

EVENING

Effectstudie voorschoolse educatie: een natuurlijk experiment in Nederlandse gemeenten

Management samenvatting

Thomas van Huizen, Paul Leseman, Ora Oudgenoeg-Paz, Ryanne Francot, Ekin Yurdakul & Vaso Tiliopoulou

Universiteit Utrecht

Inleiding

Sociale ongelijkheid in de ontwikkeling van kinderen manifesteert zich al op jonge leeftijd, ruim voor de deelname aan het primair onderwijs. Door peuters met een risico op een onderwijsachterstand beter op de basisschool voor te bereiden, kunnen voorschoolse voorzieningen een belangrijke rol spelen bij het creëren van meer kansgelijkheid. De internationale literatuur laat zien dat voorschoolse opvang en educatie een positief effect kan hebben op de ontwikkeling van kinderen uit kansarme gezinnen. In lijn met de internationale literatuur heeft Nederlands onderzoek ook aangetoond dat extra investeringen in voorschoolse educatie hebben geleid tot minder kleuterbouwverlenging. Dit duidt op een positief effect van voorschoolse educatie op de schoolrijpheid. De nieuwste resultaten uit het EVENING project tonen aan dat doelgroepeuters baat hebben gehad van een ruimer uren aanbod en een hogere kwaliteit voorschoolse educatie.

Het EVENING onderzoek evalueert twee landelijke beleidsmaatregelen in de voorschoolse educatie:

- 1) Sinds 1 augustus 2020 zijn gemeenten verplicht om kinderen met een VVE-indicatie 960 uur voorschoolse educatie te bieden tussen de leeftijd van 2,5 en 4 jaar. In de praktijk komt dit vaak neer op 16 uur per week tijdens de schoolweken. Dit is een toename van 60 procent: voor augustus 2020 was een aanbod van 600 uur (10 uur per week) verplicht.
- 2) Sinds 1 januari 2022 geldt een landelijke norm voor de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers in de voorschoolse educatie. De norm betreft een minimum aantal uren per jaar, dat bepaald wordt door het aantal doelgroepeuters per kindcentrum te vermenigvuldigen met 10.

Voor de uitvoering van de twee beleidsmaatregelen is structureel € 170 miljoen beschikbaar vanuit het Rijk. Met de invoering van de beleidsmaatregelen is vanaf 2020 het budget voor gemeenten structureel met ruim 50 procent toegenomen tot ongeveer een half miljard op jaarbasis. Het uiteindelijke doel van deze maatregelen is om de ontwikkeling van kinderen met een risico op taal- of onderwijsachterstand te versterken en daarmee de kansgelijkheid te vergroten.

EVENING richt zich op de effectiviteit en doelmatigheid van deze twee beleidsmaatregelen en probeert de volgende onderzoeksvragen te beantwoorden:

- 1) *Wat zijn de effecten van extra uren voorschoolse educatie op a) de kwaliteit en het activiteiten aanbod; b) het feitelijk gebruik van voorschoolse educatie; c) de ontwikkeling van doelgroepkinderen?*
- 2) *Wat zijn de effecten van de nieuwe uren norm voor de pedagogisch beleidsmedewerker op a) de kwaliteit en het activiteiten aanbod; b) de ontwikkeling van doelgroepkinderen?*

De twee beleidshervormingen worden gebruikt als natuurlijke experimenten om de effecten van meer uren voorschoolse educatie en de extra inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker te schatten. Het EVENING onderzoek is opgezet als quasi-experimentele evaluatie van voorschoolse educatie waarbij econometrische technieken worden toegepast. Naast het hoofdonderzoek is door consortiumpartner Sardes verdiepend onderzoek verricht naar de wijzen waarop pedagogisch beleidsmedewerkers worden ingezet. Dat deelonderzoek is beschreven in een apart rapport.

De resultaten van het EVENING project tonen aan dat de twee beleidsmaatregelen de ontwikkeling van doelgroepeuters positief hebben beïnvloed en daarmee de kanselijkheid hebben vergroot. De bevindingen laten zien dat de uitbreiding van het aantal uren voorschoolse educatie en de versterking van de kwaliteit door inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers effectieve beleidsmaatregelen zijn.

