

Vergaderjaar 2008–2009

31 322

Kinderopvang

Nr. 38

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 oktober 2008

1. Inleiding

Hierbij zend ik u, mede namens staatsecretaris Van Bijsterveldt, de beleidsreactie op het rapport «Een rijk programma voor ieder kind». Conform het verzoek van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 12 september 2008 (2008D04000) ontvangt u deze beleidsreactie voorafgaand aan het Algemeen Overleg op 9 oktober as. over de Harmonisatie peuterspeelzalen.

De adviesaanvraag die ik 15 februari 2008 naar de Onderwijsraad zond, had betrekking op de stroomlijning van voorzieningen voor kinderen van 0–12 jaar. De Onderwijsraad heeft zich in het adviesrapport in randvoorwaardelijke zin ook uitgesproken over vve, brede scholen, opleidingen en opleidingseisen. De eerste en de tweede aanbeveling betreffen het beleid rond Harmonisatie van peuterspeelzalen. De derde en vierde aanbeveling gaan in op opleidingen en opleidingseisen.

In deze beleidsreactie ga ik in op de aanbevelingen en bevindingen van de Onderwijsraad en schets ik de maatregelen die ik wil treffen. Eerst volgt een algemene samenvatting van het advies, gevolgd door per aanbeveling een korte toelichting gevolgd door de beleidsreactie per aanbeveling.

2. Samenvatting van het advies

De Onderwijsraad pleit voor meer aandacht voor een rijk programma voor kinderen, waarin de belangrijkste ontwikkelingsdomeinen zijn vertegenwoordigd. Voorwaarden om dit te bereiken ziet de Onderwijsraad in het versterken van de pedagogische identiteit, lokale uitwerking en de inrichting van een overzichtelijke organisatie. Wat pedagogische identiteit betreft, ziet de Onderwijsraad momenteel bouwstenen, zoals vve, de basisschool voor cognitieve ontwikkeling en het curriculum voor de kinderopvang, maar geen samenhangend programma voor de gehele ontwikkeling. Zo'n programma is volgens de raad idealiter het resultaat van samenwerking en afstemming tussen de voorzieningen voor kinderen

en ouders. De organisatie hiervan zou overzichtelijk moeten worden ingericht, wat de Onderwijsraad betreft, dus niet teveel voorzieningen bij elkaar, en bij voorkeur onderwijsnabije en -gebonden organisaties, en minder wijkgerichte of algemene voorzieningen. Hieruit volgen vier aanbevelingen.

3. Aanbevelingen en beleidsreactie

3.1 Aanbeveling : Ontwikkel een rijke algemene opvang en leeropvang

De Onderwijsraad pleit voor een forse inzet op het jonge kind en verbetering van de programma's voor 0–6 jarigen. Omdat niet alle kinderen van huis uit voldoende basis meekrijgen pleit de raad voor een onderscheid tussen «gewone» algemene opvang en «leeropvang» als een uit te voeren programma van een instelling. De raad vindt dat de «leeropvang» niet voorbehouden hoeft te worden aan kinderen uit achterstandssituaties, maar voor alle kinderen waardevolle elementen kan bevatten. De situatie waarbij één voorziening beide vormen aanbiedt heeft de voorkeur van de raad. Tevens bepleit de raad de resultaten van de leeropvang te laten monitoren.

Beleidsreactie

Ik onderschrijf en steun de aandacht voor de ontwikkeling van het kind die de Onderwijsraad bepleit. Dit is ook te lezen in de brief «Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie» die ik op 23 mei jl naar de Tweede Kamer zond (Kamerstukken II 2007/08, 31 322, nr. 24). Hierin geef ik aan dat ik een aantal prioriteiten heb die momenteel worden uitgewerkt in een wetsvoorstel:

1. het stimuleren van de ontwikkelingskansen voor alle kinderen door de kwaliteit van peuterspeelzalen en kinderopvang te verbeteren en naar elkaar toe te laten groeien
2. voorschoolse educatie voor alle doelgroepkinderen.
3. Vanuit het oogpunt segregatie niet in de hand te willen werken, heeft het niet mijn voorkeur een harde scheiding aan te brengen tussen «gewone opvang» en «leeropvang». Om die reden wordt in de kabinetsplannen voorschoolse educatie aangeboden als programma, dat zowel in de peuterspeelzalen als in de kinderopvang kan worden gegeven voor de doelgroepkinderen.

