

# **Het jonge kind in een snel veranderende stad**

Onderwijskansen in Leiden: doelgroepen,  
motieven, instituties en beleid.

**BLAAUWBERG**

strategieontwikkeling & kennistransfer

## Inhoudsopgave

### Vraagstelling

1. Eerste intro: een jezuïetenwijsheid
2. Tweede intro: het dorp is Leiden
3. De bakermat van de voorschool: de peuterspeelzaal
4. De kinderdagverblijven
5. Mix van motieven voor een voorschool
6. Leidse actoren
7. Publieke of private voorschool?
8. Eerste luik over de populatie: de omvang
9. Wat is 'laagopgeleid' in een hop-on-hop-off-stad?
10. Tweede luik over de populatie: typologie
11. Derde luik over de populatie: aanvullende observaties
12. Complexe problemen lokken complexe systemen uit
13. Een 'good practice' benadering
14. Veranderende politieke status van de voorschool
15. Zoeken naar Leidse ruimte
16. Op naar een Leidse 'good practice'
17. Een Afrikaanse wijsheid
18. Een joodse wijsheid
19. Wat is gelijkheid?
20. Drie hoofdconclusies
21. Een schoenmakerswijsheid

### Lijst respondenten

## Vraagstelling

Begin-2019 heeft besluitvorming plaatsgevonden over het gemeentelijk beleid voor de onderwijskansen van kinderen van 0 tot 13 jaar. Bij de voorbereiding van dat beleid bleken verschillen van inzicht te bestaan tussen de Gemeente Leiden en de uitvoerders van een belangrijk stuk van dat beleid, de vroeg- en voorschoolse educatie of 'voorschool'. Dan gaat het om het vve-aanbod aan kinderen van 2.5 tot 4 jaar, vanaf het moment dat de taalverwerving substantiële vormen aanneemt tot het begin van het basisonderwijs. De verschillen van inzicht hadden betrekking op de omvang en samenstelling van de groep kinderen die op deze jonge leeftijd al het risico lopen op een achterstand. De gemeente benaderde deze vraag vanuit een aantal parameters van het Urban Data Centre van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Het UDC maakt gebruik van 'geaggregeerde' bestanden van scholen en andere instellingen actief in het jeugdbeleid. Maar kennelijk is er afstand tussen deze abstracte tellingen aan de ene kant en de werkelijkheid zoals die op de praktijkvloer van de voorschol beleefd wordt: de parameters en hun scores werden maar gedeeltelijk herkend. Dat gold ook voor het onderscheid tussen 'focuswijken'- wijken waar op grond van parameters een grotere frequentie van risicokinderen wordt verondersteld – en niet-focuswijken. Besloten is toen om Blauwerg te vragen een onderzoek te doen, op basis van de bij dit bureau aanwezige kennis van de stad. Gekozen is om niet een soort arbitrage rol te vervullen tussen de argumenten van de ene en de andere partij. In plaats daarvan is een beschrijving gemaakt van de populatie risicokinderen, gezien vanuit de veldkennis aanwezig in de sector. Die beschrijving is geplaatst in de context van een snel veranderende stad en een werkveld waar steeds hogere eisen worden gesteld in termen van professionaliteit en samenwerking.

De vraagstelling luidde:

- Welke duiding en analyse kennen de professionals in het werkveld toe aan de beschikbare gegevenssets voor zowel de focusgebieden als niet-focusgebieden?
- Wat is de samenstelling van de door het UDC gesignaleerde groep kinderen met een (mogelijke) ontwikkel- en taalachterstand?
- Tot welke inzichten leidt de koppeling van UDC gegevens aan beschikbare stads- en wijkkennis (sociografische buurtprofielen, woontypologieën, etcetera)?
- Tot welke aanbevelingen in termen van beleid en uitvoering leidt de match van cijfers met de professionele blik en beschikbare stadskennis (zowel binnen als buiten de focusgebieden)?

De inzet is geweest een rapportage op te leveren, die...

...moet worden toegesneden op de gebruiksmogelijkheden. Daarvan zien we er tenminste vier: het rapport moet structuur en inhoud geven aan het gesprek over de beleidsinzet op wijkniveau, het moet voeding geven aan de uitvoerders van het onderwijskansenbeleid bij het verder opstellen van hun strategische agenda's, het moet hen behulpzaam zijn bij het zoeken naar strategische allianties en bevat (verder) handreikingen voor de gewenste inzet op beleids- en uitvoerend niveau in zowel de focus- als de niet-focusgebieden.

Tenslotte hebben de onderzoekers zich ingespannen voor een leesbaar verhaal. De stad Leiden verandert snel en dat geldt ook voor de voorschool en diens populatie. Er is behoefte aan

kennisuitwisseling binnen de sector. Daar kan dit rapport een bijdrage aan leveren. Het resultaat is dat het hier en daar nogal informatiedicht en 'uitleggerig' wordt. Dat moet dan maar.

Het speelveld van dit onderzoek is bepaald door de nota 'Integrale aanpak onderwijskansen kinderen 0-13 jaar'. Hoewel de titel van deze nota aan een grotere groep refereert, gaan de operationele en financiële afspraken grotendeels over de voorschool. De leeftijd van tweeëneenhalf tot vier jaar. Met kleine uitlopers in de leeftijden daarvoor – consulten, toeleiding en speelgroepen – en daarna – overdracht naar de basisschool. Dit rapport volgt die lijn.

De inhoudelijke opdrachtgevers waren de drie eerst aangewezen uitvoerders van de voorschool: de Stichting Peuterspeelzalen Leiden, JES Rijnland en de GGD. Het onderzoek is financieel mogelijk gemaakt door de Gemeente Leiden.

Augustus 2019

Aart van Bochove en Rob Manders

Blaauwberg

## 1. Eerste intro: een jezuïetenwijsheid

De huidige paus Franciscus is de allereerste Latijns-Amerikaan die geroepen werd tot dit hoogste ambt in de katholieke kerk. Hij is ook de allereerste jezuïet. Dat laatste is zeker zo bijzonder als het eerste: de orde der jezuïeten werd al in 1534 opgericht en heeft voor een betrekkelijk kleine groep mensen een buitensporig grote invloed uitgeoefend. Wikipedia maakt duidelijk waarom:

“Jezuïeten zijn vrijwel zonder uitzondering kritische intellectuelen die als individu geen blad voor de mond nemen en ook hun leerlingen opvoeden tot kritische individuen. De vaak maatschappelijk toonaangevende ordeleden waren in veel landen, zeker die met totalitaire regimes, ongeliefd”.

De jezuïeten verschijnen in de geschiedenis als grote opvoeders en onderwijsorganisatoren. Natuurlijk is er veel te zeggen over hun historische rol. Er is wel wat af te dingen op Wikipedia, maar daar gaat het nu niet om. Waar het hier om gaat, is een oude ‘jesuïetenwijsheid’: ‘geef ons een kind de eerste zeven jaren. Daarna mag je ermee doen wat je wilt’. Ofwel: kritische en zelfstandige intellectuelen kweek je in de eerste zeven jaren van een mensenleven. Wat daarna komt, is techniek.

Zo oud al is het didactisch inzicht dat de vroege kinderjaren bepalend zijn voor hoe het met een mens gaat. En dan niet alleen in termen van gezond, vrolijk en speels, maar ook in termen van intellect, kritisch, toonaangevend. Dat is geen kinderachtige pretentie.

Het rapport dat voor u ligt neemt een deel van die zevenjaarperiode onder de loep: de tijd van twee en een half tot vier, de tijd van de voorschoolse educatie of voorschool.

Aan de jezuïetenwijsheid is recent een nieuwe variant toegevoegd. Een kind van vier moet bij de start van zijn schoolloopbaan tenminste 30 miljoen woorden hebben gehoord. Niet als behang of achtergrondlawaai, maar in aandachtvolle situaties: praten, spel, voorlezen, zingen. Er is Amerikaans onderzoek onder kinderen uit vergelijkbare omstandigheden, op de woordrijkdom na. Kinderen van 12 miljoen woorden en kinderen van 40 miljoen woorden, kunnen elkaar op hun vierde jaar treffen. Maar het is te laat. De kinderen van de 12 miljoen staan op een achterstand die zij in hun leven niet meer inhalen. Het klasse-onderscheid is weer voor een generatie bestendigd.

Wie zich probeert een voorstelling te maken van 30 miljoen woorden, zal al snel ontdekken dat je vroeg moet beginnen met praten tegen een kind en dat je dat zeker in die anderhalf jaar van de voorschoolse periode ook behoorlijk constant moet doen. Het gaat niet vanzelf. De vraag is hoe je het gezamenlijk zo kunt organiseren dat zoveel mogelijk kinderen op hun vierde jaar aan die 30 miljoen woorden toekomen. ‘Gezamenlijk’ staat voor ouders, familie, voorschool, wijk, jeugdgezondheidszorg, ‘support systems’. Om nog een laatste variant aan de jezuïetenwijsheid toe te voegen: je heb een heel dorp nodig om een kind groot te brengen.

## 2. Tweede intro: het dorp is Leiden

In dit rapport is ‘het dorp’ de stad Leiden.

Leiden is voor het fenomeen ‘voorschool’ een bijzondere stad. En dat heeft te maken met de herkomst van het 30 miljoen woorden inzicht. Het onderzoek dat leidde tot dit inzicht is ook in Nederland uitgevoerd maar de oorspronkelijke signatuur komt uit Israël, Canada en de Verenigde

Staten. Dat zijn immigratielanden met een zeer beweeglijke bevolking. De landen staan voor de opgave om nieuwkomers snel te laten integreren en te voorkomen dat kinderen van die nieuwkomers het nieuwe land met een achterstand in taal, ontwikkeling en onderwijskansen betreden. De jezuïetenwijsheid is niet voor niets juist in die landen weer actueel geworden. En ook daarom zijn veel didactische methodes op de voorscholen in hun oorspronkelijke vorm uit Israël of de Verenigde Staten afkomstig.

