twee verschillende tradities ontstaan. De speelgroepen die door ouders werden geïnitieerd en medegefinancierd en/of erkend door gemeenten, hebben altijd deel uitgemaakt van het gemeentelijk (subsidie)beleid. Peuterspeelzalen die deel uitmaken van een grotere welzijnsstichting (opbouwwerk) vallen onder de algemene Welzijnswet (CAO), inclusief salarisregelingen, opleidingseisen en functieomschrijvingen.

Tot in 1987 werd het welzijnswerk (mede-)gefinancierd door de landelijke overheid via de Rijksbijdrageregeling Sociaal Cultureel Werk (RBR-SCW). Deze RBR-SCW werd opgenomen in de Welzijnswet van 1987 en nationale fondsen voor welzijnsvoorzieningen werden als geormerkt budget toegevoegd aan het Gemeentefonds. Tegenwoordig worden de fondsen voor deze voorziening als subsidie ineens overgeboekt naar het Gemeentefonds. In tegenstelling tot de kinderopvang bestaat er geen specifieke landelijke regeling of wetgeving inzake peuterspeelzaalwerk.

4.2.3 Kwaliteit

De meeste gemeenten hanteren een gemeentelijke verordening om de kwaliteit van de voorzieningen te garanderen (meestal dezelfde als voor kinderopvangcentra). Inspectie wordt meestal uitgevoerd door de Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst (GG & GD). Ook peuterspeelzalen mogen op vrijwillige basis deelnemen aan het certificeringsproces voor kinderopvanginstellingen (zie paragraaf 4.1.5). De sector zelf heeft een afzonderlijk kwaliteitsstelsel ontwikkeld van beoordelingscriteria voor peuterspeelzalen, met onder andere procedures voor registratie en plaatsing van kinderen, de kwaliteit van de dienstverlening en evaluatie daarvan, regels voor kwaliteitszorg en -bewaking, personeelsbeleid, accommodatie en speelmaterialen en -toestellen, systematische aanpassing aan nieuwe behoeften, reglementen voor het beheer van documenten.

4.2.4 Financiering

Peuterspeelzalen worden grotendeels door de gemeenten gefinancierd.

De kosten van een kindplaats kunnen sterk variëren, afhankelijk van het aantal professionele (betaalde) medewerkers, de huisvestingskosten, etc. Gemeenten kunnen zich voor berekening van de ouderbijdragen baseren op de VWS/VNG-tabel, of mogen hun eigen regels daarvoor opstellen. Er zijn ook speelgroepen die volledig door ouders worden gefinancierd.

4.2.5 Personele bezetting

Functies en salariering

Er bestaan meestal twee soorten functies in peuterspeelzalen: groepsleid(st)er en assistent. Grotere peuterspeelgroeporganisaties (met meerdere groepen) stellen meestal ook een hoofdorganisatie aan.

Peuterspeelgroepen vallen onder de collectieve arbeidsovereenkomst (CAO) voor de welzijnssector. Deze CAO heeft een aantal salarisregelingen (bijvoorbeeld voor kinderopvangcentra). Tot in 1998 bestond er geen afzonderlijke salarisregeling voor peuterspeelzaalwerk.

Peuterspeelzalen die deel uitmaken van een grotere welzijnsorganisatie volgen meestal de salarisregelingen voor deze sector. Peuterspeelgroepen die onderdeel zijn van een kinderopvangorganisatie volgen meestal de Salarisregeling Kinderopvang.

In 1998 werd een Salarisregeling Zelfstandige Peuterspeelzalen opgesteld, die echter alleen op de functie van groepsleid(st)er betrekking heeft (functieomschrijving, opleidingseisen en salaris). Werknemers die al voor 1 januari 2000 in deze onafhankelijke stichtingen werkten, zijn niet verplicht alsnog aan de vereiste opleidingsnormen te voldoen. In dat geval is het maximumsalaris vastgesteld op NLG 3.502 (EUR 1.592).

Figuur 4.10 Functies en salarissen peuterspeelzaalwerk(st)ers

Functie	Opleidingseisen (vereist per 1-1-2000)	Functieomschrijving	Salaris per januari 2000	
			minimum	maximum
Leid(st)er	mbo/hbo afgestemd op hun	Biedt kinderen activiteiten	NLG 2.931,-	NLG 3.919,-

(middelbaar/hoger
beroepsonderwijs)

leeftijd en
capaciteiten

(EUR 1.330)(EUR 1.778)

De salarissen in de tabel zijn gebaseerd op een volle werkweek van 36 uur. De meeste peuterspeelzaalleid(st)ers werken echter parttime (gemiddeld 15 uur per week). Bovendien zijn de salarissen van groepsleid(st)ers gebaseerd op het aantal uren dat de leid(st)er met de kinderen werkt. Het aantal uren waarvoor een leid(st)er formeel is aangesteld dekt meestal niet de tijd die gemoeid is met vergaderen, contacten met ouders en bijscholing. Zie ook appendix 2, tabel 1.

Veel voorzieningen maken gebruik van onbetaalde krachten: stagiaires en zelfs ook vrijwilligers. Het aantal onbetaalde krachten is veel groter in peuterspeelzalen dan in kinderdagverblijven. Zie ook appendix 2, tabel 2.

Doelstellingen, verwachtingen en inzichten

De kernfunctie van peuterspeelzalen is een veilige speel- en ontmoetingsplek te bieden aan jonge kinderen, waar ze samen met anderen kunnen spelen. Tegenwoordig bestaan er twee opvattingen over de meerwaarde van deze speelgroepen. Aan de ene kant vindt men dat speelgroepen een meer opvoedende functie kunnen hebben en dat de rol van de groepsleid(st)er meer moet inhouden dan 'louter' op de kinderen letten en hen te stimuleren om te spelen. Aan de andere kant bestaat de opvatting dat peuterspeelgroepen een prominentere rol moeten gaan spelen als zorginstellingen. Deze verschillende opvattingen leven zowel bij ouders als bij beleidsmakers.

In het onderwijsachterstandsbeleid worden peuterspeelgroepen steeds vaker beschouwd als instrument om risicokinderen voor te bereiden op het primair onderwijs (zie ook: paragraaf 2.2, het Landelijk Beleidskader voor Gemeentelijk Onderwijs Achterstandenbeleid). Ook in het VVE-beleid spelen peuterspeelzalen (en basisscholen) een belangrijke rol (Beleidsbrief voor- en vroegschoolse educatie, 2000). De overheid streeft de komende jaren naar implementatie van programma's gericht op de stimulering van ontwikkeling van jonge kinderen in peuterspeelzalen. Bovendien zijn peuterspeelzalen (en scholen) een goede 'vindplaats' van zogenaamde risicokinderen. Peuterspeelzaalleid(st)ers kunnen in een vroeg stadium ontwikkelingsachterstanden signaleren en kinderen aanmelden voor stimuleringsprogramma's. De overheid richt zich daarom onder meer op deskundigheidsbevordering van beroepskrachten van vroegschoolse voorzieningen.

Opleiding en loopbaanperspectieven

Er bestaat geen specifieke opleiding in peuterspeelzaalwerk, behalve de wat bredere tweejarige opleiding voor sociaal-cultureel werker op mbo-niveau.

Er is wel een aanzienlijk aanbod van bijscholingscursussen, waarbij een opleidingsinstituut op verzoek van het kindercentrum cursussen over een specifiek onderwerp organiseert. Zo zijn er cursussen eerste hulp aan kinderen, het belang van het kinderspel, leren communiceren met ouders en methodologisch pedagogisch werk met jonge kinderen. Het NIZW heeft bijvoorbeeld het SPEEL-project geïntroduceerd (gebaseerd op de Engelse methode 'Effective Early Learning') om het kwaliteitsniveau van de activiteiten op peuterspeelgroepen te verhogen. Het werk op peuterspeelzalen biedt slechts beperkte mogelijkheden voor loopbaanontwikkeling. Een speelzaalleid(st)er mag ook in een kinderdagverblijf gaan werken (horizontale mobiliteit) of kan worden bevorderd tot hoofd van de organisatie (verticale mobiliteit). Het feit dat er nauwelijks enige differentiatie bestaat in de taken van peuterspeelzaalleid(st)ers in combinatie met de lage salarissen kan ongunstig werken op de motivatie van het personeel.

4.2.6 Programma-inhoud en implementatie

Peuterspeelgroepen in de binnensteden hebben meer ervaring met het werken met kinderen uit etnische minderheidsgroepen en gezinnen met een lage SES dan groepsleid(st)ers in de kinderopvang. Dit kan waarschijnlijk deels verklaard worden uit de ontstaansgeschiedenis van de peuterspeelgroep, die haar oorsprong in het buurtwerk vindt, en die zich van oudsher op hulp aan en ontwikkeling van het kind richt.

In peuterspeelgroepen zijn de zogenaamde 'plusfuncties' ontwikkeld. Hierbij richt men zich met name op de ontwikkeling van kinderen uit risicogroepen, met specifieke aandacht voor de taalontwikkeling. Dit vergt heel wat op het gebied van personeelstraining, aantal groepsleid(st)ers, openingstijden en de beschikbaarheid van leermateriaal. Voor veel peuterspeelgroepen is het moeilijk een plusfunctie te ontwikkelen omdat ze onmogelijk aan deze eisen kunnen beantwoorden.

4.2.7 Vooruitzichten voor de toekomst

Vanwege het Landelijk Beleidskader voor Gemeentelijk Onderwijs Achterstandenbeleid (LBK-GOA) wordt van gemeenten verwacht dat ze hun beleidsdoelen formuleren. Voor het onderwijs aan kinderen die net naar de basisschool gaan, stelt het beleidskader het volgende: "De doelstelling van een compenserend beleid is het verbeteren van de startmogelijkheden van kinderen bij aanvang van het basisonderwijs door:.

- De samenwerking te bevorderen tussen basisscholen, peutergroepen en kinderdagverblijven, met het doel belemmeringen in de ontwikkeling van kinderen weg te nemen.

- de expertise te verbeteren van het personeel dat met kinderen werkt. Hiervoor is informatie-uitwisseling over toekomstige leerlingen van basisscholen noodzakelijk, dient systematische planning en onderwijskundige expertise in voorschoolse voorzieningen bevorderd te worden, moeten programma's worden geïmplementeerd en instrumenten gehanteerd die de taalontwikkeling van kinderen in de voorschoolse fase stimuleren, en dienen ouders via thuisprogramma's te worden ondersteund."

Voor de peuterspeelzalen betekent dit, dat van hen verwacht wordt dat ze hun werk afstemmen op andere algemene ECEC-voorzieningen en dat ze de kwaliteit en professionalisering van hun werk verder dienen te ontwikkelen.

Het staat echter nog ter discussie of men met de huidige organisatie en financiering van peuterspeelzalen (door lokale overheden) in staat is om de kwaliteit van de voorzieningen in overeenstemming te brengen met de hoge verwachtingen die er leven bij gemeenten, ouders en scholen. Bovendien bereiken peuterspeelgroepen slechts een gedeelte van de groep 2 en 3-jarigen. Er is behoefte aan opleidingsmogelijkheden, betere huisvesting en materialen, aan inhoudelijke verbetering van de diensten die gekoppeld zijn aan lesprogramma's en die zijn afgestemd op de behoeften van kinderen en hun ouders.

Vanaf 2000 wordt een tweejarig project uitgevoerd door de Werkgeversorganisatie VOG die de kwaliteit van peuterspeelzalen wil verbeteren. Er wordt aandacht besteed aan organisatorische kwesties, public relations en de koppeling van verschillende diensten.

4.3 Preventieve jeugdgezondheidszorg

De preventieve gezondheidszorg voor kinderen is driedig:

- 1 Perinatale gezondheidszorg (kraamzorg);
- 2 Ouder- en kindzorg of jeugdgezondheidszorg (JGZ) 0 t/m 3 jarigen;
- 3 Schoolgezondheidszorg.

In deze paragraaf worden de Ouder- en kindzorg en schoolgezondheidszorg behandeld.

4.3.1 Beschikbaarheid en bereikbaarheid

Ouder- en kindzorg: OKZ

Jeugdgezondheidszorg voor 0 t/m 3-jarigen wordt door verpleegkundigen en doktoren verleend die werkzaam zijn in de Ouder- en kindzorg (OKZ), een afdeling van de thuiszorg. Voor dit doel hebben de organisaties de beschikking over streekgebonden, gespecialiseerde consultatiebureaus (of: OKZ-centra). Nederland telt ongeveer 1500 van deze bureaus. Hier worden vaccinaties gegeven, wordt de gezondheid en algemene ontwikkeling van baby's en jonge kinderen in de gaten gehouden en krijgen ouders advies en informatie over onderwerpen met betrekking tot gezondheid, voeding, ontwikkeling van het kind en pedagogische kwesties. Vooral gedurende het eerste levensjaar van het kind zijn de contacten tussen ouders, baby's en het consultatiebureau frequent.

Schoolgezondheidszorg

Preventieve gezondheidszorg voor de schoolgaande jeugd (4 t/m 18-jarigen) wordt verleend door de Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst (GG & GD, ofwel: GGD) onder de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (WCPV). Bijna alle instellingen voor schoolgezondheidszorg verzorgen drie onderzoeken voor alle kinderen tussen de 4 en de 14 jaar. De kinderen worden getest op gehoor en gezichtsvermogen, algehele fysieke ontwikkeling en houding en krijgen een algemene medische keuring. Bovendien worden op de scholen specifieke acties ondernomen met betrekking tot gezondheid, gezondheidsrisico's en (preventieve) gezondheidsvoorlichting en -opvoeding. Dit Schoolgezondheidsbeleid is een groepsgerichte benadering voor alle schoolkinderen. Gezondheidseducatie wordt in het kader van speciale projecten gegeven, over o.a. leefstijl en de risico's van roken, alcohol drinken, drugsgebruik en (on)veilig vrijen. Tegenwoordig richten de schoolgezondheidszorgdiensten zich meer op kinderen uit risicogroepen. Deze kinderen kunnen worden gesignaleerd door leerkrachten, of aan de hand van medische keuringen, schoolbezoeken en/of door vragenlijsten over het algemeen welzijn. Vervolgens worden de kinderen individueel of groepsgewijs benaderd en wordt extra aandacht aan hen besteed. Op speciale scholen wordt vaak een groepsbenadering gehanteerd, omdat leerlingen van deze scholen vaker met hun gezondheid tobben dan leerlingen in het regulier onderwijs. Ook krijgen ouders van kinderen uit risicogroepen (met name ouders uit etnische minderheidsgroepen) verschillende soorten cursussen op pedagogisch of voorlichtingsgebied aangeboden met het doel de algemene gezondheid van hun kinderen te verbeteren.

Feitelijk gebruik van preventieve gezondheidsvoorzieningen

Consultatiebureaus worden door bijna alle kinderen en ouders bezocht, in ieder geval voor de benodigde vaccinaties (zie tabel 4.11). Na het eerste jaar neemt de deelnemingsgraad af tot 80% in het vierde levensjaar.

De schoolgezondheidszorg bereikt bijna alle schoolkinderen.

Onlangs heeft de overheid besloten de verplichte bijdrage voor consultatiebureaus af te schaffen (ongeveer NLG 55, EUR 25) om de voorziening voor alle ouders zo laagdrempelig mogelijk te maken. Sinds 1/1/1999 is de ouderbijdrage helemaal afgeschaft.

Tabel 4.11 Vaccinatie in Nederland (1994)

Leeftijd	Aantal	percentage van leeftijdsgroep
0-2	591.038	95,8

4.3.2 Regelgeving

De Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (WCPV) beschrijft de verantwoordelijkheden van gemeenten in het kader van de preventieve gezondheidszorg. Preventieve gezondheidszorg voor 4 t/m 18-jarigen valt onder de WCPV, maar Ouder- en kindzorg heeft een aparte status. Op dit moment wordt een standaardpakket voorzieningen voor de hele leeftijdsgroep van 0 t/m 18 jaar ontwikkeld. Tegelijkertijd zal een integraal gezondheidsdossier worden aangelegd.

Een actuele discussie betreft het idee om voorschoolse ouder- en kindzorg ook bij de WCPV onder te brengen. Dit zou gemeenten de gelegenheid bieden een integraal preventief beleid voor gezondheidszorg voor alle kinderen in de leeftijdsgroep van 0 t/m 18 jaar te hanteren.