Onderzoeksopzet

Het EVENING onderzoek is in april 2019 gestart. De laatste gegevens zijn in 2024 verzameld. EVENING is een uniek project waarin de ontwikkeling van de hele keten van voorschoolse educatie over een langere periode in beeld is gebracht: het gemeentelijk beleid, kindcentra en daarbinnen de groepen, en gezinnen en kinderen die deelnemen aan voorschoolse educatie. Door middel van documentanalyses, interviews en vragenlijsten voor gemeentelijke beleidsmedewerkers is het gemeentelijk beleid over onder andere de doelgroepdefinitie, de startleeftijd van voorschoolse educatie, het urenaanbod, de invoering van 960 uur voorschoolse educatie en de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers in gemeenten in beeld gebracht. In kindcentra zijn observaties op de groepen uitgevoerd; de observaties met het Classroom Assessment System (CLASS, peutersversie) geven een beeld van de emotionele en educatieve proceskwaliteit en de veranderingen daarin in de loop van de jaren. Met vragenlijsten voor leidinggevend en pedagogisch medewerkers werden onder andere het activiteitsaanbod en de frequentie en groepeeringsvormen van specifieke VVE-activiteiten vastgesteld. Ten slotte werd door middel van persoonlijke interviews met ouders het gebruik (beginleeftijd, uren, verandering in uren, cumulatieve aantal uren) van voorschoolse opvang en educatie in kaart gebracht, naast structurele en pedagogische gezinskenmerken. Tijdens de huisbezoeken werden ook de vaardigheden van de kinderen bepaald met een psychometrisch gevalideerde testbatterij voor (Nederlandse) fonologische kennis, woordenschat, selectieve aandacht, verbaal en ruimtelijk geheugen, en zelfcontrole (uitstel van beloning). De sociaalemotionele ontwikkeling werd gemeten aan de hand van gedragsbeoordelingen door pedagogisch medewerkers en ouders met verkorte versies van instrumenten als de Strengths and Difficulties Questionnaire (externaliserend, 'druk' gedrag en internaliserend, 'teruggetrokken' gedrag).

De steekproeftrekking volgde een gestratificeerd steekproefmodel om dekking naar regio en urbanisatiegraad te waarborgen. Kleinere gemeenten (minder dan 20.000 inwoners) en gemeenten met een kleine doelgroeppopulatie volgens CBS-gegevens werden uitgesloten. De positieve respons op gemeente, centrum en medewerkerniveau was in het algemeen goed (tussen 67% en 77%). De respons van ouders kon vanwege de getrapte wervingsprocedure waarbij ouders via de kindcentra werden benaderd niet bepaald worden, maar is waarschijnlijk aanzienlijk lager. In totaal namen 314 kinderen en hun ouders deel aan EVENING. Ongeveer twee op de drie kinderen behoorden tot de doelgroep van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. In bijna 50% van de gezinnen waren de ouders eerste generatie migranten; 53% van de kinderen groeiden op in een meertalig gezin. In 10% van de gezinnen hadden beide ouders maximaal vmbo als hoogst bereikte onderwijsniveau. In 25% was tenminste één ouder laagopgeleid en de andere ouder hooguit gemiddeld (mbo). In 35% van de gezinnen waren beide ouders hoogopgeleid (hbo en wo), waaronder veel ouders die een opleiding in het buitenland hadden gevolgd. In voorscholen is in totaal, over alle meetmomenten, in 231 unieke

groepen geobserveerd, waarbij 429 (herhaalde) observaties werden verricht gedurende het onderzoek. EVENING is daarmee het meest grootschalige Nederlandse onderzoek naar de kwaliteit van voorschoolse educatie. Daarnaast werden voor 264 groepen vragenlijstdata verkregen van 176 leidinggevenden en 413 pedagogisch medewerkers (deels herhaald). De kindcentra waren gevestigd in 30 gemeenten, zowel grote, middelgrote als kleine gemeenten verspreid over het land.