De hypothese van dit rapport is dat Leiden een migrantenstad geworden is. De mobiliteit van de bevolking is nu al groot en wordt nog groter. Symbool voor die mobiliteit is het gegeven dat een kwart van de bewoners van de oudste wijk van de stad – de zuidelijke binnenstad - het Engels als dagelijkse omgangstaal taal gebruikt. In andere wijken is dat percentage lager, maar de bevolking van de stad wordt onmiskenbaar ‘vlottend’. Het gaat zo ver dat in de voorscholen in de stad alom gesproken wordt over ‘de echte Leienaren’, als een afzonderlijke groep tussen alle andere groepen. Leiden is niet uniek in de kwaliteit van passantenstad. Amsterdam, Utrecht, Nijmegen en Groningen bewegen zich in dezelfde richting. Maar die steden gezamenlijk hebben een andere context te bieden voor het grootbrengen van kinderen dan – pak’em beet - Alphen, Assen, Almere of Deventer.

Het gaat op dit moment heel goed met die passantensteden. Ze zijn trekpaarden van de kenniseconomie en bloeien als gekken onder invloed van al dat talent wat uit binnen- en buitenland binnenkomt. Er wordt geïnvesteerd, ontdekt, ontwikkeld en verdiend bij het leven. Er lopen lijnen tussen deze steden en hun verwanten over de hele wereld, zoals iedereen kan vaststellen die zijn oren open houdt op de straten in de zuidelijke binnenstad.

Al die beweging heeft een prijs. Het oerbeeld van de Nederlandse opvoeding is vastgelegd in de jaren vijftig, de tijd van de gestructureerde en strak geleide wederopbouw. Er werden veel kinderen geboren, de grote naoorlogse babyboom. En die generatie was de eerste die ter wereld kwam met een scala van support systemen om zich heen: consultatiebureaus, Groene Kruis, kleuterscholen, speelzalen, tijdschriften, oudercursussen, verenigingen. Het refrein van dat oerbeeld bestond uit de beroemde drie r’s: rust, reinheid, regelmaat. Die drie r’s werden onderschreven als het optimale opvoedingsklimaat. Maar hoe realiseer je dat oerbeeld in een tijd van hypermobiliteit, meertaligheid, volle agenda’s en een steeds pluriformer beeld van wat eigenlijk goed is voor kinderen?

Mogelijk zijn Leiden en zijn zustersteden voorlopers en zijn we hier een ‘opvoedparadigma’ aan het uitvinden dat als een olievlek over het land gaat. Hoe dan ook staat de stad zelf voor een opgave.

We trekken nu alvast één conclusie: er is onder de voorscholen, hun organisaties en hun professionals een manifeste behoefte aan ‘sectorvorming’. Daarmee bedoelen we informatieketens, kennisuitwisseling, platforms, het organiseren van het onderlinge gesprek, gezamenlijke visievorming, gezamenlijk opschrijven van de kwaliteitseisen, recht doen aan professionaliteit en inzet, het beste er uit halen. Daar speelt dit rapport ook een kleine rol in. Het moet bruikbaar zijn als gespreksdocument ‘in het veld’. Dat was een reden om dit rapport beknopt en leesbaar te houden.

Nog een enkel woord over die eerste wijsheid: ‘geef ons een kind de eerste zeven jaar, daarna mag je ermee doen wat je wilt’. Het perspectief van Wikipedia op wat waar dat toe leidt is – nogmaals – niet kinderachtig: kritische individuen, ‘vrijwel zonder uitzondering’, toonaangevend, ‘ongeliefd bij totalitaire regimes’...

Je hoeft geen jezuïet te zijn om gevoel te krijgen bij die woorden, als ambitie voor het onderwijskansenbeleid in die mooie oude moderne dynamische gastvrije pionierende stad Leiden.

### 3. De bakermat van de voorschool: de peuterspeelzaal

Tegenwoordig maakt de overgrote meerderheid van de jonge en nog niet leerplichtige kinderen gebruik van een vorm van kinderopvang in de vorm van een kinderdagverblijf, een peuterspeelzaal, een gastouderopvang of nog wat anders. Toch is de kinderopvang als wijd verspreide voorziening in Nederland laat op gang gekomen, in vergelijking met het ons omringende buitenland. Dat wordt vaak geweten aan de traditionele sterke positie van het 'kostwinnersmodel': het gezin met een enkele kostwinner – bijna altijd de man – en een thuisblijvende moeder. In de jaren zeventig gold kinderopvang als een strijdpunt van de feministische beweging: kinderopvang zou vrouwen in staat stellen zich buiten het huis te ontplooien in arbeid en studie. De strijd werd geleverd tegen een traditie waarin het ouderlijk huis en de moeder als het allerbeste en onvervangbare opvoedingsmilieu voor jonge kinderen gold. Die traditie werd verbonden met de katholieke en protestantse verzuiling in Nederland. Maar of dat klopt, is onzeker. In andere landen bestaat een verband tussen de opkomst van kinderopvang en de industrialisering. Aan het einde van de 19<sup>de</sup> eeuw waren België, Duitsland en Engeland al echte industrielanden, die gewend waren aan werkende vrouwen. Nederland begint pas laat - eigenlijk pas na 1945 – echt te industrialiseren. Of de gezinsmoraal nu een product was van de christelijke dominantie in de politiek of van de late industrialisering, is voer voor historisch debat.

Het debat is nog steeds niet helemaal afgerond. In de praktijk maakt – zoals gezegd – het overgrote deel van de kinderen gebruik van kinderopvang, maar de Nederlandse politiek kan de laatste stap niet zetten. Die stap zou zijn de erkenning dat een belangrijke activiteit in de kinderopvang – de vroeg- en voorschoolse educatie, vve – een basisvoorziening is die voor elk kind laagdrempelig toegankelijk moet zijn. We leven nu met de merkwaardige figuur dat er voor de periode van 2.5 tot 4 jaar een heel stelsel is opgetuigd van tarieven, toelagen en indicaties, terwijl direct na de vierde verjaardag het kleuteronderwijs geheel gratis en vrij toegankelijk is en nog eens een jaar later zelfs verplicht is. We komen zo terug op de vve.

De twee meest gebruikte voorzieningen voor kinderopvang zijn peuterspeelzalen en kinderdagverblijven.

Eerst iets over de peuterspeelzalen. Deze hebben hun oorsprong voor een deel in de wederopbouwtijd, de jaren vijftig. Er werden in nieuwe arbeiderswijken massaal kleine huizen voor grote gezinnen met lage inkomens gebouwd. De peuterspeelzaal was een voorziening waar kinderen ruimte, speelgoed en toezicht ter beschikking hadden. De speelzalen zijn een volle neef van de speeltuinen. Ze zaten oorspronkelijk ook vaak in het gebouw van de speeltuin. Wie ver terugkijkt in de geschiedenis, komt een sociaaldemocratische kleuring tegen van dergelijke wijkvoorzieningen, de dominante politieke stroming in die wijken. Nog steeds is er onder de gebruikers van de zalen een oververtegenwoordiging van sociaaleconomisch minder draagkrachtige gezinnen.

Tegenwoordig is een peuterspeelzaal een voorziening met één groep (de morgen) of twee groepen (morgen en middag), met een gestructureerd speelaanbod. Ze voldoen aan een serie overheidseisen ten aanzien van inrichting, toerusting en deskundigheidsniveau. Handhaving van die eisen wordt gecontroleerd door de gemeente. De zalen zijn afhankelijk van gemeentelijke subsidiering. Een reguliere 'consument' van de speelzaal maakt er twee keer per week gebruik van.

Het gebruik van een peuterspeelzaal begint doorgaans vanaf twee jaar, tot aan de basisschoolleeftijd. Dat bereik verschuift langzaam maar zeker naar de allerjongste leeftijdsgroepen. In vier Leidse wijken zijn speelgroepen actief voor kinderen tussen de 1 en 2 jaar en hun ouders. Met

alle gelegenheid om speel- en opvoedvragen te stellen. Een andere beweging in deze richting is de aansluiting bij het landelijke actieprogramma Kansrijke Start, met een versterkte inzet op de eerste 1.000 dagen van een kind om achterstanden op latere leeftijd te voorkomen.

#### **Kansrijke start**

Een belangrijk deel van de door de overheid gefinancierde spel- en ontwikkelingsprogramma's concentreren zich op de voorschoolse leeftijd (2 tot 4 jaar). Dat sluit aan bij de vaststelling dat taalverwerving en spelontwikkeling in deze periode een vlucht neemt. Latere onderwijsachterstanden kunnen voorkomen worden door preventieve investeringen op deze cruciale leeftijden. Daar bestaat inmiddels brede consensus over. In academische kringen verlegt de aandacht zich steeds meer naar de allerjongste leeftijden. De eerste 1.000 dagen van een kinderleven. Dan al worden de eerste verschillen gemaakt. Baby's die in deze eerste levensjaren bloot staan aan stress, sigarettenrook, slechte voeding, mishandeling of simpelweg onvoldoende aandacht krijgen, beginnen met een achterstand aan het leven.

Het landelijk actieprogramma Kansrijke Start zet zich in om lokale coalities op te bouwen rondom de eerste 1.000 dagen van het kind. In de praktijk betekent dat meer aandacht en consulten voor kwetsbare kinderen, professionele leerkringen, prenatale huisbezoeken, begeleiding van kwetsbare ouders bij zwangerschap en de aankomende opvoeding, en bewustwordingsgesprekken om onbedoelde zwangerschappen te voorkomen. In Leiden wordt werk gemaakt van zo'n lokale coalitie, waar ook de peuterspeelzalen (naast de GGD en JES Rijnland) nadrukkelijk worden betrokken.

Het woord 'voorschool' heeft voor een deel een fysieke betekenis: de peuterspeelzalen. En voor een ander deel is de voorschool een netwerk: organisaties die diensten aanbieden.

Een groot deel van de speelzalen heeft een bijzonder erkenning als locatie voor vroeg- en voorschoolse educatie. Die erkenning krijg je als er gebruik gemaakt wordt van didactische programma's gericht op het versterken van de taligheid – passend bij de ambitie van 30 miljoen woorden. Verder is er didactische deskundigheid op hbo-niveau aanwezig. En er is specifieke ondersteuning mogelijk door logopedisten en andere tweede lijns werkers.