4.3.3 Kwaliteit

Ook al is de kwaliteit van de afzonderlijke producten en diensten die de instellingen voor gezondheidszorg bieden meestal goed, toch zijn er problemen geconstateerd in de dienstverlening van de OKZ-centra inzake registratie, informatie aan het management, opleiding en ondersteuning. Een belangrijk kwaliteitsaspect is de (verdere) ontwikkeling van een gestandaardiseerd basispakket voor alle kinderen in de Ouder- en kindzorg als onderdeel van het standaardiseringsproces voor preventieve jeugdgezondheidszorg voor 0 t/m 18-jarigen. Dit wordt gesteund door de overheid. De overheid streeft ook naar kwaliteitsverbetering binnen de gezondheidszorg door te stimuleren dat de betreffende instellingen zich nog meer richten op de wensen en behoeften van de cliënten, onder andere door bijeenkomsten met ouders te organiseren en onderzoek te verrichten naar de behoeften die er leven. Een recent evaluatieonderzoek onder instellingen voor preventieve gezondheidszorg toont aan dat (in 1995) 86% van de thuiszorgcentra cliënten heeft geraadpleegd om hun dienstverlening te evalueren en dat de meeste (85%) hun beleid dienovereenkomstig hebben aangepast. Van de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten heeft slechts 25% hun cliënten geraadpleegd om de wensen en behoeften te achterhalen en de dienstverlening te evalueren.

4.3.4 Financiering

Het stelsel voor gezondheidszorg in Nederland wordt hoofdzakelijk uit drie bronnen gefinancierd:

- Verplichte ziektekostenverzekering (63% van alle Nederlanders);
- Particuliere ziektekostenverzekering (36% van alle Nederlanders);
- De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), gefinancierd uit een verplichte premie die samen met de inkomstenbelasting wordt geheven.

De AWBZ dekt onder andere ook de preventieve jeugdgezondheidszorg voor kinderen van 0–4 jaar.

Schoolgezondheidszorg (4–18 jaar) wordt direct door de gemeenten gefinancierd onder de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (WCPV). Nationale budgetten voor schoolgezondheidszorg worden overgeboekt naar het Gemeentefonds.

4.3.5 Vooruitzichten voor de toekomst

Op basis van twee evaluatieonderzoeken naar de toegankelijkheid en effectiviteit van de jeugdgezondheidszorgsector heeft de staatssecretaris van het Ministerie van VWS onlangs (1999) een rapport gepubliceerd over Ouder- en kindzorg (OKZ), de Beleidsnotitie Positionering Jeugdgezondheidszorg 0 t/m 18-jarigen. Het rapport noemt een aantal maatregelen (ook financiële) ter verdere integratie van de OKZ en de schoolgezondheidszorg, als ook maatregelen ter verbetering van de positie van de OKZ binnen de gezondheidszorgsector en kwaliteitsverbetering van de betreffende instellingen. Verwacht wordt dat verdere ontwikkeling van integrale gezondheidsdossiers voor alle 0 t/m 18-jarigen ook een betere afstemming van de OKZ op de schoolgezondheidszorgdiensten zal opleveren. In de 'Voortgangsrapportage Jeugdgezondheidszorg 2' (november 2000), worden de nieuwste voornemens van het ministerie van VWS nader beschreven. De gemeenten krijgen de regie over de jeugdgezondheidszorg voor 0 t/m 18 jaar, om de samenhang en kwaliteit hiervan op lokaal niveau te verbeteren, maar ook om een goede aansluiting op het lokaal jeugdbeleid en de gezondheidszorg te garanderen. In de Wet Collectieve Preventie wordt een basistakenpakket vastgelegd, waarin alle diensten en producten voor ouders en hun kinderen beschreven staan. Het pakket kent een uniform deel (voor alle ouders met kinderen van 0 t/m 18 jaar, waaronder bijvoorbeeld vaccinaties en screening door consultatiebureaus vallen) en een maatwerk deel (met producten die aansluiten op de lokale behoeften, zoals de vroegtijdige signalering van ontwikkelingsachterstanden). Er wordt een extra impuls gegeven aan vroegsignalering: van ontwikkelingsachterstanden bij risicogroepen (0-6 jaar), via laagdrempelige voorzieningen voor ouders. Er is 35 miljoen gulden beschikbaar gesteld, onder meer voor extra taken en professionalisering.

Het regeerakkoord stelt dat consultatiebureaus, kinderdagverblijven en peuterspeelzalen een belangrijke rol kunnen spelen bij het signaleren van en in contact komen met kinderen uit risicogroepen (of achterstandsgroepen) en hun gezinnen, met name omdat deze voorzieningen bijna 100% van de bevolking bereiken. In de nabije toekomst kan dit nieuwe kansen en taken creëren voor de preventieve jeugdgezondheidszorg.

4.4 Primair onderwijs

Kinderen in de leeftijdsgroep van 5–16 jaar zijn leerplichtig, zoals vastgelegd in de Leerplichtwet. Vanaf de leeftijd van 4 jaar mogen kinderen al naar de basisschool, wat de meeste kinderen (98,6%) in de praktijk ook doen. De algemene doelstelling van basisonderwijs is het stimuleren van de emotionele ontwikkeling van kinderen, van hun intellectuele vermogens en creativiteit en het verwerven van sociale, culturele en fysieke vaardigheden.

Eindtermen

Sinds 1993 heeft men eindtermen geformuleerd voor het basisonderwijs. Deze eindtermen geven een indicatie van wat leerlingen dienen te leren op de basisschool. Zo moeten ze simpele berekeningen met geld leren maken, simpele tabellen en grafieken lezen, leren hoe ze een woordenboek moeten gebruiken, etc. De Stichting Leerplanontwikkeling (SLO) heeft richtlijnen geformuleerd voor scholen om te verzekeren dat kinderen uiteindelijk aan deze eindtermen voldoen.

Gewichtenregeling

Wat basisscholen jonge kinderen kunnen aanbieden wordt deels bepaald door de samenstelling van de schoolpopulatie. Dit specifieke kenmerk van het onderwijsbeleid in

Nederland wordt de 'gewichtenregeling' genoemd. Elke leerling krijgt een bepaald 'gewicht' toegekend, afhankelijk van het onderwijsniveau van de ouders. Voor Nederlandse kinderen van ouders met een gemiddelde vooropleiding of een vooropleiding boven het gemiddelde, is het gewicht 1,0; voor kinderen van Nederlandse ouders met een lage vooropleiding is het 1,25; voor kinderen uit etnische minderheidsgroepen geldt een gewicht van 1,9. De combinatie van leerlingengewichten wordt gebruikt voor de berekening van het aantal leerkrachten dat een school mag aanstellen. Dit betekent dat scholen met een groot aantal leerlingen uit risicogroepen meer leerkrachten hebben dan scholen met hoofdzakelijk Nederlandse kinderen uit de middenklasse. Dit systeem werd geïntroduceerd als onderdeel van het voormalige Onderwijs Voorrangsbetrag (OVb) en wordt nu in deze context in het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid gebruikt. Volgens evaluatieonderzoeken voldoet het systeem heel goed als instrument voor de toewijzing van gelden aan scholen die het het hardst nodig hebben. Het resulteert echter niet altijd in beter onderwijs voor risicokinderen, ofwel in beter taalonderwijs.

Groepsgrootte

De landelijke overheid heeft aangekondigd dat de gemiddelde groepsgrootte in de komende jaren zal worden verkleind, met name de klassen in de onderbouw. Dit nieuwe beleid is een antwoord op het adviesrapport van de Commissie Kwaliteitsaspecten van Groepsgrootte in het Basisonderwijs⁵, dat in 1996 werd gepubliceerd. Dit beleid wordt op dit moment uitgevoerd en beoogt een aanzienlijke klassenverkleining voor de groepen van 4 t/m 8-jarigen, zodat men rond het jaar 2003 tot een leerkracht:leerling-ratio kan komen van 1:20. Het ministerie van OCenW investeert structureel in dit nieuwe beleid met een bedrag van NLG 1 miljard (EUR 455 miljoen).

4.4.1 Beschikbaarheid en toegankelijkheid

In 1997-1998 telde Nederland 7.253 scholen voor primair onderwijs (voor 4 tot ongeveer 12-jarigen). De leerlingenpopulatie telde 1,5 miljoen kinderen. Het gemiddelde aantal leerlingen per school was 210. Slechts een gedeelte (33%) van de basisscholen in Nederland is openbaar (d.w.z. toegankelijk voor alle kinderen en niet gebonden aan een bepaalde overtuiging), de overige scholen zijn voornamelijk gesticht op katholieke (30%) of protestants-christelijke (30%) grondslag.

De Nederlandse Grondwet (art. 23) stelt dat het onderwijs in Nederland gratis is. Dit impliceert dat alle scholen (openbare en particuliere) evenredig gefinancierd worden, op voorwaarde dat ze voldoen aan de Leerplichtwet.

De meeste basisscholen bevatten 8 afzonderlijke klassenniveaus of 'groepen'. Veel scholen combineren de groepen 1 en 2 tot één groep van 4 en 5-jarigen. Voor de jongsten mag een schooldag ten hoogste 5,5 uur te duren. Kinderen volgen gedurende de eerste vier jaar 3.520 uur basisonderwijs (een gemiddelde van 880 uur per jaar) en gedurende de laatste vier jaar 4.000 uur (een gemiddelde van 1.000 uur per jaar). Schoolbesturen zijn vrij in de bepaling van de openings- en sluitingstijden van de school en de verdeling van de onderwijstijd over het schooljaar. De meeste scholen gaan 's ochtends om 8.30u of 8.45u open. Basisscholen zijn volgens de wet verplicht om kinderen de mogelijkheid te bieden om tussen de middag op school over te blijven als ouders hierom verzoeken. Schoolbesturen dienen een ruimte beschikbaar te stellen voor dit doel. De ouders dragen zorg voor de overblijfkosten en blijven verantwoordelijk; ouders kunnen bij toerbeurt als overblijfkraft fungeren om supervisie uit

te oefenen. Scholen dienen ervoor te zorgen dat de leerlingen verzekerd zijn tegen het berokkenen van schade.

Toegankelijkheid van scholen vs toegankelijkheid van het onderwijs

Basisscholen zijn in principe uiteraard vrij toegankelijk. Ouders zijn vrij in hun schoolkeuze, maar scholen op religieuze grondslag hebben formeel het recht kinderen met een andere religieuze achtergrond te weigeren. Openbare scholen dienen alle kinderen toe te laten.

Basisscholen zijn meestal op korte afstand van huis gevestigd. Ouders van kinderen die een school bezoeken op meer dan 6 kilometer afstand van thuis hebben recht op een (gedeeltelijke) tegemoetkoming in de reiskosten. In het najaar van 1998 werd een regeling voorgesteld in de Tweede Kamer die de kosten voor ouders zou doen toenemen.

De basisscholen mogen dan voor alle kinderen toegankelijk zijn, de vraag is of alle kinderen evenveel *onderwijs* krijgen als waar ze recht op hebben. Verscheidene onderzoeken (o.a. Harskamp en Pijl, 1991 en Schonewille & Van der Leij, 1995) toonden aan dat leerkrachten in de eerste twee onderbouwgroepen van het basisonderwijs een groot deel van hun tijd aan het handhaven van de orde. Vooral in klassen met veel risicokinderen nam dit veel tijd van de leerkracht in beslag, terwijl er relatief weinig tijd overbleef voor instructie, stimulering en feedback. In klassen met een meerderheid aan allochtone leerlingen en Nederlandse leerlingen uit gezinnen met een lage SES, was slechts 2,5% van de tijd sprake van individuele instructie, gelegenheid tot vragen stellen of feedback.

De voorgestelde klassenverkleining zal waarschijnlijk een gunstig effect hebben op de hoeveelheid aandacht en individuele instructie die jonge kinderen van hun leerkracht krijgen.

4.4.2 Regelgeving

Tot voor kort waren de nationale wetten en verordeningen in de onderwijssector zeer specifiek en gedetailleerd, en betroffen ze alle aspecten van het onderwijssysteem, behalve de aspecten die deel uitmaken van de vrijheid van onderwijs, ofwel de aanstelling van personeel, keuze van leermethoden en lesmateriaal, pedagogiek en didactiek en de oprichting van nieuwe scholen.

In de afgelopen tien jaar hebben scholen steeds meer autonomie gekregen. Landelijke en gemeentelijke overheden houden zich tegenwoordig meer bezig met de rekensystemen voor scholen waarin de uitkomsten van het onderwijs centraal staan dan met de regulering van processen.

Kortom: scholen hebben meer vrijheid gekregen om te doen wat ze willen, maar dragen ook meer verantwoordelijkheid voor de resultaten. Er zijn echter nog veel regels waar scholen zich aan moeten houden. Zo zijn er specifieke wettelijke voorschriften voor de omstandigheden waaronder jonge kinderen basisonderwijs krijgen, zoals regels voor toiletvoorzieningen (hoogte), afmetingen van kozijnen, etc. Voorschriften voor *de kwaliteit* van het basisonderwijs worden niet als een zaak van de scholen zelf beschouwd. In het Nederlandse systeem is iedereen vrij om onderwijs te geven, maar scholen hebben alleen recht op overheidssubsidie als ze aan bepaalde kwaliteitsnormen voldoen. Deze normen zijn wettelijk vastgelegd. De Onderwijsinspectie controleert of scholen zich aan de wetten en verordeningen van de overheid houden.

4.4.3 Kwaliteit

De inhoud en kwaliteit van het basisonderwijs aan jonge kinderen (leeftijd 4–5 jaar) staan al jarenlang ter discussie. Veel leerkrachten die met jonge kinderen werkten, maakten bezwaar

tegen de integratie van de vroegere kleuterscholen en basisscholen in 1985. Men vreesde dat de specifieke kenmerken van het kleuteronderwijs verloren zouden gaan in het basisonderwijs nieuwe stijl.

Evaluatie van de integratie en de introductie van normen en richtlijnen

In 1990 concludeerde de Adviescommissie voor Primair Onderwijs dat de integratie van kleuterscholen en basisscholen was bereikt, maar dat niet alle basisscholen nieuwe stijl het klaarspeelden om adequate ondersteuning aan jonge kinderen te geven. Er bestond nog steeds onvoldoende continuïteit tussen het onderwijs aan kinderen van de groepen 1 en 2 (4 en 5-jarigen) en de groepen 3 tot en met 8 (6 t/m 12-jarigen). In 1992 publiceerde de Onderwijsinspectie het rapport **'Good education for young children'*, dat normen en kenmerken bevat ter vaststelling van de kwaliteit van het onderwijs aan kinderen van 4 t/m 7 jaar. In 1993 beoordeelde de Inspectie 80 basisscholen op de mate waarin ze tegemoet kwamen aan de eisen voor goed onderwijs. De resultaten werden bekendgemaakt in 'Evaluatie van het basisonderwijs, deelrapport 3, onderwijs aan jonge kinderen' (CEP, 1994). Volgens het rapport is het onderwijs op basisscholen slechts gedeeltelijk afgestemd op de ontwikkeling van jonge kinderen. Aan de andere kant bieden scholen voldoende afwisseling in soorten activiteiten en een zorgzaam en veilig pedagogisch klimaat. Na 1995 werden de normen van de Inspectie bijgesteld.

Schoolprospectus en schoolplan

Discussies over kwaliteit en ouderparticipatie op basisscholen hebben geresulteerd in een wet die stelt dat scholen voor primair en secundair onderwijs vanaf 1 januari 1999 twee documenten over de kwaliteit dienen te publiceren. Het ene betreft een jaarlijkse schoolprospectus, dat ouders dient te informeren over hoe de school te werk gaat. Het andere is een leerplan waarin het beleid van de school voor de komende vier jaar staat beschreven. Nog een belangrijke vernieuwing is dat scholen nu verplicht zijn gegevens openbaar te maken over de leerlingenresultaten (in de schoolprospectus). Dit is een zeer gevoelige kwestie in de Nederlandse onderwijssector. De overheid wil scholen strikt verantwoordelijk stellen voor de resultaten die bereikt worden, bijvoorbeeld in de taalontwikkeling van kinderen uit etnische minderheidsgroepen.

Monitoringsysteem

Kwaliteitsbewaking van het onderwijs, waaronder het onderwijs aan jonge kinderen, behoort tot de verantwoordelijkheid van de lokale autoriteiten. De wet inzake het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid is in dit opzicht zeer expliciet. Op dit moment is de discussie gaande over de ontwikkeling van een monitoringsysteem tussen het ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Sommige gemeenten hebben het initiatief genomen om zelf een monitoringsysteem te ontwikkelen. Verwacht wordt dat het nog enige tijd zal duren voordat adequate monitoringsystemen operationeel zullen zijn.

Ten slotte kan de onlangs door de overheid genomen beslissing om forse investeringen te doen in de verkleining van groepen 1 en 2 van de basisschool mede het begin vormen van ingrijpendere pedagogische veranderingen in het primair onderwijs. De groepsgrootte heeft immers lange tijd pedagogische vernieuwing in de weg gestaan.