De uitvoering van het onderzoek werd belemmerd door de COVID-19 pandemie en de herhaalde sluiting van de kinderopvang. In 2020 kon om die reden het veldwerk slechts deels worden uitgevoerd. In de nasleep van de pandemie was er vanuit de kinderopvang lange tijd minder contact met ouders, was er verhoogd ziekteverzuim en nam het personeelstekort sterk toe. De sector kreeg te maken met ongekende personeelstekorten, die nog altijd impact hebben. Door al deze omstandigheden is de beoogde omvang van de onderzoeksgroep uiteindelijk niet bereikt. Hoewel dit het statistisch onderscheidingsvermogen van de hoofdanalyses heeft beperkt, konden de centrale onderzoeksvragen van het onderzoek adequaat worden beantwoord.

Effecten van 960 uur voorschoolse educatie

De effecten van een ruimer uren aanbod zijn geschat met behulp van een verschillen-in-verschillen benadering. Voor de analyses reconstrueren we voor elk kind het cumulatief uren aanbod vanaf leeftijd 2,5 tot het testmoment. Het cumulatief uren aanbod hangt af van de gemeente, de geboortedatum van kind en de datum van het testmoment. We houden daarbij ook rekening met sluitingen vanwege de COVID-19 pandemie en regionale verschillen in vakanties. Er is veel variatie in het uren aanbod omdat er grote verschillen zijn tussen gemeenten in zowel het uren aanbod voor de hervorming als in de timing van de invoering van 960 uur (16 uur per week). In sommige gemeenten was er een aanbod van 10 uur per week, terwijl in andere gemeenten het aanbod ruimer was, bijvoorbeeld 12 of 15 uur per week. En in sommige gemeenten werd 960 uur ingevoerd op de wettelijke invoeringsdatum (augustus 2020), terwijl in andere gemeenten de maatregel bijvoorbeeld al in januari 2020 of augustus 2019 werd ingevoerd. Dat betekent dat ook bij dezelfde testleeftijd er grote verschillen kunnen zijn in het cumulatief uren aanbod, afhankelijk van het geboortecohort van het kind en de gemeente waar het gezin woont. Naast het cumulatief uren aanbod (recht) reconstrueren we ook voor elk kind het cumulatief uren gebruik vanaf leeftijd 2,5 tot het testmoment. Hierbij maken we gebruik van een uitgebreide ouder vragenlijst. Het cumulatieve uren gebruik en uren aanbod komen dus via onafhankelijke bronnen tot stand: het uren aanbod wordt berekend op basis van gemeentelijk beleid, het uren gebruik wordt berekend op basis van het ouderinterview.

De resultaten laten een positief effect zien van een ruimer voorschools uren aanbod op het feitelijk gebruik van uren voorschoolse educatie door doelgroepkinderen. Ook hebben extra uren voorschoolse educatie geleid tot hogere scores op de tests voor taal, executieve functies en fijne motoriek, en tot een positievere beoordeling van het sociaal-emotionele gedrag. Er worden geen significante effecten gevonden op zelfcontrole. Wanneer we de resultaten voor de hele steekproef vergelijken met de resultaten voor doelgroepkinderen blijken de effecten sterker en vaker statistisch significant voor doelgroepkinderen. Uit nadere analyses van de kindcentra kan worden afgeleid dat de extra uren voorschoolse educatie doelmatig werden ingezet voor gerichte educatieve activiteiten, meestal in een kleine groepjes. Dit geeft een beeld van het causale pad van de maatregel naar uitkomsten: de kern van het werkingsmechanisme is een hoger gebruik in combinatie met meer blootstelling aan gestructureerde en intensief begeleide educatieve activiteiten in kleine groepen.