Het onderscheid tussen wel en niet-ve-erkende speelzalen is de laatste jaren nogal achterhaald geraakt. De peuterspeelzalen hebben een snelle kwaliteitsslag gemaakt. Alle kinderleidsters krijgen een ve-training en de ve-programma's worden op alle zalen gebruikt. Nog even en de begrippen speelzaal en voorschool vallen samen. De uitzondering is de norm geworden. Die ontwikkeling illustreert de steeds hogere kwaliteitseisen die overheid en omgeving aan het werk stellen. De tijd van het speeltuingebouwtje ligt achter ons.

## **4. De kinderdagverblijven**

De kinderdagverblijven hebben een andere oorsprong. Hun opkomst vanaf de jaren tachtig hangt nauw samen met de toen ingezette opmars van vrouwen op de arbeidsmarkt. De rol van de gemeente bij de opbouw van een netwerk van kinderdagverblijven was sterk. De toenmalige Centrale Organisatie Kinderopvang Leiden (COKL) was een door de gemeente gesubsidieerde stichting en die subsidie was de uiting van een gemeentelijk emancipatiebeleid. Er waren flinke verschillen in het investeringsniveau tussen gemeentes.



Die emancipatiegedachte is wat naar de achtergrond verdwenen: kinderdagverblijven zijn een volkomen vanzelfsprekende voorziening geworden, net zoals een werkende moeder volkomen vanzelfsprekend geworden is. De enorme sprong in de arbeidsparticipatie van vrouwen is een van de drie grootste structuurveranderingen op de arbeidsmarkt in de afgelopen kwart eeuw. (De andere twee grote structuurveranderingen sinds de jaren negentig zijn overigens de stijging van het opleidingsniveau en de opkomst van de micro-ondernemers, maar daar gaat dit rapport niet over).

Met de 'normalisering' is de gemeentelijke rol ook gereduceerd. De gemeente onderneemt niet meer en houdt alleen nog toezicht (via de ggd). De COKL is geprivatiseerd en heet thans 'Small Steps'. Small Steps is een grote aanbieder, maar lang niet de enige. Er is marktwerking ontstaan en kinderdagverblijven zijn commerciële ondernemingen. Ze hebben te maken met hoge kwaliteitseisen en toezicht, maar kunnen daarbinnen en daarboven eigen diensten, pakketten en sfeer aanbieden die hun concurrentiepositie markeren. Het overheidsgeld dat nog in de verblijven om gaat, heeft niet meer de vorm van een subsidie, maar de vorm van inkomensafhankelijke fiscale toeslagen op basis van de kosten die de ouders maken voor de opvang. De ondernemingen hebben een vrijheid in het bepalen van hun didactische programma's. Er zijn verblijven die vve-programma's gebruiken, ook zonder een vve-erkenning.

De hogere kwaliteitseisen leiden in de hele kinderopvang tot structuur, methodisch handelen, voortgang bijhouden, informatiesystemen. Het is in de jaren negentig enige tijd een 'cowboymarkt' geweest, waar niet al te kieskeurige ondernemers snel geld zagen liggen. Nog steeds komen er uit het land af en toe berichten over mistanden (te grote groepen, te weinig activiteit, te weinig verzorging), maar de sector als geheel is een volwassen bedrijfstak geworden. En er is brede overeenstemming over dat kwaliteit, structuur en 'voorschool' iets anders zijn dan schools. Het gaat stellig nog steeds om spelen en niet om cognitieve prestaties. Wel is het expliciete doel van veel kinderopvangorganisaties dat een kind van vier 'schoolrijp' is: zindelijk, wakker, talig, sociaal vaardig, geconcentreerd, vrolijk.

## **5. Mix van motieven voor een voorschool**

In de omgeving van de voorschool raken dus twee belangrijke maatschappelijke motieven elkaar: het economisch motief van de arbeidsparticipatie en het emancipatoire motief van gelijke kansen en tegengaan van achterstand. Als we het goed zien, gaat daar in de nabije toekomst nog een derde motief bijkomen: het motief van preventie.

Het preventiemotief heeft te maken met de vaststelling dat de kosten voor zorg en welzijn beheersbaar moeten blijven. Een steeds oudere bevolking en een uitdijend scala van medische behandelmogelijkheden roepen samen een onbepaalde vraag naar curatief handelen op. Preventie is dan een probate strategie om die vraag naar curatieve zorg in te perken.

Dat werkt drie kanten op:

- Beweging en gezonde voeding leggen in de kindertijd een basis voor het leven. Een kind dat op z'n vijfde al obesitas heeft, is zeer vatbaar voor een reeks van aandoeningen die met vroeg overgewicht te maken hebben. Investeren in preventie nu moet kosten later in de zorgkosten voorkomen.

- Vroegtijdige socialisering – actief functioneren in groepsverband met leeftijdsgenoten, ontwikkelen van empathie en discipline – moet latere kosten voorkomen voor jeugdzorg, gedragsstoornissen of delinquentie.
- Gelijke onderwijskansen – in taaltermen vertaald: elk kind van vier heeft 30 miljoen woorden gehoord – biedt uitzicht op een hoog opgeleide bevolking. En opleidingsniveau is statistisch gezien een belangrijke indicatie voor het toekomstig zorggebruik: hoe hoger de opleiding, hoe minder vraag naar curatieve zorg.

Het huidige kabinet zoekt naar doorbraken in het preventiebeleid. Een van de doorbraken ligt voor de hand: gezamenlijk optrekken van ggd, voorschool en ondersteuners bij de jonge kinderen.

Tenslotte nog een bijkomend, maar voor Leiden wel relevant motief. De kwaliteit en de omvang van de Nederlandse kinderopvang doen tegenwoordig niet onder voor die in relevante buitenland. Maar Nederland heeft wel een late start gemaakt. We hebben wellicht nog niet goed door hoe volkomen vanzelfsprekend een stelsel van ‘daycare’, ‘kindergarten’ en een ‘preschool’ is voor veel mensen die van buiten naar hier komen: expats en kennismigranten. Ze komen hier soms binnen met de verwachting dat een kind de volgende dag al kan beginnen in een voorziening, met een taal naar keuze (Engels of Nederlands). De Nederlandse opvang wordt soms ervaren als lastig toegankelijk en ook aan de dure kant. Op een vergelijkingssite als Numbeo – veel gebruikt door expats als ze zich op een vestigingsbesluit oriënteren – is de positie van Nederlandse steden op het punt van ‘child care’ niet bijzonder sterk. ‘Daycare’ is internationaal gezien een concurrentiefactor. Dat kan voor een internationaliserende stad als Leiden – volop betrokken in de concurrentie om talent - consequenties hebben, bijvoorbeeld in de marketing van de stad.

#### Preschool als concurrentiefactor tussen steden

De vergelijkingssite Numbeo wordt gevuld door bewoners en gebruikers, lees: expats. Hieronder een voorbeeld van een vergelijking van consumentenprijzen van een aantal goederen en diensten – waaronder de ‘preschool’ - in enkele Europese steden die vaak op voet van concurrentie staan. De bedragen in de tabel zijn in euro’s.

	Den Haag	Antwerpen	Bonn	Dublin	Wenen	Geneve
Maaltijd in goedkoop restaurant	13.00	15.00	10.00	15.00	10.00	20.68
Kilo sinaasappels	1.81	2.10	2.15	2.21	2.05	3.36
Dozijn eieren	2.90	2.52	1.54	2.75	2.97	4.91
Enkeltje lokaal openbaar vervoer	3.50	2.00	2.80	2.70	2.20	2.59
Private pre-school, maand, per kind	1450.00	513.33	600.00	978.00	206.15	1539.06
Maandhuur 3 kamer appartement in centrum	1520.83	1160.00	1300.00	2622.55	1708.70	3169.78
Gemiddeld netto salaris	2131.25	1780.47	2062.50	2230.00	1895.60	4711.58

## 6. De Leidse actoren

Nu meer specifiek naar de Leidse situatie. We schetsen eerst in hoofdlijnen 'het veld'.

De voorschool is een samenwerkingsverband van een aantal instellingen. Die instellingen hebben in elke stad weer hun eigen geschiedenis. Maar in de kern zijn er steeds drie lagen: de consultatieartsen van de GGD, peuterspeelzalen en gespecialiseerde ondersteuning. In Leiden ziet het 'landschap' er als volgt uit.