Het beschikbaar stellen van vier dagen in een breed toegankelijke «leeropvang» of voorschoolse educatie aan alle kinderen, waarmee dit net als onderwijs een basisvoorziening wordt voor alle twee- en driejarigen, is in deze kabinetsperiode niet haalbaar. De intensiveringen bij het Coalitieakkoord en de middelen die in deze kabinetsperiode extra beschikbaar zijn gesteld, worden met voorrang ingezet op het faciliteren van de zeer sterke groei van de kinderopvang en investeringen in kwaliteit en vve. Daarbij zijn ook middelen vrijgemaakt voor harmonisatie van onderaf, waarbij keuzevrijheid van ouders en locale wensen en mogelijkheden tot recht kunnen komen. Gemeenten krijgen hierbij middelen en mogelijkheden om een doorlopende leerlijn en goede voorschoolse educatie tot stand te brengen in kwalitatief goede voorzieningen. Ontwikkeling van jonge kinderen heeft zeer mijn aandacht. Daarom ligt mijn prioriteit er allereerst bij ervoor te zorgen dat inhoudelijk de voorziening voor zeer jonge kinderen goed op orde komen, zodat goede ontwikkeling van kinderen tot recht kan komen. De vorm van de voorziening is pas in tweede instantie van belang. Het budget voor harmonisatie is dus ingezet waar dit het meest nodig is, namelijk voor:

1. alle kinderen die voorschoolse educatie nodig hebben omdat zij een risico op een taalachterstand in het Nederlands hebben

2. harmonisatie van peuterspeelzalen en kinderopvang zodat de voorzieningen meer naar elkaar toe kunnen groeien en alle kinderen kans hebben op een goede ontwikkeling.

Peuterspeelzalen zijn belangrijk in de infrastructuur van voorschoolse educatie. Met de VNG heb ik afgesproken dat gemeenten zich zullen inspannen om alle doelgroepkinderen in peuterspeelzalen en kinderopvang voorschoolse educatie te kunnen aanbieden. Ook kinderen zonder taalachterstand profiteren hiervan, omdat groepen in peuterspeelzaal en kinderopvang niet altijd volledig uit kinderen met een taalachterstand bestaan, maar dan toch voorschoolse educatie wordt gegeven.

Er komt een landelijk kwaliteitskader voor het peuterspeelzaalwerk, waarin kwaliteitseisen zijn opgenomen die in grote lijnen vergelijkbaar zijn met die in de kinderopvang, met waar nodig aanpassingen voor de specifieke situatie in de peuterspeelzalen. Aard en tempo van harmonisatie zal door gemeenten worden bepaald. Dit zal aansluiten bij de lokale mogelijkheden en behoeften van partijen, en zal niet precies worden opgelegd: harmonisatie van onderaf.

Het kabinet heeft, voortvloeiend uit de afspraken in het Coalitieakkoord, een aantal maatregelen genomen voor de groep 0–4 jarigen:

1. Zo is er structureel 100 miljoen euro extra voor voorschoolse educatie beschikbaar gesteld bovenop de 110 miljoen euro die reeds beschikbaar is in de begroting van OCW.
2. Daarnaast heeft het kabinet ruim 60 mln beschikbaar gesteld om kwaliteitsverbetering in de peuterspeelzalen te bewerkstelligen, 30 mln voor een goede leid(st)er-kindratio van 1 op maximaal 8 kinderen en 5 mln zodat er minimaal één gekwalificeerde leid(st)er op een groep kan staan. Verder 20 mln om de kosten voor ouders van kinderen die voorschoolse educatie nodig hebben laag te houden en 6 mln is er beschikbaar voor het toezicht op de kwaliteit van peuterspeelzalen en de voorschoolse educatie in peuterspeelzalen en kinderopvang.
3. Dit jaar is 6¼ miljoen beschikbaar gesteld voor een subsidieregeling, die is bedoeld om samenwerkingstrajecten tussen peuterspeelzalen en kinderopvang van onderaf financieel te ondersteunen. De regeling wordt uitgevoerd door het Agentschap SZW. Het Agentschap SZW zal dit najaar beschikken over de aanvragen.