4.4.4 Financiering

In 1997 bedroegen de totale uitgaven aan primair onderwijs NLG 9,7 miljard (EUR 4,4 miljard), waarvan 7,8 miljard werd besteed aan het regulier basisonderwijs en 1,9 miljard aan het speciaal onderwijs. Personeelskosten bedroegen 84% van de totale bestedingen. De uitgaven per leerling waren NLG 5.200 (EUR 2.364) in het regulier primair onderwijs en NLG 15.800 (EUR 7.182) in het speciaal onderwijs. De uitgaven per leerling waren laag in vergelijking met andere West-Europese landen.

Tabel 4.12 Uitgaven per leerling (in Amerikaanse dollars), 1994.

	Voorschoolse	Primair
Nederland	2.840	3.010
België	2.390	3.350
Duitsland	4.600	3.350
Frankrijk	2.980	3.280
Denemarken	4.420	4.930

Bron: ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen, 1998.

Scholen kunnen ouders om een vrijwillige ouderbijdrage verzoeken ter financiering van specifieke activiteiten. Deze bijdrage kan besteed worden aan festiviteiten, voorzieningen voor de overblijf, speel- of leermaterialen of extra ondersteunend personeel. De vrijwillige ouderbijdrage bedraagt gewoonlijk NLG 60 (EUR 27) per jaar.

4.4.5 Personele bezetting

Staffuncties

De voornaamste functies in het primair onderwijs zijn die van schoolhoofd of directeur, adjunct-directeur en leerkracht.

Figuur 4.13 Functies, opleidingseisen en taken

Functie: Opleidingseisen:

Directeur pabo⁶

Functieomschrijving/taken:

Taken: supervisie over de dagelijkse leiding van de school; leidinggeven aan het werk van de leerkrachten; formuleren en uitvoeren van het onderwijsbeleid van de school; personeelsmanagement; overleg met het team en de individuele leerkrachten; onderhouden van externe contacten.

Adjunct-directeur pabo

Functieomschrijving/taken:

Taken: vervanging van de directeur bij afwezigheid; bijdragen aan de ontwikkeling van het onderwijsbeleid van de school; overleg met het team en de individuele leerkrachten; onderhouden van externe contacten; assisteren van de directeur, lesgeven

Leerkracht pabo

Taken: lesgeven aan een groep leerlingen; bijwonen van en actieve deelname aan teamvergaderingen; contacten onderhouden met ouders.

Doelstellingen, verwachtingen en inzichten

De belangrijkste rol van leerkrachten in het basisonderwijs is uiteraard het lesgeven, maar ook het vormen van de leerling, en het voorbereiden van de leerling op de toekomst. Wat precies de kerntaken van de leerkracht behelzen, is al jarenlang het onderwerp van een levendige discussie. In de jaren 80 en aan het begin van de jaren 90 was de *effectieve schoolbeweging* zeer invloedrijk in Nederland, en als gevolg daarvan werd veel nadruk gelegd op de taak van de leerkrachten om resultaat te boeken met taal- en rekenvaardigheid. De laatste tijd staat de sociale functie van de basisschool en de bijdragen die leerkrachten aan de maatschappelijke integratie kunnen leveren (opnieuw) in de belangstelling. Vergeleken met andere werknemers in de ECEC-sector is de status en de verwachtingen die men heeft van leerkrachten in het basisonderwijs veel hoger. Hun salarissen zijn dan ook hoger (al zijn ze nog steeds laag vergeleken met veel andere OESO-landen). Bovendien is nascholing verplicht voor leerkrachten en is er geld voor beschikbaar (zie hieronder).

Opleiding

Leerkrachten in het primair onderwijs worden opgeleid aan pedagogische academies voor het basisonderwijs (pabo's). Deze academies bieden fulltime- en parttimeopleidingen op hbo-niveau. De studenten kunnen ook een korte cursus volgen. Ze kunnen zich specialiseren in het werken met jonge kinderen (4 t/m 7 jaar) of oudere kinderen (8 t/m 12 jaar) en in remedial teaching-cursussen voor kinderen die extra leerhulp nodig hebben. Tijdens hun opleiding aan de pabo lopen alle studenten enige tijd stage bij een basisschool. Behalve een basisopleiding bestaat er een vaste voorziening van interne of externe nascholingscursussen voor leerkrachten in het basisonderwijs. Het doel van de nascholing is kennisverbreding, vergroting van vaardigheden en inzichten en verfijning van professionele attitudes.

De financiering van nascholingscursussen in het basisonderwijs is voor rekening van de overheid. Elk jaar ontvangt de bevoegde autoriteit van een openbare of particuliere school een budget voor de nascholing van leerkrachten. Met deze overheidsgelden mogen scholen naar eigen inzicht opleidingsfaciliteiten bekostigen van opleidingsinstituten naar eigen keuze. Het Nederlandse systeem voor financiële onderwijssteun is veranderd in een open marktgeoriënteerd systeem dat rekening houdt met de behoeften van scholen bij het toewijzen van subsidie voor nascholingsfaciliteiten naar eigen inzicht. Fondsen voor de lokale schoolbegeleidingsdiensten (SBD's) zijn overgeheveld naar de gemeenten (sinds 1997). Deze fondsen worden gewoonlijk niet doorgesluisd naar de scholen.

Loopbaanperspectieven

Sinds 1998 zijn de loopbaanperspectieven van leerkrachten in het basisonderwijs aanmerkelijk verbeterd. Waren nog niet zo lang geleden veel onderwijzers werkloos, op dit moment overtreft de vraag het aanbod. Als gevolg van de klassenverkleining op basisscholen ziet het er nu uit dat in de komende tien jaar iedereen met een onderwijsbevoegdheid voor het basisonderwijs een baan zal kunnen vinden. Het is zelfs zo, dat iedereen met onderwijsbevoegdheid of ervaring in het onderwijs van het vorige kabinet een brief heeft ontvangen, waarin geïnformeerd werd naar hun interesse voor herintreding in het onderwijs. Na een jarenlange periode van afname is het aantal inschrijvingen aan de pabo's weer gegroeid.

Professionele en maatschappelijke status

Leerkrachten worden aangesteld door het schoolbestuur. In het geval van openbare scholen is dit de gemeente. Als personeel wordt aangenomen is het schoolbestuur verplicht zich aan de arbeidsvoorwaarden te houden die van overheidswege zijn opgesteld. Het beleid voor

arbeidsvoorwaarden wordt grotendeels door de overheid bepaald. Sinds enkele jaren is er discussie ontstaan over de maatschappelijke status van leerkrachten. Het Forum Vitaal Leraarschap heeft verschillende activiteiten ontplooid om het imago en de maatschappelijke status van onderwijzers te verbeteren.

Salariëring

De salariëring voor onderwijzend personeel in het basisonderwijs is beter dan die van groepsleid(st)ers in kinderdagverblijven en peuterspeelzalen. Het huidige lerarentekort kan gevolgen hebben voor het salaris en de arbeidsomstandigheden van leerkrachten.

Tabel 4.14 Salarissen in het primair onderwijs

Functies	Salaris
Onderwijzer	NLG 3.911 - NLG 5.600
Directeur	NLG 4.058 - NLG 6.300

De aanvangssalarissen van leerkrachten komen in Nederland overeen met het OESO-gemiddelde. Nederlandse onderwijzers zien echter minder ontwikkeling in hun salariëring dan hun collega's in vergelijkbare OESO-landen. Bovendien geven Nederlandse onderwijzers relatief meer uren les, en staan ze voor grotere groepen; de Nederlandse groepsgrootte ligt boven het OESO-gemiddelde.

4.4.6 Programma-inhoud en implementatie

Het principe van 'vrijheid van onderwijs' betekent dat scholen naar eigen inzicht mogen beslissen over de inhoud van het onderwijs dat ze bieden. Ze zijn verplicht een minimum aantal uren te besteden aan specifieke vakken zoals taalvaardigheid of rekenen, en dienen hun leerlingen hulp te bieden om aan de eindtermen te kunnen voldoen. Toch hebben ze dan nog een grote mate van vrijheid om over het inhoudelijke aspect van het onderwijs te beslissen. Er bestaan geen voorschriften voor het gebruik van bepaalde schoolboeken, methoden of toetsinstrumenten of voor het samenstellen van het lesprogramma.

Ten aanzien van bepaalde aspecten van het onderwijsbeleid (zoals het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) en het Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT)) is er nog steeds sprake van een delicate machtsverhouding tussen lokale overheid en schoolbesturen. Er lijkt algemene consensus te bestaan over het idee dat de gemeenten beslissen *wat* scholen moeten bereiken, terwijl schoolbesturen en scholen een grote mate van autonomie behouden in hun beslissing *hoe* zij dit moeten bereiken.

Zo kan de gemeentelijke overheid eisen dat de gemiddelde woordenschat van kinderen van een bepaalde leeftijd uit een etnische minderheidsgroep met 5% dient toe te nemen, of dat tegen het jaar 2002 het aantal voortijdig schoolverlaters met 40% dient af te nemen. Van de gemeentelijke overheid wordt verwacht dat ze naar consensus streeft met schoolbesturen over de onderwijsdoelstellingen. De scholen beslissen hoe ze deze doelen denken te bereiken.

Op basisscholen zijn de methoden voor het werken met kinderen met verschillende achtergrond al langer ingeburgerd dan in de kinderopvang. De Wet op het Primair Onderwijs verlangt van scholen dat ze een interculturele en op het kind gerichte benadering hanteren. In de verordening voor kindercentra zijn dergelijke eisen niet opgenomen.

4.4.7 De rol van de ouders

Basisscholen en speciale scholen zijn wettelijk verplicht een Medezeggenschapsraad (MZR) in te stellen, bestaande uit ouders en leerkrachten, die het hoofd van de school of het directieteam adviseert over het beleid. De leden van de raad worden door de ouders gekozen. De meeste scholen doen ook een beroep op ouders voor het organiseren van activiteiten die buiten het lesprogramma vallen, zoals schoolreisjes, excursies en feesten, toezicht bij het overblijven, klaar-over, leesmoeder of -vader, beheer van de schoolbibliotheek, naschoolse activiteiten, etc. Deze vorm van ouderparticipatie (de zogenaamde Ouderraad) lijkt af te nemen: steeds meer ouders (met name moeders) die vroeger actief waren, hebben nu betaald werk en geen tijd meer beschikbaar.

4.4.8 Nieuwe ontwikkelingen

In de zomer van 2000 heeft het ministerie van OCenW de nota "Aan de slag met onderwijskansen" uitgebracht. Naast de activiteiten die reeds in 2.2 zijn beschreven vormt het actieprogramma voor onderwijskansscholen een belangrijk ingrediënt bij het voorkomen en terugdringen van onderwijsachterstanden. Dit actieprogramma zal van start gaan op circa 100 scholen voor primair en voortgezet onderwijs in de vier grote gemeenten. In een later stadium zullen naar alle waarschijnlijkheid ook andere gemeenten gaan deelnemen. Kern van het actieprogramma is dat het rijk en de vier grote gemeenten in een convenant vastleggen wat de wederzijdse inspanningsverplichtingen inhouden. Gemeenten maken afspraken met schoolbesturen over hun gezamenlijke inspanningen om de onderwijsprestaties van leerlingen te verbeteren en de scholen leggen hun voornemens vast in een schoolontwikkelingsplan. De landelijke en lokale ondersteuningsinstellingen zullen de onderwijskansscholen ondersteunen. Voor het actieprogramma is in 2000 10 miljoen gulden beschikbaar gesteld. Vanaf 2001 zullen beduidend meer structurele middelen ter beschikking komen.

4.5 Interventieprogramma's

Algemene kenmerken

Naast de algemene ECEC-voorzieningen is er een grote verscheidenheid aan specifieke ECEC-programma's en diensten voor kinderen en/of gezinnen die extra hulp en ondersteuning nodig hebben. Er kan een globaal onderscheid worden gemaakt tussen *ontwikkelingsstimuleringsprogramma's* die in eerste instantie bedoeld zijn om de (cognitieve) ontwikkeling van kinderen te stimuleren, en *opvoedingsondersteuningsprogramma's*. Deze programma's kunnen twee verschillende doelstellingen hebben; óf algemene hulp aan gezinnen die in moeilijke omstandigheden verkeren (door ziekte of psychosociale problemen) óf het bevorderen van de opvoedingsvaardigheden van de ouders of verzorgers van het kind. Sommige opvoedingsondersteuningsprogramma's dienen beide doelstellingen.

Er is door de overheid, in samenwerking met gemeenten, veel geïnvesteerd in de ontwikkeling van programma's op het gebied van Voor- en vroegschoolse educatie (VVE), gericht op de stimulering van de ontwikkeling van jonge kinderen. De overheid streeft de komende jaren naar implementatie op grote schaal van deze programma's (Beleidsbrief voor- en vroegschoolse educatie, 2000). Zij wil dit onder meer bewerkstelligen door verder te werken aan versterking van de kwaliteit en samenhang van het jeugdbeleid en het lokaal onderwijsbeleid. Verder zal worden gewerkt aan een versterking van de keten van voorzieningen voor (ouders met) jonge kinderen, ter vergroting van het bereik van

achterstandskinderen. Daarnaast richt de overheid zich onder andere op deskundigheidsbevordering van beroepskrachten van vroegschoolse voorzieningen.

Steunpunten voor opvoedingsondersteuning maken vaak een wezenlijk bestanddeel uit van het lokale jeugdbeleid. De diensten worden verleend door personeel van peuterspeelzalen, consultatiebureaus, basisscholen, etc. Soms wordt ondersteuning gegeven door organisaties voor jeugdwelzijnszorg. Interventieprogramma kunnen *home-based* of *centre-based* zijn. De diverse ontwikkelingsstimuleringsprogramma's (zoals de Stap-programma's: *Opstap*, *Instapje*, *Stap door!*, *Overstap* enzovoort) waren in eerste instantie gericht op kinderen uit etnische minderheidsgroepen. Aangezien deze kinderen sterk ondervertegenwoordigd waren onder gebruikers van kinderopvangvoorzieningen werd een budget beschikbaar gesteld om voor deze groep *home-based* programma's te realiseren. De meeste interventieprogramma zijn afgestemd op kinderen en/of gezinnen in risicosituaties.

Programmaontwikkeling

Begin jaren 90 ondersteunden meerdere ministeries de ontwikkeling van experimentele programma's in het kader van lokale experimentele projecten. De landelijke overheid nam ook de verspreiding van de ervaringen met deze projecten voor haar rekening, ook om de ontwikkeling en implementatie van deze programma's door de lokale overheden en andere ECEC-organisaties te stimuleren. De belangrijkste financier voor de ontwikkeling en verspreiding van interventieprogramma is het ministerie van VWS.

De meeste nationale ontwikkelingsstimuleringsprogramma's zijn ontwikkeld door de Averroës Stichting of door Sardes; de meeste opvoedingsondersteuningsprogramma's zijn ontwikkeld door het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW). Verschillende interventieprogramma zijn geëvalueerd of worden dat binnenkort. De meeste bleken (ten minste voor een deel) met succes hun programmadoelstellingen bereikt te hebben. Op dit moment richt het overheidsbeleid zich met name op de implementatie van de bestaande programma's op gemeentelijk en regionaal niveau.

Appendix 4 biedt een overzicht van de ECEC-interventieprogramma's die in nationale context werden ontwikkeld.

Implementatie van programma's

Als gevolg van de decentralisatie mogen de gemeenten zelf kiezen wanneer welk programma uitgevoerd wordt. De nationale overheid kan de toepassing van interventieprogramma's monitoren en aanmoedigen, maar niet opleggen aan de gemeenten.

Gemeenten en lokale organisaties mogen ook hun eigen, op maat gesneden interventieprogramma ontwikkelen.

In de jaren 90 heeft de praktijk geleerd dat de overgang van de experimentele fase van een programma naar de dagelijkse praktijk heel moeilijk kan zijn, al zijn er meer dan genoeg aanwijzingen dat het de kwaliteit ten goede komt als men de methoden van een paar van die interventieprogramma combineert en vervolgens vertaalt naar de reguliere praktijk van de algemene ECEC-voorziening.

4.5.1 Regelgeving

De regelgeving voor experimentele projecten en programma's is afhankelijk van het type project of programma en de inhoud ervan. De meeste interventieprogramma's vallen onder specifieke regelgeving van het project zelf en de algemene voorwaarden zoals weergegeven in bijvoorbeeld de Welzijnswet. Indien experimentele programma's gebruik maken van

bestaande faciliteiten dienen de geldende regels voor deze faciliteiten gerespecteerd te worden, al wordt wel enige speelruimte toegestaan bij de interpretatie van deze regels wanneer de inhoud van het programma dit vereist.