- Jeugdartsen en verpleegkundigen van de GGD – werkend vanuit de Centra Jeugd en Gezin – vormen het eerste contact met pasgeborenen. De GGD krijgt een melding van een geboorte via de gemeentelijke basisadministratie. De GGD roept de ouders op of legt op een andere manier contact. Het eerste bereik van de GGD is bijna 100%. Tijdens de periodieke controles op het consultatiebureau neemt dat bereik wel iets af, maar het overgrote deel van de kinderen blijft in beeld bij de CJG's. Los van het bezoek aan de CJG's als gevolg van oproepen voor periodieke controles, kunnen andere partijen (zoals huisarts, speelzaal) ook verwijzen naar de GGD. Op verzoek van ouders is een tien maanden consult ingevoerd voor een selecte groep kinderen die extra aandacht kunnen gebruiken. Niettemin blijft er stevige druk op het werk staan. De ontwikkeling van kinderen wordt gemonitord, heel praktisch door het invullen van protocollen en checklists. Het Rijk verlangt gegevens. De gemeente eveneens. Bij elkaar gaat het al snel om enkele honderden indicatoren. Intern wordt gewaakt voor protocolgedrag, de jeugdartsen en verpleegkundigen worden aangemoedigd hun professionele vrijheid te nemen om te voorkomen dat er alleen lijsten worden ingevuld. De GGD bepaalt of een kind een indicatie krijgt voor de voor-en vroegschoolse educatie. Die indicatie geeft toegang tot twee gratis dagdelen peuterspeelzaal per week.
- De fysieke gedaante van de voorschool is een netwerk van peuterspeelzalen. Een peutergroep met maximaal 16 kinderen. Bij 'zorgkinderen' – kinderen met een aandoening die veel aandacht vraagt (anders dan een vve-indicatie) kan een 'dubbeltelling' worden aangevraagd, zodat de groep een kind kleiner wordt. We hebben al geschreven over de historische oorsprong van de peuterspeelzaal. Relevant is dat de didactische en hygiënische eisen aan het werk gestaag zijn toegenomen. Om vve te kunnen aanbieden, is een aanwezigheid van scholing op hbo-niveau een vereiste. Sinds kort kunnen alle speelzalen daaraan voldoen, waarbij het meestal gaat om 'doorscholing' van de pedagogisch medewerkers (PM-ers) die zijn gestart met een mbo-diploma. Dat is nog maar het begin van een slag: het kabinet heeft uitgesproken toe te willen naar meer hbo-ers in de speelzalen en daar is binnen de 'veldorganisaties' brede steun voor.
- De schooladviesdienst is actief als tweedelijnsvoorziening en staat de medewerkers in de speelzalen bij, met name bij problemen omtrent taal en taalverwerving (logopedie). Preventieve logopedie is een wettelijk geborgd instrument, de invulling verschilt per gemeente. De logopedisten moeten vooral signaleren, 'kinderen er uit vissen'. Het is niet de bedoeling dat de logopedisten voorbij hun adviesverantwoordelijkheid gaan en zelf aan de slag gaan met kinderen, maar in de praktijk zijn sommige vragen dermate complex, dat de adviseurs toch een rol op de werkvloer spelen.
- De genoemde drie werksoorten – peuterspeelzaal, ggd, schooladvies - zijn in enige vorm in veel steden wel actief. Dat geldt niet voor JES Rijnland: een typisch Leids instituut, een

particulier initiatief met nauwe banden met de andere partijen in de voorschool. JES Rijnland verzorgt een reeks ondersteunende programma's, van huisbezoek bij pasgeborenen tot gezinsinterventies. De Voorleesexpress is een reeks voorleessessies, uitgevoerd door vrijwilligers. De sessies worden naast het voorlezen gebruikt voor het scheppen van structuur en aandacht in het gezin. Jong Geleerd Thuis Gedaan is een programma van huisbezoeken, parallel aan de vve-activiteiten in de peuterspeelzaal. Opstapje is een programma om in het gezin te anticiperen op de gang naar de basisschool. En Slim Leren in de Morgen is een programma om ouders in groepen vertrouwd te maken met het schoolleven van hun kinderen. JES Rijnland geeft aan de voorschool twee bijzondere Leidse trekken mee. In de eerste plaats komt de voorschool dankzij deze programma's veelvuldig 'achter de voordeur'. Dat gebeurt op een niet-bedreigende manier. De programma's vormen een praktische oplossing voor het dilemma waar de Nederlandse (en de Leidse) politiek voor staan: enerzijds is er de wens om achter de voordeur te komen om vroegtijdig in kwetsbare gezinnen te kunnen interveniëren, anderzijds is er de noodzaak om de privacy te respecteren. In de tweede plaats verschaft JES Rijnland aan de voorschool een maatschappelijk draagvlak, door de inzet van vrijwilligers en door allianties met tal van maatschappelijke organisaties.

- Na de vierde verjaardag van het kind gaat de voorschool over in de school. Er wordt gestreefd naar een 'warme overdracht': ouders krijgen bij de peuterspeelzaal een slotgesprek en dat gesprek wordt, wanneer de ouders daarmee instemmen, met de school gedeeld. Die vrijwilligheid is enigszins een belemmering: juist in probleemgevallen – zoals gebrekkig vertrouwen in instituties – kan die instemming wegblijven. In het geval van directe nabijheid van voorschool en school (zoals in Het Gebouw in Noord) wordt de warme overdracht gecombineerd met een aflevering aan de deur. Maar er kan nog meer. De jezuïetenwijsheid waar we dit rapport mee begonnen – de eerste zeven jaren – veronderstellen een ketenvorming. Een goed pedagoog kan bij een kind van drie of vier al ver vooruit kijken. Die keten functioneert nog niet optimaal. En de terugblik – wat valt er over de voorschool te zeggen vanuit het perspectief van de school – is zeldzaam.

De voorschool heeft hulptroepen. Een daarvan is de bibliotheek, BplusC. Al bij de geboorte krijgt een kind een uitnodiging voor inschrijving bij de bibliotheek. Als de ouders daar op ingaan, krijgen ze een boekensetje, met de boodschap dat voorlezen al bij baby's kan beginnen. Later krijgen ze via de consultatiebureaus weer een hint om naar de bibliotheek te gaan. Maar de impact van dit soort 'aanbiedingen' is beperkt. Laaggeletterden bereik je alleen met persoonlijke aandacht. Waarbij een kind vaak de omweg is om de ouder te bereiken: het is gemakkelijker om over een taaltekort van een kind te praten dan over dat van de vader of moeder.

De bibliotheek bouwt sinds drie jaar ervaring op met het Taalhuis, een netwerk waar voorschoolpartijen, huisartsen, sociale wijkteams, kringloopbedrijf Het Warenhuis en anderen naar kunnen verwijzen. In het Taalhuis wordt intussen in negen talen voorgelezen aan kinderen en volwassenen: Farsi, Arabisch, Italiaans Spaans, Portugees, Chinees, Nederlands, Pools en Frans. Grieks wordt misschien de tiende taal. Opvallend is het ontbreken van Turks en Engels. Er hebben zich nog geen 'native speakers' gemeld. Want zo werkt het: een 'native speaker' die een 'community' meetroont. Het is een soort zelforganiserend algoritme: die tien talen, dat is wat je in Leiden krijgt als je bekend maakt op zoek te zijn naar 'native speakers'. Inmiddels is er al een persoon gesignaleerd aan wie eerst werd voorgelezen en die nu als vrijwillige voorlezer doorgaat. De taal oefeningen in het Taalhuis zouden een mooi pakket kunnen vormen met het aanbod aan de kinderen in de voorschool.

Er zijn meer hulptroepen denkbaar, ook troepen die je niet verwacht. Prinses Laurentien Brinkhorst is het boegbeeld van een landelijke campagne tegen laaggeletterdheid. Met zo'n naam lok je weer heel andere partijen uit. Daaronder creatieve mensen, die bedenken dat je op een rompertje 'Praat tegen mij' kunt drukken. En dat je die rompertjes kunt verspreiden via Albert Heijn en McDonalds. En dat je misschien maar de draak moet steken met een hoogopgeleide vader die trots meldt dat het eerste woord dat zijn kind kon zeggen, 'ipad' was.

Je zou mooie 'communities' kunnen bouwen rondom laaggeletterdheid en voorschool: het onderwerp staat dichtbij en het betekent iets voor zowel het individu als de stad. Toekomstmuziek voor Leiden?

Het voorliggende verhaal is gebaseerd op een reeks interviews met mensen uit de uitvoerende staf van alle genoemde organisaties. We kunnen vaststellen dat de onderlinge contacten op dit operationele niveau uitstekend zijn, zeker wanneer het gaat om de casuïstiek, de uitwisseling van informatie en acties rondom een individueel kind. Het lijkt erop dat de relatief vrij inzetbare capaciteit van JES Rijnland daar een rol in speelt. JES Rijnland heeft meer dan de andere partijen de ruimte om ergens achteraan te jagen. Een kind dat eenmaal bij JES Rijnland in beeld is, raakt niet zo snel meer uit het zicht. Verschil in inzicht tussen de instellingen bestaat wel op het niveau van bestuur en management, zeker in relatie tot de gemeentelijke aansturing. We komen daar straks op terug.

In termen van netwerkvorming zijn twee lacunes aanwezig. Ten eerste is de relatie met het basisonderwijs wat eenzijdig, in de zin dat er bij de overgang van een kind van speelzaal naar basisschool weliswaar een warme overdracht plaats vindt, maar dat de terugkoppeling over hoe het met een kind gaat verderop in de schoolloopbaan, er bij in schiet. En ten tweede – en ernstiger – is de relatie met de jeugdzorg. De jeugdzorg kamp met grote capaciteitsproblemen. Voor echt moeilijke kinderen is er vanuit de voorschool daardoor te weinig een uitweg.

## **7. Publieke of private voorschool?**

In de opsomming hierboven ontbreken de kinderdagverblijven. De reden daarvoor is de andere oriëntatie en origine van de kinderdagverblijven. Alle hier boven genoemde instellingen zijn publiek gefinancierd en worden in hun beleid direct door de gemeente aangestuurd. De voorschool is nauw gelieerd aan de jeugdgezondheidszorg, ook een basistaak voor de overheid. En het doel van de voorschool is bij uitstek een publiek doel: kinderen op hun vierde verjaardag schoolrijp en voldoende talig afleveren aan de poort van het basisonderwijs. Daar komt de sluimerende discussie of de voorschool eigenlijk geen collectieve basisvoorziening hoort te zijn, nog bij.

De kinderdagverblijven zijn – zoals al eerder aangegeven - opgezet als arbeidsmarktinstrument, om ouders in staat te stellen te werken. Kinderdagverblijven zijn private bedrijven, met een winstoogmerk. Er zijn flinke verschillen tussen de verblijven en die verschillen hebben vaak te maken met commerciële motieven en marketing: ze proberen hun eigen niche in de markt te vinden. 'Fair enough', zoals de Engelsen zeggen, maar dat kan op gespannen voet staan met de systematiek van verwijzing, programmering en ketenvorming in de voorschool. Kinderdagverblijven komen soms in het nieuws door hun bedrijfsmatige gedaante, zoals recent bij de overname van een grote speler op de Nederlandse markt door een 'private equity' investeerder. Alweer: 'fair enough', maar dat is een andere gang dan naar het publiek domein. De voorschool moet het hebben van 'public trust', van een bijzondere combinatie van verplichting (je krijgt met het wettig gezag te maken als je je kind

verwaarloost) en vertrouwen (de overheid biedt een vangnet als je in de problemen komt). ‘Private equity’ en ‘public trust’ zijn geen handige combinatie.