Effecten van de van pedagogisch beleidsmedewerker

EVENING laat zien dat de educatieve proceskwaliteit van voorschoolse educatie tussen 2021 en 2023 substantieel is toegenomen. Dit kan duiden op een positief effect van de pedagogisch

beleidsmedewerker. Het is echter ook mogelijk dat deze toename (deels) veroorzaakt is door andere ontwikkelingen. Om het effect van de pedagogisch beleidsmedewerker te isoleren is gebruik gemaakt van een verschillen-in-verschillen benadering, waarmee onder andere gecontroleerd wordt voor algemene (niet-geobserveerde) ontwikkelingen over de tijd en stabiele, niet-geobserveerde gemeentekennmerken. Omdat de wettelijk norm een inzet van minimaal 10 uur per doelgroepeuter per jaar voorschrijft, is de verwachting dat centra met meer (een hoger aandeel) doelgroepeuters sterker zijn beïnvloed door de maatregel dan centra met minder (een lager aandeel) doelgroepeuters.

De resultaten laten een significant positief effect zien op de geobserveerde educatieve proceskwaliteit, met name op de wijze waarop pedagogisch medewerkers kinderen feedback en ondersteuning geven en aan rijk en gevorderd taalgebruik blootstellen. De kwaliteitsverbeteringen worden geconstateerd tijdens (begeleid) spelmomenten en gestructureerde educatieve activiteiten, maar worden niet gevonden bij metingen tijdens eet- en drinkmomenten. Er was geen verbetering zichtbaar in de emotionele proceskwaliteit, die voor de invoering van de maatregel over de hele linie al hoog was. Ook rapporteerden pedagogisch medewerkers vaker dat ze VVE-activiteiten individueel of in kleine groepjes met alleen doelgroepkinderen aanboden (tutoring). Uit analyses blijkt verder dat pedagogisch medewerkers vaker worden gecoacht, maar er is geen significante verandering op andere dimensies van professionalisering. Dit wijst er op dat de positieve effecten op de educatieve proceskwaliteit en op de wijze waarop VVE-activiteiten worden uitgevoerd door intensievere coaching van medewerkers tot stand is gekomen.

Tot slot zijn ook de effecten van de maatregel op de ontwikkeling van peuters getoetst. Eerder Nederlands onderzoek op basis van pre-COOL liet al zien dat een hogere educatieve proceskwaliteit een positieve bijdrage levert aan de (taal)ontwikkeling van kinderen. Omdat de pedagogisch beleidsmedewerker de educatieve proceskwaliteit in de voorschoolse educatie significant heeft verhoogd kan daarom verwacht worden dat kinderen baat hebben gehad bij deze beleidsmaatregel. In EVENING is met behulp van een verschillen-in-verschillen benadering onderzocht of de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker effect heeft gehad op de ontwikkeling van kinderen. Het model is gebaseerd op dezelfde variatie als de analyses op kwaliteit: het is de verwachting dat de effecten sterker zijn in centra met een hoger aandeel doelgroepeuters. Daarnaast wordt ook gebruik gemaakt van de duur van "exposure": er is een groter effect te verwachten voor peuters die meer tijd in de voorschoolse educatie hebben doorgebracht na de implementatie van de norm. Voor kinderen die korter konden profiteren van hogere kwaliteit voorschoolse educatie omdat zij al eerder na de invoering uitstroombden naar de basisschool zijn kleinere effecten te verwachten.

De analyses laten positieve effecten zien op taal bij doelgroepeuters, maar geen significante effecten op hun executieve functies, motorische vaardigheden of hun sociaal-emotioneel functioneren. De effecten zijn bovendien alleen significant voor doelgroepeuters. Dit is in lijn met de bevinding dat de maatregel ook heeft geleid tot een andere werkwijze, namelijk dat VVE-activiteiten vaker in kleine groepen met alleen doelgroepeuters (of individueel) worden uitgevoerd. De steekproef is relatief klein en de verwachting is dat de effecten pas volledig zichtbaar zijn na een langere periode na de implementatie. Het is daarom plausibel dat niet alle effecten konden worden aangetoond in het onderzoek. Desalniettemin laten de resultaten zien dat doelgroepeuters baat hebben gehad bij deze hervorming.