4.5.2 Personele bezetting

Het is niet mogelijk een overzicht te geven van opleidingseisen voor medewerkers aan experimentele programma's, omdat de inzet van personeel en van vrijwilligers voor de verschillende programma's heel wisselend is. Interessant is de combinatie van de inzet van paraprofessionals in sommige programma's van de Averroës Stichting en in werkgelegenheidsprogramma's. In sommige programma's wordt 30 tot 80% van de kosten van paraprofessionals op deze wijze gefinancierd, terwijl tegelijkertijd de kans op werk voor de betrokken vrouwen wordt vergroot.

4.5.3 De rol van de ouders

In veel programma's voor opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering is de actieve betrokkenheid van de ouders van cruciaal belang. De meeste programma's richten zich immers zowel op het kind als op de ouders. De Stap-programma's zijn met name sterk op de ouders gericht; het hoofddoel is de vaardigheden van de ouders te vergroten om hun kinderen voor te bereiden op de basisschool. De laatste tijd besteden de programma's voor opvoedingsondersteuning steeds meer aandacht aan ouders in stressvolle thuissituaties. Sommige projecten betrekken ouders in de rol van paraprofessionals: na een korte opleidingsperiode zijn deze ouders in staat hulp te bieden aan andere ouders, met name ouders met dezelfde (etnische) achtergrond. Er worden steeds vaker flexibele benaderingen gehanteerd, die zijn toegesneden op de behoeften van specifieke gezinnen, zoals thuisprogramma's en andere gezinsprogramma's.

4.5.4 Financiering

Zoals al eerder werd genoemd heeft de nationale overheid de ontwikkeling van een aantal interventieprogramma geïnitieerd en gefinancierd. Als interventieprogramma's op lokaal niveau worden uitgevoerd zijn de gemeenten de belangrijkste geldverstrekkers. Op het moment wordt driekwart van alle programma's volledig of deels gefinancierd door gemeentelijke overheden. In de meeste gevallen bestaat de financieringsbron uit het gemeentefonds in combinatie met een arbeidsplaatsenproject. Een kwart van de programma's wordt (nog) gefinancierd of medegefinancierd door het ministerie van VWS.

In 1994 werd het Banenplan Paraprofessionals geïntroduceerd. Dit plan maakte deel uit van het akkoord tussen overheid, werkgeversorganisaties en vakbonden over de loonontwikkelingen in de welzijnssector. In het akkoord wordt gestreefd naar een grotere arbeidsparticipatie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen op het gebied van welzijn. In daaropvolgende jaren werden diverse andere maatregelen genomen om de kosten te dekken van lokale medewerkers. Volgens de Averroës Stichting werden tot medio 1998 in totaal 479 banen binnen de diverse Stap-programma's gecreëerd.

De financiering van thuisprogramma's door gemeenten heeft de werving van doelgroepen voor dit type voorzieningen verbeterd, maar nog steeds wordt slechts een beperkt deel van de doelgroep bereikt (zie tabel hieronder).

Tabel 4.15 Aantal deelnemers/kinderen per programma per etniciteit in 1997/1998

Instapje	Klimrek	Opstapje Opnieuw	Opstapje	Spel a. Wagen	Spel a. Huis	Stap In	Stap Rond	totaal

Turks - 10 2549 685 - 223 - -

Marokkaans- 10 1234 440 - 150

Nederlands - 8 1254 358 4 92

Surinaams 14 - 502 131 - 29

Somalisch - - 79 64 - 43

Overigen 15 28 616 347 34 205

Onbekend 10 19 490 214 23 371

TOTAAL 39 75 6705 2239 61 1113 10230

1997/98

Start 1998 10 - 529 249 - 139 929

groei % +26% - +8% +11% - +12% +9%

TOTAAL 49 75 7234 2488 61 1252 11159

1998/99

Bron: Averroès Services project registratie, 1998.

4.6 Speciaal onderwijs

Nederland kent een uitgebreid systeem voor speciaal onderwijs⁷.

Tot dit systeem behoren ook voorzieningen voor kwetsbare jonge kinderen, ofwel peuters met ontwikkelingsproblemen.

Toegankelijkheid

Er zijn 965 scholen voor speciaal onderwijs (primair en secundair), met 121.000 leerlingen die extra aandacht behoeven vanwege een handicap en/of stoornissen. Ongeveer 5% van alle kinderen in de leerplichtige leeftijd volgt speciaal onderwijs. Aangezien doorverwijzing naar een speciale school meestal plaats vindt na een aantal jaren primair onderwijs is het percentage van 4 t/m 6-jarigen dat een speciale school bezoekt slechts 1%.

Beleid

Het beleid voor kinderen die extra hulp nodig hebben is niet gekoppeld aan het onderwijsachterstandenbeleid. Het eerste is gebaseerd op de individuele kenmerken van een kind, het laatste op sociaal-economische kenmerken van de ouders. Een belangrijk streven in het Nederlandse onderwijsbeleid is de groei van de sector voor speciaal onderwijs te beteugelen door meer mogelijkheden in het reguliere onderwijs te bieden aan kinderen die speciale hulp nodig hebben; ook door netwerken op te starten van samenwerking tussen reguliere en speciale basisscholen.

Weer Samen Naar School (WSNS)

In augustus 1998 werd een nieuwe wet van kracht die van alle basisscholen en 'speciale scholen voor primair onderwijs' (een nieuwe benaming) deelname verlangt aan clusters van samenwerkende scholen, met het doel elk kind de zorg te kunnen bieden die het nodig heeft. Elke cluster dient onafhankelijk te zijn, wat inhoudt dat het alle kinderen met behoefte aan speciale hulp en die geregistreerd staan bij een aan het netwerk deelnemende school, onder de hoede moet nemen.

Rugzak

Gehandicapte kinderen gaan echter naar meer gespecialiseerde scholen die niet deelnemen aan de WSNS-clusters. Voor gehandicapte kinderen worden nieuwe mogelijkheden ontwikkeld met het doel hen zoveel mogelijk te (re-)integreren in het gewone onderwijs. In de nabije toekomst zullen deze kinderen een leerlinggebonden budget ontvangen (Rugzak), waarmee zij en hun ouders de mogelijkheid krijgen zelf te kiezen tussen regulier onderwijs met extra hulp of speciaal onderwijs.

De rol van de ouders

Veel scholen voor gehandicapten bieden ook hulp en training aan ouders bij de zorg en opvoeding thuis van hun gehandicapte kind. Er bestaan ondersteuningprogramma's voor ouders van visueel gehandicapte kinderen, ouders van slechthorenden of van kinderen met spraakstoornissen, leerstoornissen, etc. Naar verwachting zal in de nabije toekomst de aandacht voor ouders van kinderen die extra hulp nodig hebben, toenemen. Een van de beleidsdoelstellingen van de overheid is namelijk de doorverwijzing van deze kinderen naar speciale scholen terug te dringen en (her)integratie van deze kinderen in het gewone onderwijs en de reguliere zorg te bevorderen. Deze ontwikkelingen bieden ouders de mogelijkheid om hun gehandicapte kind naar een gewone school in de buurt te laten gaan. Het kind en de school ontvangen dan extra leerhulp of hulp van gespecialiseerde leerkrachten.

4.7 Jeugdhulpverlening

In het uitgebreide circuit van hulpverlening en zorgvoorzieningen voor kinderen in (ernstige) probleemsituaties, kan onderscheid worden gemaakt tussen een aantal voorzieningen (zie appendix 5). Er bestaat een hoofdonderscheid in hulpverlening op vrijwillige basis, hulpverlening op gedwongen basis en geestelijke gezondheidszorg. In de vrijwillige hulpverlening nemen kinderen en/of ouders zelf het initiatief om hulp te vragen of stemmen ze ten minste in met de geboden hulp. In het geval van gedwongen hulpverlening krijgen kinderen en/of ouders een bepaalde vorm van hulp toegewezen, meestal op basis van een beschikking van het Hof, en wordt het kind in het kader van de Wet op de Jeugdbescherming onder toezicht gesteld van een gezinsvoogdij-instelling. Geestelijke gezondheidszorg aan kinderen wordt meestal op vrijwillige basis geboden. Onder de Wet op de Jeugdhulpverlening (1990) zijn de meeste onderdelen van de vrijwillige jeugdhulpverlening gedecentraliseerd. Tegenwoordig zijn de provincies en de drie randstedelijke gebieden op regionaal niveau verantwoordelijk voor de planning en financiering van jeugdhulpverleninginstellingen. De gemeenten dienen de centrale regie te voeren bij de ontwikkeling van het algemene (preventieve) jeugdbeleid op lokaal niveau. Provincies en gemeenten dienen er gezamenlijk voor te zorgen dat het aanbod van jeugdhulpverlening en het algemeen preventieve jeugdbeleid goed op elkaar zijn afgestemd. De centrale overheid is verantwoordelijk voor de nationale beleidskaders voor lokaal (preventief) jeugdbeleid en de planning van nationale en regionale jeugdhulpverlening.

Wet op de jeugdzorg

De afgelopen jaren is hard gewerkt aan vernieuwing van de jeugdzorg. Om verschillende redenen, (onder andere dat de praktijk vaak niet meer spoort met de wettelijke regelingen), komt er een Wet op de jeugdzorg. De Taskforce Wet op de jeugdzorg heeft in 2000 het "Beleidskader Wet op de jeugdzorg" opgesteld. De belangrijkste doelstellingen van het nieuwe stelsel zijn: het versterken van voorzieningen die het voorportaal van de jeugdhulpverlening vormen, het bieden van een centrale laagdrempelige toegang tot de jeugdzorg via een regionaal Bureau Jeugdzorg, het bieden van een passend en samenhangend aanbod en het versterken van de positie van de cliënt.

Met name met het oog op de laatste doelstelling bevat het beleidskader een voorstel tot een (beperkt) *recht* op jeugdzorg, onder voorwaarde dat die zorg wordt gescreend en geïndiceerd door het Bureau Jeugdzorg.

4.7.1 Soorten voorzieningen

Voorzieningen voor gespecialiseerde jeugdhulpverlening zijn onder meer:

- 'Ambulante'⁸ faciliteiten, zoals de kindertelefoon, Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (AMKs), Jongeren Advies Centra (JACs) en jeugdafdelingen van instellingen voor geestelijke gezondheidszorg.
- Faciliteiten voor dagbehandeling, Boddaert Centra (buiten- en naschoolse zorg voor kinderen met psychosociale problemen) en medische kinderdagverblijven (MKDs) voor kinderen van wie de ontwikkeling wordt belemmerd door een combinatie van ontwikkelingsfactoren, fysieke en psychosociale factoren en een ongunstige thuissituatie.

- Institutionele faciliteiten, zoals diagnostische observatiecentra, gezinsvervangende tehuizen, centra voor speciale behandeling, medische kindertehuizen, internaten voor intensieve behandeling, jeugdgevangenissen, crisisopvangcentra en 'family homes'.
- Pleegzorgvoorzieningen, zoals bureaus voor pleeggezinnen en instellingen voor therapeutische pleegzorg.
- Voorzieningen voor jeugdbescherming, inclusief de raden voor de Kinderbescherming (die de kinderrechter adviseren), instellingen voor voogdijschap en ondertoezichtstelling (die opdrachten uitvoeren van de kinderrechter) en plaatsende instanties, die voorstellen doen voor uithuisplaatsing van kinderen in pleeggezinnen en semi-residentiële instellingen.
- Kinder- en jeugdafdelingen van psychiatrische ziekenhuizen.

4.7.2 Toegankelijkheid

In het nationale beleid streeft men naar bevordering van de toegankelijkheid van de jeugdhulpverlening door grotere efficiëntie en een betere afstemming van het beoordelings- en toelatingsbeleid. De instelling van regionale bureaus voor de jeugdzorg speelt een belangrijke rol in dit proces.

Een andere doelstelling is het stimuleren van het gebruik van voorzieningen als ambulante hulp en dagbehandelingfaciliteiten in plaats van de (dure) institutionele behandeling. Tegelijkertijd wordt geld geïnvesteerd in de intensieve, vaak residentiële, hulp voor jonge mensen in ernstige probleemsituaties, om in de toenemende vraag daarnaar te kunnen voorzien.

Door een effectief preventief beleid, gericht op voortijdige signalering en interventie in de probleemsituatie van kinderen en gezinnen en verbetering van ambulante hulpverlening hoopt de regering op de lange termijn de vraag naar intensieve residentiële jeugdhulpverlening te kunnen terugdringen. Op dit moment is de vraag echter nog steeds groter dan het aanbod, en in sommige sectoren van de jeugdhulpverlening zijn de wachtlijsten lang.

Tabel 4.16 Reëel gebruik van faciliteiten voor jeugdhulpverlening, 1997

type voorziening	leeftijd 0 t/m 5 jaar	leeftijd 6 t/m 12 jaar
Preventieve	1.373	4.740
'ambulante' regionale	4.356	11.116
'ambulante' nationale	347	761
dagbehandeling	245	3.847
Pleegzorg	1.320	2.313
Pleegzorg landelijk	201	267
Residentieel regionaal	276	819
Residentieel landelijk	1	8

Bron: SRJV, 1998

4.7.3 De rol van de ouders

De aandacht voor ouders van kinderen in de gespecialiseerde jeugdhulpverlening en de mate van ondersteuning die ze krijgen varieert enorm met de verschillende jeugdhulpverleningorganisaties en de soorten hulpverlening die er geboden worden.

In het algemeen bestaat de tendens om de ouderbetrokkenheid bij de behandeling van hun kinderen te vergroten - deels vanwege nieuwe voorschriften inzake cliëntenvoorlichting en cliëntenrecht en deels vanwege de erkenning dat de thuissituatie van cruciaal belang is voor

de verdere ontwikkeling en toekomstperspectieven van deze kinderen. Naar verwachting zal de aandacht voor opvoedingsondersteuning toenemen, aangezien de regering in haar beleid onder andere streeft naar terugdringing van het aantal kinderen dat doorverwezen wordt naar intensieve vormen van gespecialiseerde jeugdhulpverlening. Door de vervanging van residentiële (dag en nacht)jeugdhulpverlening door minder intensieve vormen van jeugdhulpverlening (ambulante zorg, dagopvang, parttime zorg) zullen meer kinderen die speciale hulp nodig hebben, ten minste voor een gedeelte van de dag of week, in hun eigen omgeving blijven.

4.8 Opmerkingen tot besluit

Er bestaat een sterke tendens in het huidige ECEC-voorzieningenbeleid om de verschillende ECEC-diensten en -organisaties beter op elkaar af te stemmen en te integreren. Dit gebeurt niet alleen uit organisatorische en financiële overwegingen, zoals het streven naar meer transparantie, het reduceren van overlap en het bezuinigen op het systeem, er liggen ook inhoudelijke overwegingen aan ten grondslag. Zo streeft men ernaar een pedagogisch continuüm voor kinderen te creëren, waarin zorg en onderwijs op transparante, integrale en consistente wijze worden aangeboden. De ontwikkeling van kinderen moet het onderwerp van voortdurende aandacht en monitoring zijn, om op die manier een opeenstapeling van problemen te voorkomen.

Integratie van de verschillende voorzieningen en bestuurlijke samenwerking zijn belangrijke instrumenten voor dit doeleinde. Op lokaal niveau ondersteunt de nationale overheid dit proces onder andere met 'ondersteuning op maat' aan gemeenten die bezig zijn met de ontwikkeling en implementatie van lokaal preventief jeugdbeleid (zie paragraaf 2.3.3).

De integratie van diensten kan ook als middel worden gezien om het zorgstelsel aan de wensen en behoeften van kinderen en hun ouders aan te passen. Het model van 'één centraal bureau als aanspreekpunt' waartoe kinderen en hun ouders zich met vragen kunnen wenden en dat een integraal dienstenpakket biedt, raakt steeds meer in zwang.

Integratie van diensten vergt actief netwerken en nauwe samenwerking tussen verschillende organisaties en vaak ook verschillende sectoren. Integratie van diensten maakt opgang in de gespecialiseerde jeugdhulpverleningssector (inclusief de geestelijke gezondheidszorg voor de jeugd, de kinderscherming en het regionaal jeugdwelzijnswerk): op dit moment wordt aan een netwerk van regionale 'alles-in-één-bureaus' gewerkt voor (potentiële) cliënten van de gespecialiseerde jeugdhulpverleningssector. Bovendien worden er verscheidene experimentele projecten opgezet ter ontwikkeling van geïntegreerde zorgprogramma's voor jeugdigen en het gezin in complexe probleemsituaties.