Dat neemt niet weg dat een aantal kinderdagverblijven, onder invloed van regelgeving en op basis van eigen keuzes, zeer hoge kwaliteit aanbiedt en moeiteloos aan vve-normen kan voldoen. Enkele kinderdagverblijven hebben inderdaad een vve-erkenning en ontvangen daar ook gemeentelijke middelen voor. Er is zeker ruimte voor nauwe samenwerking tussen voorschool en kinderdagverblijven en er is ook ruimte voor een gezamenlijk optrekken in ‘sectorvorming’ (kennisuitwisseling, visievorming, woordvoering, opleidingenbeleid). Een vergroting van het private aandeel in de uitvoering ligt bij de huidige stand van het beleidsdebat echter niet voor de hand.

## 8. Eerste luik over de populatie: de omvang

Eerst een paar feiten. We hebben vastgesteld dat de voorschool een stelsel is van pakketten en methodes. Maar het hart van de voorschool is de speelzaal waar de kinderen uren maken. Met uitzondering van twee groepen bij kinderdagverblijven, doen ze dat allemaal bij speelzalen van de SPL.

Tussen 2016 en 2018 hebben ruim duizend kinderen tenminste een deel van het jaar een speelzaal bezocht. Op deze leeftijd is er nogal wat doorstroming, zodat het standcijfer er anders uit ziet. We kijken naar de omvang van de groep kinderen die in deze periode in aanmerking zijn gekomen voor vve. Onvermijdelijk gebruiken we daarbij begrippen die in het nieuwe beleid niet meer worden gehanteerd.

	Per 31 december 2016	Per 31 december 2018
<b>Aantal kinderen</b>	636	575
• <b>Waarvan doelgroepkinderen</b>	403	363
○ <b>Waaronder wegingskinderen</b>	157	170
○ <b>Waaronder sterretjeskinderen</b>	246	193

De oude categorie ‘wegingskinderen’ is afgeleid uit het opleidingsniveau van de ouders. In het nieuwe beleid wordt dat vervangen door de groep kinderen die op basis van een of meer van de volgende criteria een vve-indicatie krijgen:

- het opleidingsniveau van de ouders
- het opleidingsniveau van alle moeders op school
- het land van herkomst
- de verblijfsduur in Nederland
- afhankelijkheid van schuldsanering.

Er is een zesde criterium: de jeugdartsen van de ggd mogen een vve-indicatie afgeven als zij daar redenen toe zien. In andere domeinen noemen we dit de ‘discretionaire bevoegdheid’: een professional mag van protocollen afwijken als hij dat in het belang van een cliënt vindt. Die discretionaire bevoegdheid was in het oude vve-beleid gecategoriseerd onder ‘sterretjeskinderen’. In feite komt het nieuwe zesde criterium daarvoor in de plaats.

De cijfers zijn de opmaat voor een verschil van inzicht tussen de Gemeente Leiden en de instellingen die actief zijn rondom de voorschool over de omvang van de vve-populatie. De Gemeente Leiden gaat uit van een analyse van het Urban Data Centre van het CBS. Het CBS komt op grond van de vijf 'formele' criteria, en de toepassing van een landelijk rekenmodel op de Leidse situatie, tot een geschatte kwetsbare populatie van 225 kinderen in de vve-leeftijd van 2.5 tot 4 jaar. Dit zijn de kinderen met de grootste kans op een onderwijsachterstand in Leiden. Dat is een richtinggevend getal, het kunnen er meer of minder zijn. Maar nog steeds een flinke slag minder dan waar de voorschool zelf mee komt. Het aantal officieel geïndiceerde kinderen volgens de oude criteria beweegt zich omtrent de 400. Dat is opmerkelijk. Waar blijven de circa 175 kinderen die voorheen nog voor vve in aanmerking kwamen? De praktijk schuurt hier met het rekenmodel.

Het kan te maken hebben met het feit dat nog dat maar een deel van de doelgroep is vast te stellen op basis van de statistische criteria. Statistische criteria alleen zijn blijkbaar onvoldoende om een hulpvraag in kaart te brengen. Zo is een kind van universitair geschoolde ouders op basis van de criteria uitgesloten. In de statistiek wordt het geval van de universitair geschoolde Syriërs met een oorlogstrauma en een kind dat lijken heeft gezien, niet zichtbaar. In de spreekkamer van een indicatiearts wel. Zo kan het gebeuren dat in voorgaande jaren het grootste deel van de doelgroep is geïndiceerd op basis van de discretionaire bevoegdheid van de jeugdarts. In 2016 was dat 61%, in 2018 53%. Zal het nieuwe zesde criterium even ruimhartig worden toegepast?

Dat het aandeel sterretjeskinderen gedaald is, is op zich interessant. Er kunnen twee dingen aan de hand zijn. In de eerste plaats is door sluiting van enkele speelzalen in 2018 de capaciteit verminderd, zoals ook blijkt uit het totaal aantal speelzaalbezoekers. En in de tweede plaats lijkt door goede signalering en samenwerking een aantal wegingskinderen iets gemakkelijker in beeld te komen. Met andere woorden: het non-bereik neemt af. Het vermoeden bestaat al langer dat het non-bereik – ouders die in de doelgroep vallen maar de voorschool mijden – zich vooral afspeelt onder laaggeschoolde, autochtone 'Leienaren'. Die blijken weinig te mixen met niet-Leienaren, zoals in onder meer Noord blijkt. Terwijl in de autochtone Zeeheldenbuurt zich in 't Piraatje een bloeiende peutergroep bevindt.

Nog een laatste opmerking over de tabel. Kinderen die niet in de vve-doelgroep vallen, kunnen op eigen rekening gebruik maken van de speelzaal. Het lijkt in de tabel nog een behoorlijke groep, maar omdat de vve-kinderen vier dagdelen gebruik maken van de zalen (en de niet-vve-kinderen in de regel maar twee dagdelen), is het vve-volume in kinduren uitgedrukt volkomen dominant. Des te meer welkom zijn de niet-vve-kinderen: hun aanwezigheid is goed voor het tegengaan van segregatie. Al moet ook daar weer een kanttekening bij: er zijn kinderen die wel onder een criterium vallen, terwijl de ouders willens en wetens geen gebruik maken van een indicatie. Ze willen geen 'label' en betalen daarom zelf wel voor de uren.

De poging om vanuit statistische criteria een systematiek aan te brengen in de vve-doelgroep, heeft geleid tot complexe beeldvorming, die op tal van punten schuurt met de praktijk van de stad. Wat kunnen we nu zeggen over de omvang van de doelgroep wanneer we ons los maken van de actualiteit en boven die stad gaan hangen?

De vuistregel is dat omstreeks 15% van de kinderen al op jonge leeftijd extra ondersteuning nodig heeft. Dat is een plausibel percentage, maar het is ook erg algemeen. Ooit - omstreeks 1980 – was Leiden een verarmde industriestad, waar een groot deel van de bevolking op een of andere manier overheidssteuning nodig had. Dat gold voor veel meer steden. De welvaart zat in de voorsteden en in de 'new towns' die grootscheeps uit de grond werden gestampt. Maar die situatie is twee generaties later radicaal omgeslagen. De 'new towns' zijn aan het vergrijzen en zelfs aan het

krimpen, terwijl de welvaart is teruggekeerd naar de steden. En zeker naar de steden met hoger onderwijs en veel werkgelegenheid voor hoger opgeleiden. Het opleidingsniveau en de welvaart van het hele land zijn in die tijd trouwens enorm gestegen. Het land is bijna onherkenbaar geworden. En steden van het slag Amsterdam, Groningen, Utrecht, Leiden en Nijmegen zijn nog veel harder gegaan. De armoede is sterk gedaald. Maar aan die daling zit een grens. Allerlei onderzoek komt steeds weer uit bij 10, 12 of 15% van de bevolking wat zich zelfs in goed functionerende steden met veel kansen, niet goed kan redden. Natuurlijk is het verschil tussen 10% en 15% groot, het gaat om duizenden mensen. Maar het is niet mogelijk om het echt exact te krijgen.

Dat hangt samen met het perspectief dat je kiest. Kansenachterstand of kwetsbaarheid is geen objectieve staat van zijn. Die vijf steden die we net noemden, functioneren weliswaar goed maar zijn ook uiterst competitief. Er wordt hard gewerkt, er is weinig tijd, er zijn veel competenties nodig om je te handhaven in het dagelijks leven. Wellicht ben je als laaggeschoolde wel beter af in de Achterhoek dan in Leiden. In Leiden zijn weliswaar veel kansen, maar het tempo en de eisen op de arbeidsmarkt zijn hoog.

Nu klopt het verband dat het Urban Data Centre van het CBS legt tussen de vijf criteria en de kwetsbaarheid van kinderen macro-demografisch gesproken als een bus. En op dat macroniveau vallen uitzonderingen tegen elkaar weg.

Maar juist in Leiden is dat anders. De bevolking van de stad is zo snel in beweging en internationaliseert zo snel, dat het wemelt van de kinderen die niet in de criteria passen maar in de ogen van de instellingen weldegelijk kwetsbaar zijn. In een 'passantenstad' als Leiden vormen de statistische uitzonderingen bij elkaar een grote en groeiende minderheid. We gaan dat zo meteen met veel casuïstiek in beeld brengen. Het is een beetje het probleem van de kindercasting in de filmwereld. Kinderen veranderen snel. Even niet kijken, of er ligt een tand uit, er staat een bril op of de vlecht is al weer weg. Kun je weer opnieuw beginnen met je casting. Anders gezegd: de snelle veranderingen die de stad doormaakt, worden het eerst en het snelst zichtbaar bij de jongste kinderen. Daar moet je je als stad op inrichten.

#### Intermezzo: cijfers en betekenisgeving

Aukje Moerdijk, jeugdarts op het CJG Noord, heeft in het kader van haar opleiding in 2015 een statistische analyse gemaakt, ter 'Inschatten van de zorgbehoefte op groepsniveau'.

2015 is in het licht van het huidige verandertempo al weer lang geleden, maar haar opsomming bevat nog steeds interessante inzichten. We ontleen enkele gegevens aan deze praktijkopdracht.