Evenals de Onderwijsraad vind ik het belangrijk om de resultaten van voorschoolse educatie te monitoren. Om te weten wat de effecten zijn van het voorschoolse educatie-beleid op de ontwikkeling van kinderen, wordt een basisdatabestand opgezet voor kinderen van 2 tot 4 jaar in peuterspeelzalen en kinderopvanginstellingen. Dit bestand sluit aan bij het lopende cohortonderzoek 5–12. Deze opdracht wordt in dit jaar aanbesteed. Daarnaast wordt informatie verkregen over de effectiviteit van pilots in de G4, Zuid Limburg, Oost Groningen en Zuidoost Drenthe.

3.2 Aanbeveling: Publieke middelen naar de «vier dagdelen leeropvang» met prioriteit naar leeftijd.

De Onderwijsraad ziet als ideaal vier dagdelen leeropvang voor alle 2- en 3-jarigen, niet alleen voor kinderen uit achterstandssituaties. Leeropvang wordt dan net als onderwijs een basisvoorziening voor ieder. Omdat de publieke bekostiging hiervan een erg grote extra financiële investering zou betekenen beveelt de raad aan om daarom vooralsnog alleen voor driejarigen de leeropvang te subsidiëren, met op termijn uitbreiding naar de tweejarigen.

De raad is er voorstander van publieke middelen primair richting de leeropvang te dirigeren en wijst in dit verband op studies die de lange termijn

winsten voor de samenleving in kaart brengen als gevolg van goede voor-schoolse educatie.

Beleidsreactie

Ik ben het zeer eens met de aandacht voor de ontwikkeling van jonge kinderen. Het kabinet is er voorstander van dat alle kinderen die voor-schoolse educatie nodig hebben dit vier dagdelen per week krijgen. Mijn beleid is erop gericht om dit te realiseren. Het kabinet wil keuzevrijheid voor ouders. Het is aan hen om een keuze te maken als het gaat om de opvoeding van hun kind. Het zet daarbij de middelen in voor kinderen met een taalachterstand. Het kabinet vergemakkelijkt de combinatie van arbeid en zorg. De huidige maatregelen bieden ruimte voor verdergaande harmonisatie op termijn. Ze bieden tevens ruimte aan de keuzevrijheid van ouders, en variëteit in de uitwerking van harmonisatie naar wensen en mogelijkheden passend bij de lokale situatie. Dit kan inhouden dat er in de toekomst gemeenten zijn die variëren in mate van harmonisatie. De raad geeft aan de publieke middelen primair naar de leeropvang te willen dirigeren. Dit is in lijn met het huidige beleid waar het voor-schoolse educatie betreft, want de publieke middelen voor voor-schoolse educatie gaan immers al via de gemeenten naar de kinderen die voor-schoolse educatie nodig hebben, of deze nu in de kinderopvang zitten of in de peuterspeelzaal. Voor de kinderopvang blijft het stelsel van vraag-financiering, in stand. Zoals aangegeven in de brief «Samen spelen, samen leren» (Kamerstuk, 30 800, nr. 169) wenst het kabinet dit niet verloren te laten gaan.

3.3 Aanbeveling: Een pedagogische academie met differentiatie onder- en bovenbouw

De Onderwijsraad acht het van groot belang dat toekomstig personeel dat met jonge kinderen gaat werken, zo goed mogelijk is opgeleid. De raad vindt aandacht voor het jonge kind nu op veel pabo's onderbelicht en stelt daarom voor om de opleiding te differentiëren door studenten na een gemeenschappelijk basisjaar te laten kiezen tussen een differentiatie jonge kind («pedagogische academie onderbouw», gericht op de leeftijdscategorie nul tot acht jaar) en een differentiatie ouder kind (pedagogische academie bovenbouw, gericht op de leeftijdscategorie zes tot twaalf jaar). In de optiek van de raad gaat de «pedagogische academie» dus opleiden voor het onderwijs, maar evenzeer voor in ieder geval de leeropvang en daarnaast bepaalde taken in de algemene opvang.