Ook in de versnipperde 'sector' van opvoedingsondersteuning worden initiatieven ontwikkeld om lokale of regionale hoofdkantoren te realiseren voor alle ouders met vragen over opvoedkundige kwesties.

De Brede School

De Brede School is ook een voorbeeld van integratie van diensten dat relevant is voor ECEC-voorzieningen.

Er zijn veel verschillende soorten Brede Scholen, maar ze zijn allemaal gebaseerd op het idee van integratie van diensten. Onderwijsvoorzieningen, recreatieve voorzieningen, kinderopvang, jeugdgezondheidszorg etc., worden gebundeld in een gebiedsgebonden netwerk of zelfs in een multifunctioneel gebouw. De ontwikkeling van brede scholen kan als

een gevolg van het decentralisatiebeleid worden gezien: het is een typisch 'bottom-up' initiatief. Dit verklaart de grote verscheidenheid aan doelstellingen van Brede Scholen in de verschillende gemeenten. Er is echter wel sprake van enkele gezamenlijke achterliggende beweegredenen.

Vaak is de school nog het enige sociale instituut dat in contact staat met alle burgers – in veel gemeenschappen (met name in stedelijke gebieden) heeft de kerk deze sociale bindingsfunctie niet meer. Dit maakt de school tot voor de hand liggend centrum en uitgangspunt voor activiteiten van en voor de gemeenschap. Scholen zijn de plekken waar (andere) diensten en organisaties alle kinderen en jongeren kunnen vinden en bereiken. Scholen worden geconfronteerd met een grote verscheidenheid aan sociale problemen onder de leerlingenpopulatie, die vaak opgelost dienen te worden voordat het kind volledig kan deelnemen aan het onderwijs. Zo moeten kinderen zich eerst veilig voelen, geen honger hebben of niet te vermoeid moeten zijn, etc.

Scholen zijn echter niet geoutilleerd om deze (gezins)problematiek op te lossen en dienen in dit opzicht met andere voorzieningen samen te werken. Scholen worden steeds vaker gezien als kinderopvanginstellingen en functioneren ook vaak zo: ze stellen ouders in staat om buitenshuis te gaan werken. Deze betrekkelijke nieuwe eis strookt vaak niet met de organisatie van de school, wat betreft openingstijden en overblijfmogelijkheden. Scholen zoeken dan ook naar mogelijkheden voor aansluiting bij andere professionele instellingen, zoals buitenschoolse opvang, onderwijsdiensten en recreatieve instellingen, zodat gedurende de hele werkdag van de ouders voorzieningen kunnen worden getroffen voor de kinderen.

5. Evaluatie en Onderzoek

Het meeste onderzoek op het gebied van jeugd wordt gedaan door psychologen, sociologen en onderwijsdeskundigen aan universiteiten of instituten die gekoppeld zijn aan een universiteit. Tegenwoordig doet een groeiend aantal commerciële onderzoeksinstellingen echter ook jeugdonderzoek. Onderzoeksresultaten en andere objectieve gegevens (zoals registratiegegevens) vormen een steeds belangrijkere basis voor de beleidsvorming in Nederland. Dit wordt bevorderd door het feit dat (sinds de overdracht van veel ECEC-taken van provinciale naar lokale autoriteiten) het op landelijk niveau monitoren van lokale en regionale ontwikkelingen een van de belangrijkste taken van de landelijke overheid is. Ook wordt het belang van betrouwbare onderzoeksgegevens voor beleidsbeslissingen en innovaties steeds meer erkend. Als gevolg worden prominente jeugdonderzoekers vaker uitgenodigd om zitting te nemen in stuurgroepen of taakgroepen over beleidskwesties inzake jeugd en jongeren.

In dit hoofdstuk wordt een overzicht geboden van de verschillende soorten informatie die (nationale) ECEC-beleidsmakers ter beschikking staan. Eerst bespreken we de verschillende soorten onderzoek naar ECEC-beleid en voorzieningen en geven we een paar recente voorbeelden (paragraaf 5.1). Vervolgens kijken we naar andere bronnen van informatie die relevant zijn voor het ECEC-beleid omdat ze als basis dienen voor de beleidsvorming of voor monitoring van de nationale ontwikkelingen op het gebied van ECEC (paragraaf 5.2). In het laatste gedeelte (5.3) schetsen we de nationale infrastructuur van het jeugdonderzoek.

5.1 Verschillende soorten onderzoek naar ECEC-beleid en voorzieningen

Onderzoek naar ECEC-beleid en voorzieningen kan in vier hoofdcategorieën worden verdeeld:

- 1 Evaluatieonderzoek naar ECEC-voorzieningen, zoals onderzoek naar de impact van ECEC-interventieprogramma's en naar de kwaliteit van kinderopvang en de effecten op kinderen;
- 2 Evaluatieonderzoek naar de effectiviteit en/of doeltreffendheid van nationaal ECEC-beleid, in opdracht van de nationale overheid of andere (landelijke) organisaties;
- 3 Onderzoek naar de ontwikkeling van ECEC-voorzieningen op lokaal niveau (aantal, soorten, aanbod, capaciteit, financiering, lokaal beleid, etc.) in opdracht van de landelijke of lokale overheid;
- 4 Academisch (fundamenteel) onderzoek naar de voor- en vroegschoolse periode (ofwel naar de thuissituatie, naar opvoedingsstijlen, de interactie ouder-kind, de behoeften van ouders, etc.) uitgevoerd aan universiteiten en instituten gekoppeld aan een universiteit.

5.1.1 Programma-evaluatie

Evaluatieonderzoek van programma's vormt een structureel onderdeel van het beleidsprogramma voor 0 tot 18 jarigen van het ministerie van VWS. Dit programma werd binnen de ruimere context van het nationaal beleid ter bestrijding van onderwijsachterstanden ontwikkeld. In het kader van de programma-evaluatie van het ministerie werd onderzoek gedaan naar verschillende interventieprogramma's en hun effecten (zoals de *Opstap*-ontwikkelingsstimuleringsprogramma's), naar de mogelijkheid van kwaliteitsverbetering van peuterspeelzalen en naar de mate waarin interventieprogramma's zijn opgenomen in het gemeentebeleid. Deze onderzoeken werden door verschillende universitaire instituten uitgevoerd. Bovendien werden verschillende ECEC-interventieprogramma's geëvalueerd of

beoordeeld op hun effect. Zo gaven de ministeries van VWS en OCenW opdracht de effecten van de Piramide- en Caleidoscoop-programma's te onderzoeken. Aangezien een groot deel van de onlangs ontwikkelde ECEC-programma's gebaseerd is op bestaande, in het buitenland ontwikkelde programma's (waarvan de effecten werden gedocumenteerd) zijn de evaluatieonderzoeken van deze programma's gericht op verdere verbetering van de implementatie. Ook de tevredenheid van de deelnemers aan een programma is soms onderdeel van evaluatieonderzoek.

5.1.2 Beleidsevaluatie

Hoewel de meeste evaluatieonderzoeken op het gebied van ECEC zich richten op de evaluatie van specifieke projecten of programma's, zijn er ook studies die zich meer in het algemeen concentreren op de impact en doeltreffendheid van het landelijk ECEC-beleid.

Evaluatie van het onderwijsbeleid in het algemeen

De Onderwijsinspectie brengt jaarlijks rapport uit over de stand van zaken en nieuwste ontwikkelingen in het onderwijs. Het nationaal Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) richt zich ook op de ontwikkelingen in het onderwijs, bijvoorbeeld in hun jaarlijkse rapport over etnische minderheden in Nederland. Deze onderwijsbeleidsmakers en samenstellers van evaluatierapporten maken gebruik van longitudinale studies over de onderwijsontwikkeling van cohorten kinderen. Met name de secundaire analyse van deze gegevens is zeer informatief voor beleidsmakers.

Evaluatie van het Onderwijs Voorrangs Beleid

Het voormalige nationale Onderwijs Voorrangsbeleid Programma (OVB) is uitgebreid geëvalueerd in opdracht van het Ministerie van VWS en het Ministerie van OCenW (Mulder, Tesser en Vierke, ITS, 1997). In het kader van deze evaluatie zijn longitudinale cohortstudies opgezet die na de decentralisatie van het voorrangsbeleid worden gecontinueerd. Sinds 1988 is men begonnen elke twee jaar gegevens te verzamelen van 500 reguliere basisscholen, 100 speciale basisscholen en 200 basisscholen met meer dan een gemiddeld aantal risicokinderen. De gegevens over de leerlingen hebben onder meer betrekking op taal- en rekenvaardigheid, welzijn, intelligentie, geslacht en familieachtergrond. Ook worden gegevens verzameld over de leerkrachten (organisatie en instructie). Zowel scholen als leerlingen worden in een tweejarige cyclus gevolgd. Kinderen onder de 6 jaar doen niet mee aan deze cohortonderzoeken.

Onderzoek naar de effecten van algemene ECEC-voorzieningen

Onlangs is aan de Universiteit van Amsterdam een nieuw project gestart dat gebaseerd is op deze cohortonderzoeken. De belangrijkste vraag die men zich in dit project stelt is: wat is het effect van participatie aan voorschoolse voorzieningen (d.w.z. peuterspeelzalen, kinderdagopvang en ontwikkelingsstimuleringsprogramma's) op de cognitieve en sociaal-affectieve ontwikkeling van kinderen op de leeftijd van 5 en 7 jaar. De differentiële effecten van economisch-financiële, sociale en culturele kenmerken van het gezin zullen in de analyses worden meegenomen.

5.1.3 Nationale overzichtsstudies

Aangezien het merendeel van de algemene ECEC-voorzieningen gedecentraliseerd is, laat de landelijke overheid in het kader van de kwaliteitsbevordering regelmatig overzichtsstudies uitvoeren om de ontwikkelingen op regionaal of lokaal niveau te monitoren.

Deze onderzoeken richten zich onder meer op omvang en organisatie van voorzieningen, het gebruik van de voorzieningen door verschillende doelgroepen, de financiering van de voorzieningen, het lokale voorzieningenbeleid en de behoeften en eisen van gemeenten.

In de afgelopen jaren werden meestal in opdracht van het ministerie van VWS gegevens verzameld over vraag, aanbod en de financiering (kosten en baten) van kinderopvangcentra. Andere recente voorbeelden van overzichtsstudies in opdracht van het ministerie van VWS zijn:

— Onderzoek naar peuterspeelzalen, organisaties en beleid in Nederlandse gemeenten (Hilhorst e.a., 1999);

— Onderzoek naar kwaliteitsbewaking in kinderdagopvang (ES&E, 1998)

— Onderzoek naar het functioneren van OKZ-centra (Ouder- en kindzorg -OKZ).

De bevindingen en aanbevelingen uit de onderzoeksrapporten worden serieus genomen en dienen als basis voor de beleidsvorming.

5.1.4 Academisch onderzoek naar de voor- en vroegschoolse periode en ECEC-voorzieningen

De universiteiten van Utrecht, Leiden, Amsterdam, Nijmegen, Groningen en Tilburg hebben faculteiten of aan de universiteit gekoppelde instituten opgezet die zich gespecialiseerd hebben in jeugdonderzoek.

Voor een deel wordt het hierboven beschreven onderzoek door deze instituten uitgevoerd op basis van extra subsidies van de overheid en/of van nationale instellingen (tweede geldstroom of fondsen) of op basis van contracten met andere belanghebbenden (derde geldstroom of fondsen). Daarnaast wordt fundamenteeler onderzoek naar de voor- en vroegschoolse periode en ECEC uitgevoerd en gefinancierd vanuit de reguliere budgetten van universiteiten.

De omvang van dit soort academisch onderzoek is echter nogal beperkt. De Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), die fundamenteel wetenschappelijk onderzoek financiert en programmeert, heeft weinig prioriteit toegekend aan onderzoek naar de voor- en vroegschoolse periode en naar ECEC-onderzoek.

Aangezien er op politiek niveau steeds meer belangstelling bestaat voor de voor- en vroegschoolse periode en voor ECEC, ziet het er naar uit dat de situatie in de nabije toekomst zal veranderen. Het feit dat NWO een werkgroep heeft ingesteld voor onderzoek naar jeugd en gezin, waarin vertegenwoordigers van universiteiten en commerciële onderzoeksinstellingen zitting hebben, wijst ook in die richting. Deze werkgroep bestudeert de mogelijkheden voor het starten van een belangrijk onderzoeksprogramma naar jeugd en opvoeding.

5.2 Andere informatiebronnen: statistische en registratiegegevens en monitoringinstrumenten

Er zijn ook verschillende organisaties die regelmatig statistische gegevens en registratiegegevens over jeugd en jeugdvoorzieningen verzamelen. Deze data worden gebruikt als basis voor beleidsvorming en sommige van deze gegevens kunnen worden gebruikt om de ontwikkelingen op het gebied van de voor- en vroegschoolse periode en ECEC-voorzieningen in de gaten te houden.

5.2.1 Belangrijkste informatiebronnen

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Dit bureau verzamelt een grote verscheidenheid aan (bijvoorbeeld demografische) gegevens over de Nederlandse bevolking gebaseerd op de inschrijvingsregisters van gemeenten. Het CBS voert ook permanent onderzoek uit naar de leefsituatie (POLS – Permanent Onderzoek Leefsituatie) en verzamelt onderzoeksgegevens over onderwerpen als leefsituatie, gezondheid, misdaad, arbeid en leefstijlen. Het CBS verzamelt nationale gegevens over jeugdbescherming, gebaseerd op de gegevensregistratie van justitie en de regionale Raden voor de Kinderbescherming.

Het internetadres van het CBS is: <http://www.cbs.nl>

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

Dit bureau onderzoekt in welke mate Nederlanders gebruik maken van een groot aantal sociale en culturele voorzieningen (AVO – Aanvullend Voorzieningengebruik Onderzoek). Samen met het CBS verzorgt het SCP de Nationale Jeugd Monitor.

Het internetadres van het SCP is: <http://www.scp.nl>

Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)

Om de vier jaar publiceert dit instituut nationale gegevens over de gezondheid van de Nederlandse bevolking en de verwachtingen voor de toekomst. Deze informatie wordt door het Ministerie van VWS als basis gebruikt bij het bepalen van prioriteiten voor het volksgezondheidsbeleid voor de komende jaren.

5.2.2 Beleidsinformatiesystemen

Een andere informatiebron voor beleidsvorming is de (cliënten)registratie van voorzieningen en diensten op het gebied van ECEC. Beleidsinformatiesystemen voor een bepaalde sector verschaffen informatie over trends en patronen in het gebruik van voorzieningen, over de vraag naar bepaalde diensten (ofwel de wachtlijsten) en over demografische en sociale kenmerken van de gebruikers. Registratiegegevens over het gebruik van de voorzieningen in gespecialiseerde jeugdhulpverlening worden elk jaar gepubliceerd.

Jeugdhulpverleningsinstellingen leveren data aan de Stichting Registratie Jeugdvoorzieningen (SRJV). Op basis van deze data produceert de SRJV jaarlijks landelijke rapporten over het gebruik van deze diensten, over de leeftijd en sekse van de cliënten en het aanbod van diensten aan deze cliënten.

Schoolgezondheidsdiensten verzamelen systematisch gegevens over de gezondheid van schoolkinderen, de participatie van kinderen aan gezondheidszorgvoorzieningen, achtergronden van kinderen en ouders en tevredenheidsonderzoek onder cliënten. Daarnaast bestaan er nationale informatiesystemen die informatie verschaffen over het gebruik van en de vraag naar specifieke diensten door jeugd en jongeren, zoals registratiegegevens van de regionale Raden voor Kinderbescherming, de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (AMK's) en de organisaties voor opvang van verslaafden.

Op landelijke niveau wordt de deelname door kinderen aan primair onderwijs en speciaal primair onderwijs geregistreerd. Deze data kunnen voor allerlei doeleinden en op veel verschillende manieren geanalyseerd worden. Zo kan bijvoorbeeld een overzicht worden verkregen van het aantal kinderen met een gewicht boven 1,0 in bepaalde gebieden en op bepaalde scholen. Naast de algemene registratie maakt een longitudinaal cohortonderzoek (PRIMA-cohort) dat al vele jaren bestaat, diepgaand onderzoek en trendanalyse mogelijk.

5.2.3 Monitoringinstrumenten

Zowel in de welzijnssector als in het onderwijs worden pogingen ondernomen om monitoringsystemen te ontwikkelen die volledige beleidssectoren bestrijken. Dit blijkt een ingewikkelde zaak te zijn en naar verwachting zal het enige jaren duren voordat adequate systemen kunnen worden ontwikkeld. Het zal nog meer tijd vergen voordat deze systemen in praktijk kunnen worden gebracht. De belangrijkste partijen die bezig zijn met de ontwikkeling van deze systemen zijn: de ministeries, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en relevante organisaties in het veld.