Eerst de gebiedsindeling. Er zijn vier Centra Jeugd en Gezin in Leiden. Het gaat om:

- CJG Noord: Leiden-Noord, Merenwijk inclusief Slaaghwijk, Stationsdistrict, Boerhaave district
- CJG Midden: binnenstad en Roodenburgerdistrict
- CJG Zuid: Bos- en Gasthuisdistrict
- CJG West: Morsdistrict, Stevenshof.

	CJG Noord	CJG Midden	CJG Zuid	CJG West	Leiden
Aandeel van CJG in % inwoners 0-4 jaar	33%	31.8%	23.4%	11.8%	100%
Aantal eenoudergezinnen	22.3%	23.0%	25.7%	18.0%	22.5%
Aandeel aan inwoners van niet-westerse afkomst	20.0%	11.0%	17.7%	13.7%	15.5%
Aandeel in huishoudens met inkomen beneden armoedecriterium	16.5%	11.1%	17.7%	10.7%	14.0%



Het 'officiële' armoedecriterium is globaal: minder dan 120% van een door het Rijk vastgesteld sociaal minimum, globaal: een bijstandsuitkering. Wie alleen een bijstandsuitkering heeft, is dus per definitie arm.

Deze cijfers zijn op zich al prikkelend. Bijvoorbeeld het grote aantal jonge kinderen in CJG Midden. Het klassieke beeld is dat de kwetsbare populatie in Leiden geconcentreerd is in Slaaghwijk, De Kooi en het Noorderkwartier. In de grofmazige cijferopstelling in vier stadsdelen valt dat gegeven nogal weg. Wie het bij deze opstelling laat, zou Noord en Zuid 'ex aequo' als kwetsbaar gebied duiden. Moerdijk kijkt – in elk geval voor het CJG Noord – een slag dieper en constateert bijvoorbeeld dat het aantal huishoudens beneden het armoedecriterium in 2012 in De Kooi 30% en in Slaaghwijk 35% bedroeg. In de rest van het CJG-gebied was de armoede bijna verwaarloosbaar.

'Wijkkeners' wijzen er op dat je nog verder zou kunnen verfijnen: van stadsdeel naar wijk naar buurt naar straat naar bouwblok. In Noord zijn blokken waar niet zoveel aan de hand is, ook in de onmiddellijke nabijheid van het wijkcentrum in Het Gebouw. Er is lokale veldkennis nodig om tot een correcte duiding van de vindplaats te komen.

Intrigerend is de tabel van Moerdijk over overgewicht onder jongeren:

	Percentage 2-3 jarigen met overgewicht	Percentage 5-6 jarigen met overgewicht	Percentage 10-11 jarigen met overgewicht	Percentage 12-14 jarigen met overgewicht
<b>CJG Noord</b>				
Leiden-Noord	8.6	11.4	26.3	27.0
Merenwijk	8.5	11.1	18.0	18.8
Stationsdistrict / Boerhaave	7.1	4.3	10.2	10.3
<b>CJG Midden</b>				
Binnenstad	8.7	8.2	14.3	23.8
Roodenburgerdistrict	6.7	6.8	9.6	13.4
<b>CJG Zuid</b>				
Bos- en Gasthuisdistrict	11.3	13.8	20.9	22.1
<b>CJG West</b>				
Morsdistrict	9.8	10.5	20.1	18.9
Stevenshof	7.2	6.4	18.6	15.7
<b>Leiden totaal</b>	<b>8.6</b>	<b>9.5</b>	<b>17.0</b>	<b>18.9</b>

De cijfers over overgewicht – een teken van slechte voeding – zijn al bij 2-3 jarigen behoorlijk hoog, met een uitschieter in Leiden-Zuid. De divergentie tussen wijken slaat toe in de categorie 10-11-jarigen. Er zijn aanwijzingen dat in de Merenwijk het weer Slaaghwijk is dat de eindscore opstuwt. Maar ook Zuid blijft hoog. En opmerkelijk genoeg na het twaalfde jaar de binnenstad. Wat is daar aan de hand?

## 9. Wat is 'laagopgeleid' in een hop-on-hop-off-stad?

Nog los van de snelle internationalisering, kan er een vraagteken komen bij het opleidingsniveau van de ouders als maatstaf voor kwetsbaarheid van een kind. Een opleiding op niveau 2 van de kwalificatiestructuur geldt als entreebewijs voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Formeel ben je met zo'n diploma – grofweg samenvallend met een tweejarige opleiding in het middelbaar beroepsonderwijs niet meer laagopgeleid. Toch functioneert niveau 2 in de praktijk amper meer als startbewijs voor de arbeidsmarkt. Je kunt er in tijden van hoogconjunctuur nog uitzendwerk of een tijdelijke aanstelling mee verwerven. Maar in grote sectoren als zorg en techniek is minimaal niveau 3 nodig en eigenlijk gewoon het diploma van niveau 4 (volledig vakman of vakvrouw) om een baan te

verwerven met uitzicht op een vaste aanstelling, duurzame inzetbaarheid en een inkomen hoog genoeg om een huis en een gezin te bekostigen.

Dat is in 'sterrensteden' van het slag Amsterdam, Utrecht en Leiden nog sterker het geval. 55% van de beroepsbevolking in Leiden heeft een hbo-of wo-diploma (landelijk 35%). Het opleidingsniveau zorgt voor een groot verdienvermogen van dit soort steden, maar ook voor een grote verdriening: de woningmarkt is gespannen, de competitie is hard, er zijn wachtlijsten. De stad functioneert vanuit economisch perspectief uitstekend, maar dat wil niet zeggen dat het sociale leven en het opvoedingsmilieu voor kleine kinderen ontspannen zijn. In de 'sterrensteden' (de term is van de Amerikaanse socioloog Richard Florida) wordt een nieuwe 'urban lifestyle' uitgevonden en geïmplementeerd. Die 'urban life style' van een passantenbevolking schept eigen schaduwzijden: werkstress, onrust. Dat betekent niet per definitie slecht nieuws voor de kwetsbare mensen die juist rust en aandacht nodig hebben: jonge kinderen. Het betekent wel dat je als 'turbostad' een nieuwe opgave hebt, namelijk die rust en aandacht goed organiseren. De klassieke support systems voor een jong gezin – eerste lijn zorg, familie, buurt – werken voor de nieuwe 'urban life style' niet, of anders. Familie is er vaak niet en de verwachtingen ten aanzien van de zorg moeten nog worden uitgesproken en gevormd. Er is werk aan de winkel.

Het zal in een steeds groter deel van het kindertal om tijdelijke bewoners gaan. De term 'hop-on-hop-off'-bewoners wordt er voor gebruikt: inwoners die de stad als voertuig gebruiken en niet als permanente residentie. De op internationaal onderwijs ingerichte basisschool Leimundo stelde onlangs vast dat 60% van de kinderen de eerste vier jaar niet volmaakt en alweer verhuist. De stad moet dus zich instellen op een hoogwaardige ontvangst en opvoedingsondersteuning van steeds weer nieuwe bewoners; bewoners die na verloop van tijd verder trekken, maar met een gerede kans later in hun loopbaan ook weer terug te komen. Het is een nieuw soort mobiel burgerschap en dito ouderschap. Mogelijk gaat de mate waarin de stad erin slaagt een ontspannen en hoogwaardig opvoedingsmilieu te bieden, zelfs de kwaliteit van de stad bewaken: de voorschool als de allereerste plek waar steeds weer opnieuw sociale cohesie en kansgelijkheid worden aangebracht.

## **10. Tweede luik over de populatie: typologie**

In dit hoofdstuk treft u een 'typologie' aan van groepen voorschoolgebruikers. Met 'typologie' bedoelen we een abstracte beschrijving op basis van 'actorinformatie'. Ze komen voort uit actuele kennis van de stad Leiden. En zijn benoemd door professionals werkzaam in de peuterspeelzalen en in organisaties die naar de peuterspeelzalen verwijzen. Gezamenlijk vormen ze een caleidoscoop van de nieuwe bevolking van Leiden. Het beeld is wat extreem, omdat het om kinderen gaat uit de peuterspeelzalen. Dat zijn vaak kinderen van ouders die nog niet werken of beschikken over een verwijzing van een hulpverlener. De verwachting is dat in de kinderdagverblijven die enorme caleidoscopische breedte wat minder zal zijn. Daar gaat het om kinderen van ouders die werken en in die zin 'gesetteld' zijn.

<b>Typering</b>	<b>'Low trust' autochtonen</b>
<b>Kenmerken</b>	Ondanks de snelle gedaante wisseling van de stad, zijn er nog steeds laaggeschoolde autochtone Leidenaars. 'Leienaars', zoals ze vaak genoemd worden. Het problematische deel van die groep bevindt zich vooral in Noord / De Kooi en lijkt zich gevormd te hebben in reactie op de trek van migranten naar de voorzieningen. Die voorzieningen zijn er voor mensen met problemen met taal en opvoeding en de 'Leienaars' vinden niet dat hun kinderen daarbij horen. Daar komt bij een laag vertrouwen in de buitenwereld: specifieke aandacht van een instantie voor hun kind doet een alarmbel afgaan, in plaats van begroet te worden als mogelijke hulp. Ze zijn tot op zekere hoogte als zorgmijders te typeren.
<b>Opvoedingsrisico's</b>	Kinderen groeien op in een taal- en contextarme omgeving. Ouders hebben niet de mobiliteit om de speelzalen of andere voorzieningen die zij in de eigen wijk overslaan, in andere wijken op zoeken. "Laatst was er een kennismakingsgesprek met een Nederlands gezin, met de oma. De moeder dook angstig weg. 'Andere mensen gaan zich met mij bemoeien'. Er is angst om mensen thuis te laten komen en angst voor hulpverlening. Angst dat kinderen uit huis worden geplaatst als er iets niet klopt. Vaak is er ook negatieve ervaring met de hulpverlening".
<b>Vindplaats</b>	Voor zover te overzien, komt deze groep vooral in Noord / De Kooi voor. Er wonen ook Leienaars elders in de stad, maar de 'framing' van speelzalen en andere voorzieningen als plekken voor anderstaligen, doet zich daar minder voor.