Conclusies en beleidsaanbevelingen

In het EVENING onderzoek zijn twee landelijke beleidsmaatregelen in de voorschoolse educatie geëvalueerd: een uitbreiding van het urenaanbod (augustus 2020) en de invoering van een norm voor

de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker in de voorschoolse educatie (januari 2022). De resultaten suggereren dat de uitbreiding van het aantal uren voorschoolse educatie tot 960 uur tussen de leeftijd 2,5 en 4 jaar een positief effect heeft gehad op de ontwikkeling van doelgroepkinderen. Een ruimer urenaanbod leidt tot meer uren gebruik van voorschoolse educatie en de extra uren worden ingezet voor extra aanbod van educatieve activiteiten. De bevindingen laten zien dat doelgroepeuters baat hebben bij een ruimer urenaanbod: taalvaardigheden, executieve functies en het sociaal-emotioneel functioneren zijn verbeterd met een ruimer urenaanbod. Dit beleid dient daarom gecontinueerd te worden. Het verder uitbreiden van het urenaanbod, via meer uren per week dan wel een start voor de leeftijd van 2,5 jaar, lijkt een kansrijke strategie en vraagt nader onderzoek. In een vervolgrapportage zal EVENING aandacht besteden aan het starten met voorschoolse educatie vanaf leeftijd 2 jaar.

De tweede maatregel, de norm voor de inzet van pedagogisch beleidsmedewerker, heeft eveneens het gewenste effect. De educatieve proceskwaliteit in de voorschoolse educatie is in de afgelopen jaren fors toegenomen. De analyses laten zien dat de nieuwe norm voor de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker heeft geleid tot hogere educatieve proceskwaliteit tijdens belangrijke, in evenwicht aangeboden, curriculumactiviteiten, namelijk gestructureerde educatieve activiteiten en begeleid spel. In lijn met die bevindingen heeft de extra inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers een significant positief effect op de taalvaardigheid van doelgroepkinderen. Ook deze beleidsmaatregel verdient daarom continuering.

De resultaten laten zien dat de maatregel sterkere effecten heeft gehad op centra met een hoger aandeel doelgroepeuters. Dit kan wenselijk zijn omdat daarmee, gegeven de beschikbare middelen, een groter aantal doelgroepeuters wordt bereikt. Maar deze uitkomst kan ook als onwenselijk worden beschouwd omdat centra met een lager aandeel doelgroepeuters achterblijven in termen van kwaliteit; kinderen in deze centra kunnen daarom niet optimaal profiteren van voorschoolse educatie. Om dit effect te beperken is het aan te bevelen om naast een norm per doelgroepeuter een minimumnorm per centra (of per voorschoolse educatie groep) te overwegen. In een aantal gemeenten wordt al gewerkt met een minimumnorm. Tenslotte laat kwalitatief onderzoek zien dat er veel variatie is in de wijze waarop pedagogisch beleidsmedewerkers worden ingezet. Het is echter niet duidelijk hoe de pedagogisch beleidsmedewerker het meest effectief kan worden ingezet. Het is daarom aan te bevelen om via een gerandomiseerd experiment te onderzoeken hoe – gegeven een kwantitatieve norm – de pedagogisch beleidsmedewerker effectiever kan worden ingezet. Het is denkbaar dat de middelen doelmatiger kunnen worden ingezet.

Het EVENING project sluit aan op het pre-COOL project dat in 2022 werd afgerond. Uit het pre-COOL onderzoek bleek onder andere dat doelgroepkinderen al op tweejarige leeftijd een grote achterstand hadden. Met EVENING is er nieuw en vooral methodologisch sterker bewijs geleverd dat investeringen in voorschoolse educatie een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan kansengelijkheid. Hoewel EVENING de effectiviteit van twee specifieke landelijke beleidsmaatregelen heeft geëvalueerd, kunnen de uitkomsten algemener gezien worden als bewijs dat voorschoolse educatie de ontwikkelingskansen van kinderen met een risico op taal- of onderwijsachterstand versterkt.