Nationale Jeugd Monitor

In 1999 publiceerde het CBS gegevens over de jeugd in een Nationale Jeugd Barometer met de titel: '*Jeugd: feiten en cijfers*'. De Nationale Jeugd Barometer wordt om het jaar gepubliceerd. In de tussenliggende jaren brengt het SCP een thematische studie uit over de jeugd. Deze publicaties tezamen vormen de Nationale Jeugd Monitor.

Dit initiatief maakt deel uit van een nationaal monitoringproject geïnitieerd door de nationale Commissie Jeugd Onderzoek (CJO – zie paragraaf 5.3.1). De monitor bestrijkt jeugd en jongeren in de leeftijdsgroep van 0 t/m 25 jaar. Behalve demografische data presenteert de Barometer statistische informatie over de situatie van jeugd en jongeren op het gebied van huisvesting, onderwijs, arbeid, inkomen, vrije tijd, gezondheid en welzijn, misdaad en maatschappelijke betrokkenheid.

Monitor lokaal jeugdbeleid

Onlangs is het SCP een monitor gestart over de ontwikkeling van het lokale jeugdbeleid (doelgroepen, voorzieningen en diensten, financiën, etc.).

Scholierenonderzoek

Elke twee jaar voert de nationale organisatie NIBUD een grootschalig onderzoek uit onder leerlingen van 12 t/m 18 jaar. Dit onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van de CJO en het SCP. In het onderzoek worden vragen gesteld over de situatie van jongeren, risicovol gedrag, jongerenparticipatie, etc. Op dit moment worden plannen ontwikkeld om de doelgroep uit te breiden met jongere kinderen.

Signalement gezin

Elke twee jaar publiceert de Nederlandse Gezinsraad het zogenaamde 'Signalement Gezin', een onderzoek naar de sociale situatie van het Nederlandse gezin.

Emancipatiemonitor

Enkele jaren geleden maakte het kabinet bekend dat het de ontwikkeling van een emancipatiemonitor wilde starten. Met behulp van deze monitor kan het emancipatieproces in de samenleving worden gevolgd, met name in relatie tot het beleid dat wordt uitgevoerd. Vooralsnog bestrijkt de monitor de gebieden werkgelegenheid, politieke en sociale besluitvorming, onderwijs en geweld.

Monitoring van interventieprogramma's

Er zijn Monitoringinstrumenten ontwikkeld voor de *home-based* of thuisprogramma's (Averroès-MIS) en voor Caleidoscoop (COR). De Averroès Stichting heeft een managementinformatiesysteem voor het monitoren van *home-based* interventieprogramma's. Lokale programmacoördinatoren krijgen het verzoek data aan te leveren.

Monitoring van schoolkinderen

Het ministerie van OCenW publiceert regelmatig statistische informatie over leerlingen in primair onderwijs. Onlangs verzocht het ministerie een commissie advies uit te brengen over de eventuele introductie van een toelatingstest voor de basisschool. Hierdoor zou het mogelijk worden gegevens te verzamelen over de ontwikkeling van alle kinderen op de leeftijd van 4 jaar. Het advies van de commissie was echter niet eenduidig, er bestond veel twijfel over de voorspellende waarde van zo'n test. Schoolgezondheidsdiensten houden systematisch de gezondheid van alle schoolkinderen in de gaten (leeftijdsgroep 4 t/m 18 jaar).

5.3 Onderzoeksinfrastructuur

Het ministerie van VWS is verantwoordelijk voor de coördinatie van het jeugdonderzoek. In de jaren 80 zijn door het ministerie twee nationale commissies voor jeugdonderzoek ingesteld: het PCOJ (Programmeringscollege Onderzoek Jeugd) en de CJO (Commissie Jeugd Onderzoek), zie subparagraaf 5.3.1. Bovendien zijn er verschillende onafhankelijke organisaties (gesubsidieerd door de overheid) die een rol spelen bij de verspreiding van onderzoeksrapporten en andersoortige informatie over jeugdigen en jeugdonderzoek. Instituten op dit terrein zijn: de SJN (Stichting Jeugdinformatie Nederland) en het NIWI (Nederlands Instituut voor Wetenschappelijke Informatiediensten) - zie subparagraaf 5.3.3.

5.3.1 Programmering van jeugdonderzoek

Twee commissies spelen een centrale rol in de nationale programmering van jeugdonderzoek: het PCOJ en de CJO.

Het PCOJ

Dit is een nationaal platform van deskundigen op het gebied van jeugd(-beleid) en jeugdbeleidsmakers. Op dit moment zijn de belangrijkste kwesties die in het PCOJ ter discussie staan: 'maatschappelijke uitval van jongeren' en 'opvoedingsondersteuning'. De commissie wordt gesubsidieerd door het ministerie van VWS en het ministerie van Justitie. De belangrijkste taak en doelstelling van de commissie is het stimuleren van onderzoek dat direct van toepassing is op degenen die met jeugdigen werken en het toegankelijker maken van onderzoeksresultaten voor deze groep.

De CJO

Dit is een interdepartementale commissie voor jeugdonderzoek. Alle ministeries die zich met jeugdbeleid bezighouden nemen deel aan de CJO (d.w.z. de ministeries van VWS, OCenW, Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Binnenlandse Zaken, etc.). Het ministerie van VWS is de belangrijkste financier en coördineert de activiteiten van de CJO. De CJO publiceert regelmatig een programma voor jeugdbeleid. Het programma is gericht op de beleidskwesties inzake risicokinderen en risicojongeren. De CJO organiseert ook symposia en neemt deel aan internationale studies en activiteiten. De CJO is verantwoordelijk voor de Nationale Jeugd Monitor zoals beschreven in paragraaf 5.2. De CJO beheert ook kennis en informatie over jeugdigen op interdepartementaal niveau.

Naast deze commissies spelen diverse andere commissies en adviesorganen een rol bij het vaststellen van de nationale agenda voor jeugdonderzoek:

— De PEWA (Projectgroep Evaluatie Welzijn 0 t/m 18-jarige Allochtonen), die vroeger gelieerd was met de Universiteit Leiden en nu onderdeel is van het Verwey-Jonker Instituut. De PEWA is actief op het gebied van welzijnsonderzoek, met name in relatie met onderwijs. De PEWA heeft onder andere rapporten gepubliceerd over de mogelijkheden van voor- en

vroegschoolse educatie en over de relaties tussen onderwijsinstellingen en allochtone gezinnen.

— De Onderwijsraad is het permanente adviesorgaan van het ministerie van OCenW op het terrein van het onderwijsbeleid en -wetgeving. Het adviseert ook over lokaal onderwijsbeleid.

— De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO): dit permanente adviesorgaan adviseert de minister van VWS over beleidskwesties op het gebied van welzijn en zorg.

Netwerken en bijeenkomsten

Op dit moment nemen onderzoekers van jeugd en jongeren in Nederland vaker zitting in adviesorganen en -commissies die zich bezighouden met jeugdproblematiek. Bovendien ontmoeten jeugdonderzoekers, jeugdbeleidsmakers en jeugdorganisaties elkaar regelmatig om relevante beleidskwesties te bespreken. Dit gebeurt onder meer bij de volgende gelegenheden:

— De CJO en het PCOJ organiseren regelmatig bijeenkomsten waarbij nieuw onderzoek wordt gepresenteerd;

— er bestaat een nationaal netwerk van gezinsonderzoekers;

— In 1995 en 1999 vonden er nationale symposia over jeugdonderzoek en jeugdbeleid plaats georganiseerd door het PCOJ, de CJO, het NIWI en/of het Verwey-Jonker Onderzoeksinstituut;

— De Universiteit van Nijmegen organiseert elk jaar een symposium over gezins- en jeugdonderzoek;

— Elke twee jaar ontmoeten jeugdonderzoekers uit Nederland en Duitsland elkaar om het actuele jeugdbeleid en -onderzoek te bespreken.

5.3.2 Beheer en verspreiding van onderzoeksgegevens

Nationale databank

Al ruim tien jaar beschikt men in Nederland over een nationale databank voor jeugdonderzoek. Het bestand bevat 1.600 beschrijvingen van lopende onderzoeksprojecten op het gebied van jeugd en jongeren, 2.200 jeugdonderzoeksrapporten, 200 bestanden en een profiel van 60 onderzoeksinstituten en 350 jeugdonderzoekers. De databank wordt beheerd door het PCOJ en het NIWI. De data zijn opvraagbaar via het internet en de databank bevat ook samenvattingen in het Engels.

Het internetadres is: <http://www.niwi.knaw.nl>

De Stichting Jeugdinformatie Nederland (SJN)

De Stichting Jeugdinformatie Nederland, gefinancierd door de ministeries van VWS en Justitie, is een nationale organisatie die allerlei soorten informatie verzamelt en verspreidt over en voor de jeugd. De SJN publiceert een maandelijks nationaal tijdschrift over jeugdonderzoek ('Flits') dat recensies van onderzoeksprojecten bevat, plannen voor projecten en belangrijke gebeurtenissen vermeldt op het gebied van jeugd en jeugdonderzoek. Een groot deel van de SJN-informatie is beschikbaar op het internet en de SJN-website bevat tevens links met andere sites die relevant zijn voor jeugdbeleid en jeugdvoorzieningen (waaronder interventieprogramma's en jeugdhulpverlening).

Het internetadres van de SJN is: <http://www.sjn.nl>

Bijlagen

Bijlage 1 Demografische context van ECEC

Totaal aantal inwoners van Nederland in 1996 en 2010

1996 15.567.100

2010 16.470.300

Totaal aantal levendgeborenen in Nederland in 1996 and 2010:

1996 189.500

2010 168.900

Eenoudergezinnen

De onderstaande tabel laat het huidige aantal eenouder- en tweeoudergezinnen met kinderen zien (1996) en de prognose (2000 en 2010); en tevens het percentage eenoudergezinnen als percentage van het totaal aantal huishoudens met kinderen.

Tabel 1: Percentage eenoudergezinnen met kinderen in 1996, 2000 en 2010

1 juli 1996 1 jan. 2000 1 jan. 2010

Eenoudergezinnen 335.000 314.000 294.000

Tweeoudergezinnen 2.065.000 2.080.000 2.111.000

Totaal aantal huishoudens met kinderen 2.400.000 2.394.000 2.360.000

% eenoudergezinnen van totaal 14% 13,1% 12,5%

Tabel 2: Aantal jonge kinderen naar leeftijd in 1998 en 2010

1 januari 1998 1 januari 2010

leeftijd 0 jaar 192.308 169.789

1 191.191 171.953

2 191.890 174.627

3 197.246 177.695

4 196.732 180.938

5 198.600 184.158

6 201.177 187.162

Totaal aantal 0 t/m 6-jarigen 1.369.144 1.246.322

Totaal aantal inwoners 15.654.192 16.470.339

% 0 t/m 6-jarigen van het totaal 8,7% 7,6%

Tabel 3: Aantal jonge kinderen en sekse in 1998 en 2010

1998 2010

Totaal aantal 0 t/m 6-jarigen 1.369.144 1.246.322

- jongens 700.519 637.646

- meisjes 668.625 608.676

Tabel 4: Aantal jonge allochtone kinderen in de leeftijdsgroep 0 t/m 4 en 5 t/m 9 jaar in 1996 en 2010

1996 2010

0-4 5-9 Totaal 0-4 5-9 Totaal

Turkije 31.200 29.000 263.500 18.100 24.100 341.500

Marokko 27.900 26.200 218.200 23.100 25.900 308.200

Suriname 17.300 21.200 250.500 14.000 17.700 330.900

Nederland

Ned. Antillen en Aruba 5.200 5.500 67.700 4.700 6.100 83.700

Indonesië en

voormalig Ned. Indië 1.700 2.800 220.000 600 700 181.200

OESO-landen 11.700 12.900 340.200 9.500 9.700 413.100

Andere (arme) landen 29.800 27.500 354.400 58.100 63.300 82.800

Totaal 124.800 125.000 1.714.400 128.100 147.700 2.486.300

Tabel 1: Personeel kinderopvang in 1995, fulltime- en parttimefuncties

totaal aantal	kinder- dagverblijf A	kinder- dagverblijf B	peuter- groep A	peuter- groep B	overige
28.049	2.468	6.160	3.985	4.156	11.280
hoofden zonder zorgtaken	1.721	267	413	54	98 889
fulltime	312	52	108	3	4 145
parttime, 15 uur per week	1.137	164	280	18	29 646
parttime, minder dan 15 uur per week	272	51	25	33	65 98
hoofden en leidsters met zorgtaken	23.741	1.981	5.091	3.726	3.754 9.189
fulltime	2.967	275	1.231	53	28 1.380
parttime, 15 uur per week	12.579	1.410	3.344	664	913 6.249
parttime, minder dan 15 uur per week	8.195	296	516	3.009	2.814 1.560
ondergeschikten	2.067	153	493	161	253 1.007
overig personeel	520	67	163	44	51 195
A = een faciliteit					
B = verschillende faciliteiten					

Tabel 2: Aantal medewerkers in de kinderopvang in 1995

Totaal aantal	In kinderdagverblijven		In peutergroepen		Overige
	A	B	A	B	
vaste aanstelling	28.049	2.468	6.160	3.985	4.156 11.280
betaald, geen vast contract	1.154	100	138	348	131 437
vrijwilligers	13.550	260	147	6.987	4.799 1.357
stagiaires	6.743	737	1.219	1.231	893 2.663
A = een faciliteit					
B = verschillende faciliteiten					

Tabel 3: Omvang betaalde arbeidsuren in kinderopvang

1989	1993	1995	1996	1997	1999
0 t/m 3 jaar	118.678	361.740	399.311	435.429	457.241 563.729
4 t/m 12 jaar	13.722	55.632	64.678	80.667	102.587 156.866
Totaal	132.400	417.373	463.989	516.096	559.828 720.596
Bron: SGB Monitor 1997 (1999) en 1999 (2000)					

Tabel 4: Omvang vrijwilligers- (onbetaalde) uren in kinderopvang

1989	1993	1995	1996	1997	1999
0 t/m 3 jaar	12.940	4.735	10.925	13.944	2.966 2.268
4 t/m 12 jaar	659	973	1.456	2.416	629 481
Totaal	13.599	5.709	12.381	16.360	3.595 2.750
Bron: SGB Monitor 1997 (1999) en 1999 (2000)					

Bijlage 3 Ouderbijdrage**De VWS-Adviestabel Ouderbijdrage Kinderopvang 1999**

De tabel is een hulpmiddel voor gemeenten en kinderopvangorganisaties. Aangezien het om een adviestabel gaat zijn gemeenten (voor gesubsidieerde kinderopvang) en werkgevers (voor bedrijfsplaatsen) vrij om te beslissen of ze de tabel al dan niet toepassen. De tabel is ook de basis voor de fiscale waardering van de kosten en de belastingaftrek voor kinderopvang. In de nieuwe Wet Basisvoorziening Kinderopvang wordt de hoogte van de ouderbijdrage wettelijk geregeld.

Kinderdagopvang voor 0 t/m 3-jarigen

Netto gezinsinkomen per maand (NLG)	Maandelijks ouderbijdrage voor het eerste kind (in NLG)				
	Aantal dagen per week dat het kind in een KDV verblijft				
	1	2	3	4	5
1718 of minder	19	42	61	83	103
1718 - 1824	28	53	82	107	135
1825 - 1931	35	64	99	131	163
1932 - 2038	40	77	115	155	194
2039 - 2145	45	90	135	179	223
2146 - 2252	51	102	153	203	254
2253 - 2359	57	113	171	227	285
2360 - 2466	62	125	190	252	314
2467 - 2574	67	139	206	276	346
2575 - 2683	74	151	225	301	375
2684 - 2790	83	162	245	324	407
2791 - 2897	88	174	262	351	437
2898 - 3004	94	188	280	373	467
3005 - 3111	100	199	298	398	496
3112 - 3218	105	211	315	422	527
3219 - 3325	111	223	335	446	558
3326 - 3432	117	236	354	471	589
3433 - 3539	123	248	371	495	619
3540 - 3647	129	260	388	520	648
3648 - 3755	137	272	407	542	678
3756 - 3862	142	284	425	568	710
3863 - 3969	148	297	444	592	740
3970 - 4076	154	308	463	617	771
4077 - 4183	160	320	479	640	799
4184 - 4291	165	333	498	666	831
4292 - 4398	172	346	518	689	862
4399 - 4505	178	356	535	714	891
4506 - 4812	186	369	553	737	922
4613 - 4720	191	379	572	762	952
4721 - 4828	197	394	589	786	982
4829 - 4935	202	406	609	811	1013
4936 - 5042	208	418	626	836	1044
5043 - 5149	214	428	643	857	1072
5150 - 5256	221	440	663	882	1103

Ouderbijdrage voor andere typen kinderopvang

De ouderbijdrage voor andere typen kinderopvang wordt als percentage berekend van de bedragen zoals hierboven in de tabel genoemd, afhankelijk van het gezinsinkomen en het aantal dagen dat een kind gebruik maakt van de kinderopvang.