<b>Typering</b>	<b>Marokkaanse achterblijvers</b>
<b>Kenmerken</b>	Problematiek van de eerste generatie Marokkanen, zelfs bij mensen van de vierde generatie die hier geboren zijn. Stationaire situatie wordt van generatie op generatie doorgegeven. Het gaat om een kleine groep, als een enclave in de stad. Komen de wijk weinig uit en leven in een kleine wereld.
<b>Opvoedingsrisico's</b>	Context met weinig taal en nog minder Nederlands. Gebrekkige ouderbetrokkenheid, zeker van vaderskant. Opvoeding wordt over gelaten aan 'de instanties'.
<b>Vindplaats</b>	Noord en Slaaghwijk. Er is sprake van een dubbele fixatie. Ten eerste hebben beide wijken behoorlijk complete voorzieningenpakketten. Je hoeft de wijk niet uit. Dat doen de Marokkaanse achterblijvers ook niet: ze maken geen gebruik van de mogelijkheden van de 'roltrapstad'. Ten tweede lijken de achterblijvers samen te klonteren: ze vormen niet-dynamische groepen – kinderen in peuterspeelzalen, moeders in 'hanggroepen'- waarvan de deelnemers elkaar vasthouden.

<b>Typering</b>	<b>Allochtone stijgers</b>
<b>Kenmerken</b>	Los van het type 'Marokkaanse achterblijver', is de dominantie van Turkse en Marokkaanse kinderen in de voorschool aan het verdwijnen. Nieuwere generaties mediterrane gezinnen vormen speelzaalgroepen met kinderen uit Afrika, Oost-Europa en Azië. Het is geen 'achterblijfgroep', er zijn ambities, maar er is tijd nodig om de 'mores' uit te leggen.

<b>Opvoedingsrisico's</b>
Bij veel migranten leeft de veronderstelling dat de voorschool – speelzaal plus ondersteuning – de verantwoordelijkheid voor de opvoeding overneemt. Er wordt flink gebruik gemaakt van de vve-indicatie zodat er vier dagdelen peuterspeelzaal ingezet worden, maar dat gebeurt nogal 'consumentistisch'. Naast of in plaats van meer dagdelen vve, zou op activering van de ouders ingezet moeten worden: langdurig en nadrukkelijk gesprek is nodig.
<b>Vindplaats</b>
Zuid-West

<b>Typering</b>	<b>Expats met lage inkomens</b>
<b>Kenmerken</b>	
In de publieke opinie leeft nog het onderscheid tussen 'expats' – kenniswerkers met een hoog inkomen – en arbeidsmigranten – werkenden met een laag inkomen. Maar het onderscheid is snel aan het vervagen. Met het 'normaal' worden van het expatbestaan neemt de bereidheid af om expats financieel in staat te stellen deel te nemen aan het internationaal onderwijs. Zonder een werkgeversbijdrage is dat voor veel minder mensen te betalen. Er komt dus een groep aan van kenniswerkers die geen Nederlands spreken, maar wel afhankelijk zijn van het Nederlandse onderwijs. Daar komt bij dat het beeld van de expat als een Engelsprekende kenniswerker achterhaald begint te raken. Er zijn ook steeds meer hoogopgeleide Oost-Europeanen. Er zijn nog geen signalen over de komst van Indiërs – in Amsterdam een omvangrijke groep – maar dat kan een kwestie van tijd zijn.	
<b>Opvoedingsrisico's</b>	
Problematiek van meertaligheid en wederzijdse gewenning van expats en Nederlandse school en voorschool beginnen overal door te dringen.	
<b>Vindplaats</b>	
Stadsbreed. Zelfs in een autochtone wijk als de Stevenshof neemt de anderstalige populatie in peuterspeelzalen sinds kort flink toe.	

<b>Typering</b>	<b>Kenniswerkers met een grote verdiendruk</b>
<b>Kenmerken</b>	
Wellicht de grootste groep 'nieuwe Leidenaars': recente 'arrivals' in de 'sterrenstad'. Twee goede banen per huishouden, maar zeer hoge kosten vanwege de huizenprijs en hypotheek en het leven in een dure stad. Lange werkdagen, in combinatie met nog gebrekkig 'support system': vrienden en familie op afstand. De beter verdienende expat is een deelverzameling van deze groep, staat mogelijk onder een nog grotere verdiendruk (vanwege de maandhuur van een expathuis) en heeft nog minder support systems.	
<b>Opvoedingsrisico's</b>	
Ouders zijn responsief en toegankelijk voor kennis en advisering, maar hebben weinig tijd.	
<b>Vindplaats</b>	
Stadsbreed, van Merenwijk tot Professorenbuurt.	

<b>Typering</b>	<b>Geïsoleerde Aziatische kenniswerker</b>
<b>Kenmerken</b>	
	Is een deelverzameling van de 'expats met lage inkomens'. Gaat om phd's met een Aziatische origine die hierheen komen in de verwachting heel kort en heel hard te werken en daarna weer weg te gaan. Maar ze blijven langer, de partner spreekt geen Nederlands of Engels en leidt een eenzaam bestaan, er komt een kind en er komt tijdelijk een oma overgevlogen met een voor Nederlandse begrippen ouderwetse opvoedingscultuur
<b>Opvoedingsrisico's</b>	
	Geïsoleerd gezin, onervaren ouders zonder 'support system', gebrek aan opvoedkennis
<b>Vindplaats</b>	
	Boerhaavedistrict (de flats langs het spoor waar tijdelijk personeel van de universiteit wordt ondergebracht). Ze vormen onderling kleine groepjes. Maar ze verspreiden zich snel. BplusC verzorgt een Voorleesexpres Chinees in de Stevenshof. 'Daar zit een hele groep Chinezen'.

<b>Typering</b>	<b>De repats</b>
<b>Kenmerken</b>	
	Een recent verschijnsel is dat van de Nederlandse expat die terugkeert: een emigrant wordt onverwachts remigrant. Meestal gaat het om gemengde stellen, die in het buitenland zijn gaan wonen en om een of andere reden besluiten hun perspectief om te draaien. Er kan een politieke aanleiding zijn (Brexit, de instorting van Venezuela), of een familieaangelegenheid (naderend overlijden van een ouder). Intussen zijn de kinderen burger van een ander land en anderstalig opgevoed. Het is een recent verschijnsel, maar het is plausibel dat remigratie meer zal gaan voorkomen. De wereld is kleiner geworden en de communicatie met Nederland is tijdens de expattijd op peil gebleven.
<b>Opvoedingsrisico's</b>	
	Het is een taalprobleem. Gezinnen van repats beschikken over voldoende vaardigheden om terug in Nederland snel een support system op te bouwen, maar kinderen spreken alleen een vreemde taal. Een Internationale Schakelklas voor peuters zou op z'n plaats zijn.
<b>Vindplaats</b>	
	Ouders arriveren verspreid door de stad, maar zijn mobiel. Hun eerste 'verwelkoming' lijkt vooral door lotgenoten plaats te vinden: ze maken snel kleine groepen.

<b>Typering</b>	<b>Arbeidsmigranten in nomadenstadium</b>
<b>Kenmerken</b>	
	Van de arbeidsmigranten (internationale werknemers met een lager inkomen) is landelijk 45% Poolse, in Leiden en omstreeks is dat meer dan 60%. De belastingdienst telt omstreeks 6000 Poolse belastingbetalers in Leiden. Volgens een schatting van de Poolse ambassade (NRC-H 30 mrt 2019) heeft landelijk de helft van de Polen nog geen vestigingsbesluit genomen: ze reizen heen en weer tussen Polen en Nederland. Dat nomadengedrag maakt deze groep moeilijk traceerbaar.
<b>Opvoedingsrisico's</b>	
	In talloze speelzalen zijn wel Poolse kinderen, maar ze vormen nergens een dominante groep. De observatie is dat Polen een actieve en op ontwikkeling gerichte opvoedingscultuur hebben. Maar er zijn zorgen over het feit dat vaak beide ouders lange werkdagen maken. Er is weinig zicht op wat er in de tussentijd met de kinderen gebeurt. De ouders werken hard en lang tegen een laag

loon en hebben weinig tijd voor het kind. Soms laten ze een opa en oma overkomen, of een nichtje. Stimulerend gedrag hoort op zich bij de opvoedingscultuur van Polen, maar de druk van werk en huisvesting is bij deze arbeidsmigranten ongezond groot.

**Vindplaats**

Door de hele stad zonder duidelijke concentratie.

**Typering**      **Klassieke expat zonder support system**

**Kenmerken**

De 'klassieke' expat – aanstelling bij Shell, Esa Estec of ander bedrijf, hoog salaris, eigen 'community'- bestaat nog steeds, al is het nog maar een minderheid van de internationals. Het gaat vaak goed met ze, maar ze kunnen ook in problemen komen door het ontbreken van een netwerk, voorbeelden, de verdiendruk en de lange werkdagen.

**Opvoedingsrisico's**

Klassieke expat kinderen komen niet in aanmerking voor een voorschoolse voorziening, vanwege opleiding en inkomen van de ouders. Een kind dat veel huult of anderszins aandacht vraagt. Wordt met cadeaus en verwennerij 'afgekocht'.

**Vindplaats**

Merenwijk, Noord, binnenstad. De voorschool-instellingen mogen niets doen aan deze groep, maar vinden ze tot een 'grijs gebied' horen. "We willen flexibel zijn. Je ziet deze andere groep en wil ze op z'n minst goed verwijzen."