In de ogen van de Onderwijsraad is in de pedagogische academie onderbouw veel aandacht nodig voor bijvoorbeeld het leren observeren van jonge kinderen, ontwikkelingspsychologie, gezinspedagogiek, psychologie van opvoeding, onderwijs- en orthopedagogiek en diverse voorzieningen voor nul- tot vierjarigen en hun aanbod. Daarmee moet de differentiatie onderbouw opleiden voor het onderwijs, de leeropvang en bepaalde taken in de algemene opvang. De raad geeft aan dat de pedagogische academie onderbouw geen vluchtheuvel mag worden voor studenten die de instroomeisen bijvoorbeeld op het gebied van rekenen en taal niet halen. Daarom moeten dezelfde instroomeisen gelden voor de differentiaties onderbouw en bovenbouw. De overlap in de leeftijdscategorieën is bedoeld om de kans op drempels en overgangsproblemen in de schoolloopbaan van het kind te verkleinen.

Daarnaast beveelt de Onderwijsraad aan om de functie van onderwijs-assistent een volwaardiger plek in de schoolorganisatie te geven. Ook pleit hij voor verbreding van de functie van onderwijsassistent en voor omvorming en verbreding van de opleiding tot onderwijsassistent in de zin van het werken met oudere kinderen in de buitenschoolse opvang.

Beleidsreactie

Op 22 september 2008 heeft staatssecretaris Van Bijsterveldt de kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008–2011¹ uitgebracht. Hierin stelt zij vast dat de pabo's op basis van eerdere afspraken² twee competentieprofielen hebben ontwikkeld: voor het jonge en voor het oude kind. In de gesprekken met scholen, studenten en opleidingen in het kader van de genoemde kwaliteitsagenda is veel gesproken over de wenselijkheid en mogelijkheid van meer focus in de opleiding, mogelijk leidend tot smallere kwalificaties. Een reden is – zoals ook de Onderwijsraad aangeeft – dat hierdoor meer diepgang in de opleiding mogelijk is en dat de opleiding daarmee aantrekkelijker is voor bepaalde groepen studenten, zoals jongens op de pabo. Maar in de voorbereiding op de kwaliteitsagenda is ook duidelijk geworden dat er ook partijen zijn die tegenstander zijn van versmalling van de kwalificatie. Het blijkt voor scholen veel ingewikkelder om mensen met verschillende kwalificaties een goede plek binnen de organisatie te geven. Ook neemt de wendbaarheid van smaller opgeleide leraren op de arbeidsmarkt sterk af.

Daarom is aan de sociale partners in het onderwijs en de lerarenopleidingen gevraagd te adviseren over de wenselijkheid en de mogelijkheden van een flexibeler stelsel met smalle opleidingen en kwalificaties naast de bestaande brede opleidingen en kwalificaties. Hierbij kunnen zij het Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs (LPBO) betrekken. We verwachten in de eerste helft van 2009 hierover advies te ontvangen.

Met de Onderwijsraad kan worden geconstateerd dat er een gebrek aan plaatsingsmogelijkheden voor onderwijsassistenten in basisscholen is en dat de opleiding vaak wordt gezien als opstap voor de pabo. In de eerdergenoemde kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008–2011 wordt ervoor gepleit dat er – meer dan nu – sprake moet zijn van verschillende functies binnen teams: onderwijsassistenten, ondersteuners op het niveau van «associate degree» en verschillende typen leraren. Dit is belangrijk vanwege het (dreigende) lerarentekort, waardoor scholen creatiever en innovatiever moeten zijn in de organisatie van het onderwijs. De verantwoordelijkheid voor de organisatie van de school ligt bij de schoolbesturen zelf.

Ik sta positief tegenover het advies om onderwijsassistenten in te zetten in de buitenschoolse opvang of in combinatiefuncties opvang/onderwijs. Kinderopvangondernemers realiseren zich dit ook bij de krapte op de arbeidsmarkt.