Type kinderopvang Ouderbijdrage

hele-dagopvang (5 – 10 uur per dag) 100%

halve-dagopvang (max. 5 uur per dag) 66%

buitenschoolse opvang 66% van bijdrage aan kinderdagverblijven

naschoolse opvang (na schooltijd en tijdens vakanties) 50%

Gezinnen met meer dan één kind in kinderopvangvoorziening

Wanneer meer dan één kind per gezin gebruik maakt van een kinderopvangvoorziening, dan wordt het kind dat de meeste uren in kinderopvang doorbrengt, beschouwd als het 'eerste kind'. Op basis van dit kind wordt de basisouderbijdrage berekend. Voor het tweede kind, derde kind etc. is de ouderbijdrage 33% van de bijdrage voor het eerste kind.

Dit geldt voor gezinnen met een netto-maandinkomen van NLG 2.736 en daarboven.

Voor gezinnen met een maandinkomen tussen NLG 1.684 en NLG 2.736 is de standaard ouderbijdrage NLG 118 per maand voor een fulltime kindplaats.

Voor gezinnen met een maandinkomen onder NLG 1.684 wordt een standaardtarief van NLG 101 per maand berekend voor een fulltime kindplaats op een kinderdagverblijf.

Gastouderopvang

Er bestaat geen afzonderlijke adviestabel voor gastouderopvang. De adviestabel voor kinderdagverblijven kan als uitgangspunt dienen voor berekening van de ouderbijdragen voor gastouderopvang.

Ouderbijdragen voor peuterspeelzalen

Er bestaat geen adviestabel voor ouderbijdragen voor peuterspeelzalen die deel uitmaken van de gemeentelijke welzijnsvoorzieningen.

Een recent onderzoek naar het gemeentelijk beleid voor peuterspeelzalen (Hilhorst et al., DSP 1999) toont aan dat 72% van de gemeenten invloed uitoefent op de hoogte van de ouderbijdrage voor gesubsidieerde peuterspeelgroepen. In 61% van de gemeenten is de ouderbijdrage inkomensafhankelijk. In de overige (meestal kleinere) gemeenten wordt voor de ouderbijdrage een standaardtarief gevraagd.

Een casestudy in vier gemeenten toonde aan dat de minimum ouderbijdrage varieert van NLG 20 tot NLG 69 per maand, terwijl de maximum bijdrage varieert van NLG 42,50 tot NLG 102,70 per maand.

Ontwikkelingsstimuleringsprogramma's

1 *Instapje* - gericht op Surinaamse en Antilliaanse kinderen in de leeftijd van 12 t/m 24 maanden en hun ouders. De doelstelling is de kwaliteit van de interactie ouder-kind te verbeteren. Intensief en heel toegankelijk voor gezinnen die aan de criteria van de doelgroep voldoen. Aantal deelnemers in 1996/1997: 83.

2 *Klimrek* - de Nederlandse versie van Phyllis Levensteins Mother & Child Home programme voor kinderen in de leeftijd van 2 t/m 4 jaar uit achterstandsgezinnen. De doelstelling is de verbale interactie tussen moeder en kind te stimuleren en ouders te ondersteunen in hun rol als opvoeders. Een spelinstructeur bezoekt een à tweemaal per week het gezin. Aantal deelnemers in 1996/1997: 159

3 *Spel aan huis* - een programma dat de ontwikkeling van kinderen wil stimuleren door middel van spel en door de ouders te betrekken bij spelactiviteiten. Het programma richt zich op kinderen in risicosituaties in de leeftijd van 1 t/m 4 jaar in gezinnen met andere kinderen jonger dan 12 jaar. Gezinnen worden door paraprofessionals bezocht (studenten uit het hoger onderwijs). Programmavarianten zijn beschikbaar voor zigeuners/woonwagenbewoners en vluchtelingen en voor *centre-based* toepassingen. Aantal deelnemers 1996/1997: 795

4 *Opstapje* - Een programma gericht op het aanmoedigen van de cognitieve ontwikkeling en taalontwikkeling van kinderen in risicosituaties (meer specifiek: kinderen uit etnische minderheidsgroepen) in de leeftijd van 2 t/m 4 jaar. Moeder en kind voeren speelse activiteiten uit, die het kind voorbereiden op het gedrag en de vaardigheden die van het kind op de basisschool worden verwacht. Deelnemers worden aangemoedigd hun kind op te geven voor een peuterspeelgroep. Elke week krijgen deelnemende gezinnen een bezoek van 30 minuten van een paraprofessionele vrijwilliger, afkomstig uit dezelfde etnische groep als de deelnemers.

Er zijn ook tweewekelijkse groepsbijeenkomsten. Aantal deelnemers in 1996/1997: 2.165

5 *Opstap opnieuw* - Het Opstap-programma was gebaseerd op het Israëlische Hippy project. 'Opstap opnieuw' werd ontwikkeld door een aantal Nederlandse instituten. De doelstelling is de startpositie voor de basisschool van kinderen uit achterstandsgezinnen van 4 t/m 6 jaar te versterken door hun cognitieve ontwikkeling en taalvaardigheden te bevorderen en aspecten van hun sociaal-emotionele ontwikkeling (nieuwsgierigheid, probleemoplossend vermogen, taakoriëntatie en plezier in leren). Paraprofessionals worden uit de doelgroepen van de programma's geworven en bezoeken de gezinnen; ook zijn er regelmatig groepsbijeenkomsten. Het programma heeft een duidelijke, vastomlijnde structuur. Aantal deelnemers in 1996/1997: 6.459.

6 *Overstap* - In dit programma wordt gepoogd de leesniveaus van 6 en 7-jarigen te verbeteren. De kinderen oefenen thuis met hun ouders wat ze op school hebben geleerd. Woorden en concepten die op school zijn geleerd, worden thuis gerepeteerd in verschillende soorten speelse contexten. De mondelinge taalvaardigheid neemt toe door hardop verhalen voor te lezen aan ouders. Het programma wordt door scholen en leraren in de eigen taal aangeboden. Oorspronkelijk was het programma alleen bedoeld voor scholen waarvan ten minste 20% van de leerlingen uit etnische minderheidsgroepen afkomstig waren. Sinds 1996/1997 kunnen alle belangstellende scholen het programma kopen. In 1996/1997 bereikte het programma ongeveer 10.000 kinderen.

7 *Stap Door!* - Dit programma is bedoeld voor leerlingen uit groep 4 in scholen met een hoog percentage kinderen uit achterstandssituaties. De doelstelling is de leesvaardigheid en sociale vaardigheden van deze kinderen te verbeteren. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van oudere leerlingen (11 en 12 jaar) van dezelfde school die in tutor-vorm lesgeven aan deze kinderen. Ook ouders worden erbij betrokken. In 1996/1997 had het programma nog een experimenteel

karakter en bereikte het 1.850 kinderen. Veel scholen staan op de wachtlijst voor deelname aan het programma.

8 *Stap rond* - Dit programma is gebaseerd op het in Turkije ontwikkelde Mother Enrichment Programme. De doelstelling is moeders te informeren over de opvoeding van hun kinderen en hun opvoedingsvaardigheden te vergroten. Het wordt door paraprofessionals uitgevoerd. In 1996/1997 namen 240 moeders deel.

9 *Stap In* - Dit programma stelt ouders in staat te kiezen tussen voorzieningen voor jonge kinderen in de wijk of in de gemeente. De doelgroep bestaat uit ouders die niet bekend zijn met ontwikkelingsstimuleringsprogramma's of opvoedingsondersteuningsprogramma's.

10 *Piramide en Caleidoscoop* - Dit zijn experimentele programma's ontwikkeld in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport en het ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen naar aanleiding van de aanbevelingen van de Adviescommissie Voorschoolse Educatie. Caleidoscoop is gebaseerd op het Amerikaanse High Scope-programma voor kinderen uit achterstandssituaties van 3 t/m 6 jaar op peuterspeelzalen en basisscholen. Het programma streeft naar ontwikkelingsstimulering van kinderen door middel van actief leren.

Piramide is gebaseerd op Robert Slavin's *Success for All*-programma en wil de ontwikkeling van kinderen op alle gebieden stimuleren. Het is voor een deel gestructureerd en maakt gebruik van tutor-methoden. Beide programma's zijn gericht op de bestrijding van onderwijsachterstanden. De externe evaluatie van deze programma's is in 2000 gereed gekomen.

11 *Boekenpret* - Dit is een *centre-based* en *home-based*

leesvaardigheidsstimuleringsprogramma voor kinderen van 3 maanden t/m 6 jaar in een achterstandspositie. Er wordt contact gelegd met de kinderen en hun ouders via consultatiebureaus, kinderdagverblijven, peuterspeelzalen, bibliotheken en basisscholen. Veel activiteiten worden gecoördineerd door bibliotheken. De ontwikkeling van het programma werd gesponsord door de Stichting Lezen. In 1998 namen meer dan 7.000 kinderen deel.

12 *KEM* ('kleuters en meertaligheid') - Dit programma werd ontwikkeld voor Turkse en Marokkaanse kinderen in de leeftijd van 0 t/m 4 jaar in kinderopvangcentra, hun ouders en de groepsleidsters. De doelstelling is de taalvaardigheid in de moedertaal en de Nederlandse taal te verbeteren. De ervaringen van de medewerkers van het kindercentrum staan centraal in dit programma (NIZW).

13 *Speel* - gebaseerd op het Engelse 'Effective Early Learning'-project. Dit project streeft naar een versterking van de pedagogische kwaliteit van peuterspeelgroepen. Groepsleidsters beoordelen in vooraf vastgestelde fases het eigen pedagogisch beleid. Het programma heeft nog een experimenteel karakter, maar steeds meer gemeenten nemen deel.

Opvoedingsondersteuningsprogramma's

14 *Opvoeden zó* - is een Nederlandse versie van het Amerikaanse programma 'Winning'. Dit programma bestaat uit vijf of zes bijeenkomsten over opvoeding met ouders van 3 t/m 12-jarigen. Voor ouders uit etnische minderheidsgroepen is een speciale versie van het programma ontwikkeld. Het programma is halfgestructureerd en maakt gebruik van videomateriaal. Het wordt geleid door professionele krachten van laagdrempelige voorzieningen, zoals groepsleidsters in kinderopvangcentra, wijkverpleegsters en leerkrachten. Er is ook een vervolgp programma met drie of vier extra groepsbijeenkomsten ontwikkeld waarin men zich op de vraag concentreert hoe men met probleemgedrag van kinderen moet omgaan.

15 *Families First* - In dit programma biedt een 'gezinscoach' 15 uur per week intensieve steun aan gezinnen in een ernstige crisissituatie. De doelstelling is het gezin bij elkaar te houden en te voorkomen dat de kinderen uit huis geplaatst worden.

16 *Moeders informeren moeders* - In dit programma krijgen vrouwen die van hun eerste kind zijn bevallen, een keer per maand bezoek van een ervaren moeder uit dezelfde wijk. Dit duurt 18 maanden en men concentreert zich vooral op vragen over opvoeding en zorg.

17 *Wij moeders* - In dit programma nodigen paraprofessionals ('moeders die als tussenpersoon fungeren') ongeveer zes moeders uit voor een bijeenkomst waarin kwesties worden besproken die met kinderen te maken hebben en die voor de moeders relevant zijn. Het programma wordt in buurten toegepast waar sprake is van weinig sociale cohesie.

18 *Home Start* - Vrijwilligers bieden steun, vriendschap en hulp aan gezinnen met jonge kinderen.

Plusfuncties

1 *Crèche-plus* - Een voorziening voor hulpverlening aan groepen van 2 t/m 4-jarige kinderen van ouders met (tijdelijk) ernstige problemen. Deze hulpverlening kan ergens tussen kinderopvang en jeugdhulpverlening worden geplaatst.

2 *GGD-plus* - is een service van de Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst (GG & GD), bestaande uit informatiebijeenkomsten voor groepen van Turkse en Marokkaanse moeders van kinderen in de leeftijd van 0 t/m 2 jaar. Op de bijeenkomsten wordt de moedertaal van de moeders gehanteerd en worden vragen besproken die met opvoeding en gezondheid te maken hebben.

3 *Stop* (Opvoedingsondersteuning) - Dit zijn laagdrempelige informatie- en adviesbureaus, ontstaan uit samenwerkingsverbanden tussen verschillende organisaties die deskundig zijn op het gebied van ouderondersteuning. Dit aanbod is bedoeld voor ouders met niet al te ernstige problemen met de opvoeding.

Overige voorzieningen

4 *Buurtnetwerken Jeugdhulpverlening* - Dit zijn kleinschalige netwerken van mensen die dagelijks met de kinderen en jongeren in een bepaalde wijk werken. In veel Nederlandse gemeenten bestaan dit soort netwerken. De doelstelling is reeds op jonge leeftijd problemen te signaleren, een antwoord op deze problemen te vinden en een strategie te ontwikkelen om ze op te lossen. Deelnemers aan deze netwerken zijn meestal leerkrachten, medewerkers van kindercentra, huisartsen, maatschappelijk werkers, wijkverpleegsters, schooldecanen en politiemensen. Een of twee keer per maand worden netwerkbijeenkomsten georganiseerd. Deelnemers bespreken de problemen die ze tegen zijn gekomen en trachten een oplossing te vinden. Zowel de nieuwe als bekende problematiek wordt besproken. Vooral leerkrachten van de basisscholen signaleren vaak problemen en brengen deze naar voren. De gezinsproblemen die het meest besproken worden zijn: maatschappelijke uitval, drugsverslaving en criminaliteit, situaties die op verwaarlozing en mishandeling duiden, en problemen gerelateerd aan huisvesting of geld. De meest besproken problemen die met kinderen te maken hebben zijn:

emotionele en gedragsproblemen, vermoeden van mishandeling of incest, onvermogen van de ouders om de kinderen goed op te voeden en verwaarlozing. (Tilanus, 1997).

Jeugdhulpverlening is bedoeld voor kinderen en jeugdigen die problemen of tekortkomingen in hun opvoeding ervaren die een belemmering vormen in hun groei naar volwassenheid. In de jeugdhulpverlening werken diverse sectoren samen, met name de vrijwillige jeugdhulpverlening, de geestelijke gezondheidszorg en de kinderscherming. Tegenwoordig wordt de hulpverlening aan jeugdigen met een lichte handicap ook beschouwd als onderdeel van de jeugdhulpverlening. De jeugdhulpverlening wordt op regionaal niveau georganiseerd; de provincies en de drie grootstedelijke gebieden zijn verantwoordelijk voor een coherent aanbod. De jeugdhulpverlening telt een aantal regionale Bureaus Jeugdzorg die verantwoordelijk zijn voor de registratie van cliënten, voorlopige diagnose, het verlenen van niet-intensieve hulp, diagnostiek, indicatiestelling, zorgtoewijzing, plaatsingsmanagement en casemanagement (De Savornin Lohman, 1998 en Clarijs, 1997).

Regionale hulpverlening en preventief jeugdbeleid

Regionale jeugdhulpverlening is gekoppeld aan het preventieve jeugdbeleid op lokaal niveau. Relevante verbanden met preventief jeugdbeleid voor 0 t/m 6-jarigen zijn onder andere: opvoedingsondersteuning, kinderopvang, (volks)gezondheidszorg en lokaal onderwijsbeleid.

Toegankelijkheid van jeugdhulpverlening

De toegang tot de jeugdhulpverlening wordt per regio via een centraal bureau geregeld: het Bureau Jeugdzorg. De landelijke projectgroep Toegang heeft de functies voor de Bureaus Jeugdzorg geïdentificeerd en gedefinieerd, variërend van diagnostiek en beoordeling tot toewijzing en plaatsing. Vanaf 2000 zijn in alle regio's van het land bureaus jeugdzorg operationeel. Een belangrijk principe in de jeugdhulpverlening is het 'zo-zo-zo-beleid': hulpverlening zo dicht mogelijk bij huis, zo licht mogelijk, gedurende een zo kort mogelijke periode, die zo snel mogelijk van start dient te gaan. In de praktijk betekent dit bijvoorbeeld dat wanneer een kind in een pleeggezin wordt geplaatst, alle andere minder intensieve mogelijkheden niet toereikend werden geacht (of bleken te zijn). Met andere woorden lichte vormen van hulpverlening dicht bij huis is een vaker voorkomende oplossing dan intensievere vormen zoals pleegzorg.

Vrijwillige jeugdhulpverlening

De bestaande voorzieningen voor jonge kinderen op dit gebied zijn pleegzorg en medische kinderdagverblijven. Faciliteiten voor pleegzorg bieden kinderen de mogelijkheid voor opname in een pleeggezin en ondersteunen kinderen, pleegouders en (stief)ouders bij de opvoeding en zorg. Medische kinderdagverblijven bieden opvang aan jonge kinderen waarvan de ontwikkeling verstoord dreigt te worden door een combinatie van fysieke, mentale en sociale factoren. Deze medische kinderdagverblijven bieden multidisciplinaire zorg en beschikken over hun eigen onderwijsfaciliteiten voor oudere kinderen.

Kinderbescherming

Tot de kinderscherming behoren alle wettige vormen van ingrijpen in thuissituaties in geval van ernstige bedreiging van het kind in kwestie. Clarijs (1997) stelt dat dit het geval is wanneer:

- een kind geestelijk of lichamelijk wordt misbruikt of verwaarloosd door zijn/haar ouders
- er sprake is van ernstige conflicten tussen een kind en zijn/haar omgeving, of wanneer een kind in gevaar is,
- een kind herhaaldelijk een serieus strafbaar feit pleegt,
- ouderlijk gezag ontbreekt.

Op dit terrein opereren de Raad voor de Kinderbescherming (waaronder 5 hoofdkantoren en een aantal vestigingen) en de bureaus voor pleegzorg. De bureaus voor pleegzorg bereiden de plaatsing van een kind in een pleeggezin voor en zijn de belangrijkste instellingen voor werving en selectie van pleeggezinnen. Deze bureaus voeren ook opdrachten uit van de kinderrechter om ouders onder gezinsvoogdij te plaatsen.

De Raad voor de Kinderbescherming is een openbaar lichaam dat direct onder het ministerie van Justitie valt. De Raad adviseert de kinderrechter onder andere in geval van echtscheiding of andere gebeurtenissen die een ingrijpende verandering betekenen voor de zorg voor de kinderen. De Raad adviseert ook de openbaar aanklager indien strafbare feiten door jeugdigen zijn gepleegd. Ook oefent de raad toezicht uit op pleeggezinnen.

Bovengenoemde organisaties mogen niet bemiddelen in gezinssituaties zonder toestemming van de kinderrechter. De kinderrechter kan drie maatregelen nemen:

- 1 ondertoezichtstelling van de ouders/verzorgers (ouders hebben beperkte zeggenschap);
- 2 de ouderlijke zeggenschap ontnemen (ouders verliezen zeggenschap, maar blijven eindverantwoordelijk voor hun kinderen)
- 3 ontzetting uit de ouderlijke macht (ofwel: de ouders verliezen alle gezag).

Geestelijke jeugdgezondheidszorg

De geestelijke jeugdgezondheidszorg⁹ wordt door twee typen instellingen verleend:

- de RIAGG's (regionale instituten voor ambulante geestelijke gezondheidszorg) helpen kinderen met psychiatrische en psychosociale problemen, zoals fobieën, depressies, neuroses, psychosen, etc. De cliënten wonen meestal thuis, in een pleeggezin of in een kindertehuis.
- de KJP's (psychiatrische klinieken voor kinderen en jongeren), voor hulp aan kinderen met ernstige persoonlijkheids- of gedragsstoornissen. De kinderen worden ondergebracht in zogenaamde leefgroepen. Toelating kan zowel op vrijwillige als onvrijwillige basis plaatsvinden.

Beide voorzieningen worden gefinancierd onder de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Ook al vallen deze voorzieningen niet onder de Wet op de Jeugdzorg, ze worden toch als plaatsingsorganisaties erkend (Clarijs, 1997).

Een uitgebreid netwerk

Het veld van jeugdhulpverlening aan kinderen en jeugdigen bestaat uit een uitgebreid netwerk van voorzieningen op de verschillende niveaus. Het volgende schema toont dit netwerk:

[illustratie !!!}

provinciaal/
regionaal niveau

lokaal niveau

blokje 1

Jeugdhulpverlening

Doelstelling: voorkomen en genezen van
fysieke, mentale, sociale en pedagogische problemen.

- preventie
- ambulante zorg en behandeling
of geïstitutionaliseerde hulp
(medische kinderdagverblijven en
pleegvoorzieningen)

blokje 2

Geestelijke Jeugdgezondheidszorg

Doelstelling: behandelen van jonge kinderen met ernstige psychische problemen

- multidisciplinaire diagnose en behandeling
- advies aan systemen van jeugdhulpverlening en kinderscherming

blokje 3

Kinderbescherming

Doelstellingen:

- voorzien in vormen van vrijwillige hulp (voogdijschap, gezinsvoogdijschap, pleegzorg)
- (in gevallen waarin vrijwillige hulp niet mogelijk is): de kinderrechter adviseren over juridische maatregelen voor kinderscherming, uitvoering van dergelijke maatregelen en voorbereiding van uithuisplaatsing van kinderen.

blokje 4

Bureau Jeugdzorg

Functies:

- diagnostiek en verwijzing
- korte-termijn hulpverlening
- vrijwilligerswerk, opvoedingsondersteuning, etc.
- verwijzing bij kindermishandeling

blokje 5

preventie op lokaal niveau

Glossarium

Averroès Stichting

Door de rijksoverheid gesubsidieerd instituut dat ontwikkelingsstimuleringsprogramma's en opvoedingsondersteuningsprogramma's ontwikkelt en implementeert voor de leeftijdsgroep van 0 t/m 7 jaar.

basisschool

De basisschool omvat de vroegere kleuterschool en lagere school, en richt zich op kinderen van 4 t/m ongeveer 12 jaar; kinderen zijn vanaf de leeftijd van 5 leerplichtig; het officiële taal- en rekenvaardigheidsonderwijs begint in het 3e jaar van de onderbouw (groep 3) als de kinderen ongeveer 7 jaar zijn).

brede school

School die naast de reguliere onderwijstaken ook in een aantal diensten voorziet voor de buurt (bibliotheek, sport en andere vrijetijdsbesteding, cursussen voor kinderen en volwassenen); de extra activiteiten vinden na school plaats in samenwerking met vrijwilligers en professionele krachten.

buitenschoolse opvang

Opvangvoorziening waar kinderen - meestal van werkende ouders - voor schooltijd, tussen de middag en na schooltijd kunnen blijven. Ook tijdens de schoolvakanties worden er kinderen opgevangen.

bureau jeugdzorg

Centraal regionaal bureau waartoe jonge mensen in nood zich kunnen wenden voor beoordeling en verwijzing naar een instelling voor jeugdhulpverlening.

buurtmoeders (paraprofessionals)

Moeders die helpen bij de uitvoering van *home-based* interventieprogramma's; na een korte opleiding bieden de moeders hulp aan gezinnen die deelnemen aan het programma; de buurtmoeders hebben meestal dezelfde etnische achtergrond als de ouders die zij steunen.

consultatiebureau

Lokale, streekgebonden bureaus die de ontwikkeling van kinderen in de leeftijd van 0 t/m 4 jaar in de gaten houden en vaccinaties verzorgen; ook informeren en adviseren ze ouders over algemene vragen inzake gezondheid en ontwikkeling, voeding en opvoeding.

gastouderopvang

Voorziening waar een persoon (gastouder) andermans kind opvangt, ofwel bij de gastouder(s) of bij het kind thuis; deze dienstverlening wordt gecoördineerd en begeleid door een professioneel gastouderbureau.

GGD (Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst, officieel: GG & GD =)

Gemeentelijke instelling die toezicht uitoefent op de gezondheid en ontwikkeling van de inwoners, met inbegrip van kinderen (vanaf de leeftijd van 4 jaar).

Halve-dag opvang (kinderdagverblijf)

instelling voor opvang van kinderen vanaf 6 weken tot 4 jaar, die op werkdagen ten minste 5 uur per dag geopend is (halve dag); deze voorziening is bedoeld voor kinderen van werkende ouders.

Hele-dagopvang (kinderdagverblijf)

instelling voor opvang van kinderen vanaf 6 weken tot 4 jaar, die op werkdagen ten minste 8 uur of langer continu geopend is; deze voorziening is bedoeld voor kinderen van werkende ouders.

Kaderwet Arbeid & Zorg

Wetsvoorstel van de nieuwe regering die voor alle burgers (mannen en vrouwen) de mogelijkheden beoogt te verruimen om werk te kunnen combineren met de zorg voor hun kinderen.

kinderopvang

Algemene term die naar allerlei typen voorzieningen en diensten verwijst waar ouders hun kinderen naartoe kunnen brengen voor opvang door volwassenen; een dergelijke voorziening kan ook door scholen buiten schooltijd worden geboden.

kleuterschool

zie: basisschool

lokaal onderwijsachterstandenbeleid

Lokaal onderwijsbeleid vanuit de gemeentelijke autoriteiten (in overleg en op advies van schoolbesturen), gericht op het wegnemen van onderwijsachterstanden.

medische kinderdagverblijven - MKD's

Dagverblijven voor kinderen met ernstige ontwikkelingsproblemen of problemen in het gezin.

Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn - NIZW

Nationaal gesubsidieerd instituut dat organisaties ondersteunt die werkzaam zijn op het gebied van hulpverlening en welzijn; het NIZW ontwikkelt ook opvoedingsondersteuningsprogramma's.

onderwijsraad

Permanent adviesorgaan dat op eigen initiatief of op verzoek van de minister van Onderwijs aanbevelingen kan doen. Er is een groot aantal wettelijk voorgeschreven situaties waarin de minister geacht wordt de onderwijsraad te raadplegen; de taken van de onderwijsraad bestaan o.a. uit het adviseren van de minister over de grote lijnen van het onderwijsbeleid en de wetgeving en het adviseren van gemeenteraden inzake het onderwijsbeleid.

ontwikkelingsstimuleringsprogramma

Interventieprogramma gericht op het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen.

opvoedingsondersteuning

Hulp aan ouders met de bedoeling hen te steunen bij het opvoeden en vormen van hun kinderen.

Onderwijs Voorrangsbeleid - OVB

Een voorheen nationaal beleidsprogramma gericht op het wegnemen van onderwijsachterstanden. Onder dit beleidsprogramma kregen scholen extra personeel en geld, afhankelijk van het percentage kinderen in achterstandsituaties binnen hun populatie. In onderwijsvoorrangsgebieden verzamelden scholen en andere instellingen hun krachten om de achterstanden tegen te gaan. Het OVB werd voortgezet onder de noemer 'lokaal onderwijsachterstandenbeleid'.

peuterspeelzaal

Kinderopvangvoorziening die bedoeld is om kinderen een plek te bieden waar ze met anderen kunnen samenspelen, hun ontwikkeling te bevorderen en hen voor te bereiden op het primair onderwijs; peuterspeelgroepen staan onder toezicht van peuterspeelzaalleidsters.

peuterspeelzaalleidster

Persoon die een groep kinderen onder haar hoede heeft in een peuterspeelzaal.

regeerakkoord

Document waarin de regering de hoofdlijnen aangeeft van het te voeren beleid in de komende regeerperiode (vier jaar).

RIAGG (regionaal instituut voor geestelijke gezondheidszorg)

Nationaal netwerk van regionale instituten die ambulante zorg bieden aan alle burgers, met inbegrip van jonge kinderen. de meeste RIAGG's hebben een apart volwassenen- en jeugd-afdeling. RIAGG's hebben ook een preventieve taak.

Sardes educatieve diensten

Nationale niet-gesubsidieerde instantie die een groot aantal diensten verleent (zoals advies, project management, ontwikkelingswerk) op het gebied van onderwijs en welzijn.

schoolbegeleidingsdienst

Gesubsidieerde regionaal opererende dienst voor ondersteuning, advies en training aan scholen.

steunpunt opvoedingsondersteuning

Regionale dienst voor ouders met vragen over opvoedingskwesties en ontwikkeling van jonge kinderen; het doel is een steunpunt te bieden waar ouders en kinderen met allerlei vragen terecht kunnen zonder eerst te hoeven uitzoeken bij welke instantie ze precies moeten zijn. Het steunpunt kan cliënten ter plekke helpen of verwijst hen door naar een gespecialiseerde instelling.

Stimuleringsmaatregel Kinderopvang

Nationaal plan dat in 1990 werd geïntroduceerd om het aantal kindplaatsen in de kinderopvang te vergroten. Door middel van financiële bijdragen en gunstige belastingmaatregelen zijn gemeenten, werkgevers en ouders aangemoedigd om kindplaatsen te creëren en meer gebruik te maken van kindplaatsen in de officiële kinderopvangcentra.

stimuleringsprogramma

Zie: ontwikkelingsstimuleringsprogramma.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten - VNG

Nationaal orgaan dat een bemiddelende rol speelt tussen de centrale overheid en de gemeenten; de VNG ontwikkelt tevens instrumenten ter ondersteuning van de lokale beleidsvorming van gemeenten.

Bibliografie

[bibliografie hoeft niet vertaald te worden]

Noten

1 In dit rapport zal de afkorting ECEC worden gehanteerd voor Voor- en vroegschoolse Educatie en Opvang.

2 Nederland is een van de 12 deelnemende landen aan het OESO-onderzoek dat tussen 1998 en 2000 plaatsvond. De overige landen zijn België, de Tsjechische Republiek, Denemarken, Finland, Italië, Noorwegen, Portugal, Zweden, Australië, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Nederland was het eerste land dat door een inspectieteam werd bezocht.

3 Education at a glance. OESO-aanwijzingen 1998. Ministerie van OC&W, Zoetermeer, 1998.

4 Ouder/gezinsbetrokkenheid bij ECEC-beleid mag niet verward worden met ouder/gezinsbetrokkenheid in ECEC-voorzieningen en programma's. In veel opvoedings- en onderwijsondersteuningsprogramma's staat de actieve deelname van ouders centraal. In die context maken de ouders/gezinnen deel uit van het cliëntensysteem, fungeren ze als 'object' van de aangeboden diensten en worden ze niet gezien als 'medesamensteller' van deze diensten.

5 Deze commissie werd ingesteld door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen in februari 1996 om advies uit te brengen over klassenverkleining in het primair onderwijs.

6 Pedagogische Academie voor het Basisonderwijs

7 Er bestaan speciale scholen voor kinderen met een gehoorstoornis, kinderen met ernstige spraakstoornissen, visueel gehandicapte kinderen, lichamelijk gehandicapte kinderen, kinderen in het ziekenhuis, chronisch zieke kinderen, kinderen met gemiddelde leerstoornissen, kinderen met ernstige leerstoornissen, kinderen met ernstig onangepast gedrag, kinderen met leer- en gedragsmoeilijkheden, kinderen op scholen die deel uitmaken van pedagogische instituten, kinderen met meerdere handicaps en peuters met ontwikkelingsmoeilijkheden.

8 De term 'ambulant' verwijst naar hulpverlening anders dan residentiële of semi-residentiële hulpverlening.

9 Andere vormen van gezondheidszorg, zoals lichamelijke en volksgezondheidszorg, zijn onderdeel van de lokale gezondheidszorg.

Nieuw gebruikte literatuur

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid, ministerie van financiën (2000) *Hoofdpijnen Wet Basisvoorziening kinderopvang*. Den Haag.

SGBO (2000). *Kinderopvang in gemeenten: de monitor over 1999*. Den Haag.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, directie Jeugdbeleid (1999). *VWS-advies tabel ouderbijdragen kinderopvang 2000*. Den Haag.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2000). *Voortgangsrapportage Jeugdgezondheidszorg 2*. Den Haag.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000).. *Beleidsbrief voor- en vroegschoolse educatie*. Den Haag

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, ministerie van Justitie (2000). *Beleidskader Wet op de Jeugdzorg*. Den Haag.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000). *Aan de slag met onderwijskansen*. Zoetermeer.

Rijk, IPO en VNG (december 1999). *Bestuursakkoord nieuwe stijl: Jeugdbeleid in Ba(la)ns*. Den Haag.

Reeds aangehaalde literatuur

CBS. Jeugd: *feiten en cijfers – 1999*.

Van Praag (1997).

Schuijt. Een kwetsbare jeugd (1995).

Junger Tas. Jeugd en Gezin.

Actieprogramma Een leven lang leren.

Rispens e.a. Opvoeden in Nederland (1996).

Distelbrink (1998).

Pels (1998).

Bakker 1998. (Balansmodel)

Notitie gezin (1996).