3.4 Aanbeveling: Naar een ideale opleidingsmix voor het werken met kinderen

De Onderwijsraad pleit voor een algehele verhoging van het opleidingsniveau van allen die in het onderwijs en de opvang werken, maar erkent ook de expertise van de huidige opleidingen en opgeleiden. De raad pleit voor invoering van de eis dat per locatie voor kinderopvang (inclusief buitenschoolse opvang) minimaal één pedagogisch werker werkzaam is met een opleiding «pedagogische academie» of een afgeronde hbo-opleiding pedagogiek of ontwikkelingspsychologie. Deze leidsters functioneren dan als pedagogisch supervisor op de locatie en werken daadwerkelijk met kinderen. Aanvullend daarop moeten mensen met een wo- of hbo-masteropleiding in de opvang werkzaam zijn die behulpzaam zijn bij bijvoorbeeld (risico)kinderen met speciale onderwijsbehoeften, leerlingenzorg, het speciaal basisonderwijs, het (speciaal) voortgezet onderwijs/ beroepsonderwijs en de clusterscholen.

Om de opleidingsmix – zoals de Onderwijsraad die rond 2020 voorstelt – te behalen, beveelt de raad aan dat ik, bij voorkeur met staatssecretaris

¹ Ministerie van OCW (2008), Krachtig meesterschap: Kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008–2011. Den Haag (27 923, nr. 68).

² In het kader van de Beleidsagenda Lerarenopleidingen 2005–2008 (27 923, nr. 52).

Van Bijsterveldt, in het schooljaar 2008–2009 een veldtour met een serie conferenties houdt om de voorgestelde opleidingenmix te bespreken met belanghebbenden. In een aantal conferenties en bijeenkomsten kan met vertegenwoordigers van mbo- en hbo-opleidingen, de toekomstige werkgevers en andere betrokkenen, bediscussieerd worden wat een verdere afstemming van opvoeding, opvang en onderwijs betekent voor de opleidingen en onder welke voorwaarden het gerealiseerd gaat worden. Het voorstel uit de derde aanbeveling tot de vorming van een gedifferentieerde pedagogische academie maakt hier dan onderdeel van uit.

Beleidsreactie

Evenals de Onderwijsraad ben ik van mening dat het wenselijk is dat het opleidingsniveau van allen die in onderwijs en opvang werken verbeterd wordt.

In de kinderopvang worden de opleidingseisen door middel van zelfregulering door werkgevers en werknemers vastgesteld. In de CAO-onderhandelingen zijn de opleidingseisen vastgesteld, deze liggen op spw-3 niveau. Kinderopvangorganisaties hebben ook hbo-ers en pedagogen in dienst. Een goede ontwikkeling vind ik dat hbo-opleidingen voor de kinderopvang gestart worden. Zo heeft, in nauwe samenwerking met kinderopvangorganisaties uit de regio, Hogeschool Fontys in Eindhoven recentelijk een dergelijke hbo-opleiding gestart. Ik ben hier zeer positief over. Het kinderopvangveld realiseert zelf ook dat de opleidingseisen van zittend en nieuw personeel cruciaal is. Werkgevers, werknemers en ouderorganisaties slaan hun handen ineen. Deze organisaties zijn hard bezig een actieplan gericht op de verhoging van de kwaliteit van zittend personeel en de nieuwe instroom van personeel te maken. Dit gebeurt in intensieve onderlinge samenwerking tussen betrokken partijen. In de begroting van OCW is hier ruimte voor beschikbaar.

Voor het primair onderwijs heb ik met minister Plasterk en staatssecretaris Van Bijsterveldt afspraken met de sociale partners gemaakt in het Convenant LeerKracht van Nederland¹ over verbetering van de loopbaanmogelijkheden van leraren. Leraren kunnen daardoor in aanmerking komen voor hogere functieschalen. Daarvoor is een hoger opleidingsniveau één van de criteria. De lerarenbeurs voor scholing stimuleert leraren om zich op masterniveau te scholen en daarmee in aanmerking te komen voor hogere functies. Bovendien zal staatssecretaris Van Bijsterveldt initiatieven zoals *academische pabo's* stimuleren om meer academici voor de klas in het primair onderwijs te krijgen.

Met het bovenstaande wordt hetzelfde bereikt als de onderwijsraad voorstelt met de veldtour.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkema

¹ In het kader van de Beleidsagenda Lerarenopleidingen 2005–2008 (27 923, nr. 52).