**Typering**      **Statushouders, in het bijzonder Syriërs**

**Kenmerken**

In 2015 kwamen er veel Syrische vluchtelingen het land binnen, waarvan een deel in Leiden terecht gekomen is. De 'vroegkomers' zijn hoger opgeleid: ze hadden geld om hun reis te betalen. De 'laatkomers' zijn lager opgeleid en berooid. Hun aanwezigheid in de stad is op dit moment nog minder merkbaar (mogelijk zitten ze nog in de asielprocedures). De problemen van de 'vroegkomers' zijn voor een deel op hun hoge economische status terug te voeren: ze woonden en werkten in Syrië goed, hadden veel ruimte en waren gewend om de opvoeding van de kinderen te delen met familie en personeel. Ze zijn nu alles kwijt. Ze moeten heel veel opnieuw uitvinden. Een aanzienlijk deel kampt met oorlogstrauma's: onder de grond wonen, explosies en lijken zien, familie vermist, opgejaagd.

**Opvoedingsrisico's**

Statushouders gelden over het algemeen als enorm gemotiveerd en zeer leergierig. Ouderbetrokkenheid bij de opvoeding en acceptatie van support systems vormen doorgaans geen enkel probleem. De kwetsbaarheid zit vooral in de voorgeschiedenis. De kinderen in de preschoollleeftijd zijn tijdens of na de vlucht geboren en zijn tot op heden in onrustige omstandigheden opgegroeid. Van hun ouders is er doorgaans tenminste één goed opgeleid. Maar hun omstandigheden zijn zodanig uniek en traumatisch, dat de kinderen nog steeds bovengemiddeld kwetsbaar kunnen zijn. Een complicatie is ook dat de Syriërs moeilijk een 'community' vormen (zoals bijvoorbeeld Japanners dat wel doen): er lopen politieke en religieuze scheidslijnen door de groep.

**Vindplaats**

De beschikbaarheid van woningen betekende een aankomst in Noord en Slaaghwijk, maar inmiddels lijken ze zich te verspreiden over de stad.

<b>Typering</b>	<b>Hoogopgeleide Turkse vluchtelingen</b>
<b>Kenmerken</b>	Een 'gloednieuwe' groep zijn kritische en hoogopgeleide Turken die het Turkije van Erdogan verlaten. Het is een kleine, maar mogelijk groeiende groep. Daaronder ook Turken die als expat al in Europa waren en niet meer terug kunnen. Er is een diaspora van Turkse politieke vluchtelingen in aanbouw.
<b>Opvoedingsrisico's</b>	De ouders zijn zeer betrokken maar wonen geïsoleerd. Ze zijn ook in de Turkse gemeenschap geïsoleerd: het leiderschap van Erdogan trekt sporen van verdeeldheid en onderling wantrouwen. Het ontbreekt aan support systems.
<b>Vindplaats</b>	Nico van der Hortspark en elders. Omdat de groep hoogopgeleid is, is ze terloops in beeld gekomen.

<b>Typering</b>	<b>Migranten uit 'failed states'</b>
<b>Kenmerken</b>	Landen als Somalië en Eritrea hebben zwakke institutionele structuren. Vluchtelingen uit deze landen hebben geleerd om instituties te wantrouwen. Ze voelen zich snel aangevallen door aanwijzingen over de opvoeding. En de onderlinge sociale controle belemmert een open verhouding met de zorgverleners. 'Een kind dat met een zorginstantie te maken heeft, dat gaat de hele gemeenschap door'.
<b>Opvoedingsrisico's</b>	Zorgmijding. "Je kunt een kind wel doorsturen naar het CJG, maar de helft van de kinderen komt daar niet aan, uit angst voor stempel van achterstand. Wordt niet als veilig beschouwd". Remedie is veel investeren in eerste contacten en in 'gewone' dingen, zoals informatie over slapen, zindelijkheid en hygiëne.
<b>Vindplaats</b>	Noord, Zuid-West

<b>Typering</b>	<b>Milieu dat borstvoeding overslaat</b>
<b>Kenmerken</b>	Een jeugdarts signaleert een verband tussen het overslaan van borstvoeding en kinderkwetsbaarheid. Ook bij een kind van 2 of 3 is het van belang om te weten of er sprake is geweest van borstvoeding. Heeft te maken met taboe, cultuur, onzekerheid, huilgedrag. Borstvoeding vergt een support system van familie en omgeving.
<b>Opvoedingsrisico's</b>	Het verband tussen borstvoeding en het welbevinden en ontplooiingskansen van het kind – ook van het iets oudere kind – wordt internationaal breed ondersteund. Voor de World Health Organization is bevordering van borstvoeding een speerpunt.
<b>Vindplaats</b>	Er is een sterke samenhang met opleiding: beneden hbo-niveau wordt borstvoeding zeldzaam.

<b>Typering</b>	<b>Milieu met kennistekort.</b>
<b>Kenmerken</b>	Gezinnen zijn kleiner dan voorheen en kinderen zijn schaarser. Kennis over jonge kinderen komt niet meer vanzelf aanwaaien. Je moet er gericht naar op zoek. Ouders met een goed functionerend support system en met voldoende ouderbetrokkenheid, maar met te weinig kennis. Het gaat letterlijk om cognitief bijspijkeren: al vanaf dag 1 tegen een kind praten en niet wachten tot het kind zelf woorden gaat vormen. Al bij de eerste melktand beginnen met poetsen. Oogcontact houden met een kind in de kinderwagen en niet op je mobieltje staren. Wennen aan water in plaats van limonade.
<b>Opvoedingsrisico's</b>	Onzekerheid en huilgedrag kunnen een grote aanslag zijn op stabiliteit van het opvoedingsmilieu. Directe kennisverstrekking – adviezen, folders, verwijzing naar een website of zelfs een televisieprogramma – blijkt in veel gevallen al voldoende.
<b>Vindplaats</b>	Kennis aanbieden als interventie is vooral aan de orde in gezinnen waar qua opleiding en inkomen verder niet zoveel aan de hand is. Het gaat dwars door alle nationaliteiten heen.

<b>Typering</b>	<b>Ouders met niet-onderkende neurologische aandoeningen</b>
<b>Kenmerken</b>	Hoogopgeleiden kunnen vaak goed leven met een neurologische aandoening, variërend van een aanleg (autismespectrum) tot een kwaal (depressiviteit). Maar de komst van een kind kan de spankracht al dan niet tijdelijk te boven gaan en zo'n aandoening manifesteren. Een voorbeeld is een vrouw met een niet-onderkende vorm van autisme. De combinatie van werkstress plus kind brengt zo'n vrouw alsnog in de problemen.
<b>Opvoedingsrisico's</b>	Isolement en taalarmoede
<b>Vindplaats</b>	Onder hoogopgeleide ouders

<b>Typering</b>	<b>LVB-ouders (lichte verstandelijke beperking) en ouders met psychiatrische problematiek</b>
<b>Kenmerken</b>	Deze ouders en kinderen zijn slechts zijdelings een doelgroep van de voorschool. Ouders zijn al in beeld bij hulpverleners, bijvoorbeeld Gemiva. De voorschool kan hun problematiek niet oplossen.
<b>Opvoedingsrisico's</b>	Bij deze groep is vaak angst voor hulpverlening. Het schrikbeeld is steeds dat kinderen uit huis worden geplaatst. En ze zijn bang dat hen 'opgedragen' wordt wat te doen. Toepassing van het thuisprogramma Opstapje werkt vaak goed, omdat mensen letterlijk naast de ouders gaan zitten en niet als bedreigend ervaren worden. De voorschool kan een rol spelen als onderdeel van een pakket.
<b>Vindplaats</b>	Stadsbreed



Deze typologie is geconstrueerd op basis van ‘actorinformatie’: het zijn groepen die zich de laatste twee of drie jaar in de voorschoolpopulatie gemanifesteerd hebben. De veelheid van typen – zestien deelgroepen uit een totaalgroep van enkele honderden – is verbijsterend.

Wat kun je daaruit nu concluderen? Een paar aannames:

- De stad is in beweging. Weliswaar is de voorschoolpopulatie veel turbulenter dan de populatie in de kinderdagverblijven – die meer bepaald wordt door ‘gesettelde’ gezinnen waar beide partners betaald werk doen – maar dan nog is het beeld van een speelzaal als een rustige wijkvoorziening aan het verdwijnen. En over twee jaar zou zo’n typologie er weer anders uitzien. Statistische categorisering werken niet goed meer om te beschrijven wat er gebeurt.
- Het gros van de typen heeft een internationale achtergrond. Er zijn aanwijzingen dat laaggeschoolde ‘Hollanders’ de voorschool mijden, omdat ze geen taalprobleem onder ogen willen zien.
- De voorschool functioneert voor al die nieuwkomers niet alleen als kindervoorziening. De voorschool is ook de landingsbaan, het eerste platform waar ouders de Nederlandse normen en waarden tegenkomen en waar ze gezamenlijk sociale samenhang kunnen zoeken.
- Er zitten ook aspecten van verwelkoming en city marketing aan de voorschool. Een aantal dagdelen gratis peuterspeelzaal zouden niet misstaan in een welkomstpakket voor internationals.

## 11. Derde luik over de populatie: aanvullende observaties

We geven hier vier observaties weer over wat er op dit moment in de voorschool gebeurt, aanvullend op de typologie. Daarmee is het beeld van die zeer diverse populatie nog steeds niet compleet. Maar enige extra inkleuring is goed.

*Ten eerste.* Speelzalen zijn niet meer per definitie wijkvoorzieningen. Ze ontwikkelen zich ten dele van wijk- naar stadsvoorziening. Daar zijn uiteenlopende oorzaken voor:

- De gebruikers van de peuterspeelzalen stellen voor een deel hun eigen groep samen, via mond op mond reclame en volggedrag. Het duidelijkste voorbeeld bevindt zich in Noord, met een groep geheel bestaande uit migrantenkinderen. De Hollandse kinderen uit de appartement boven de speelzaal (in Het Gebouw) mixen niet.
- De aanstaande schoolkeuze speelt een rol: ouders brengen hun kind naar een speelzaal in de buurt van de beoogde basisschool, ook als die iets verder weg is.
- Er is een antroposofische speelzaal en een antroposofische halve dag opvang (die overigens niet gesubsidieerd wordt), die publiek trekken over grotere afstanden. Dat is ook de ervaring van internationale basisschool Leimundo: als je een naam hebt, trek je kinderen van grote afstanden aan, zelfs van buiten de stad.

Er wordt bijgevolg sinds enige tijd met kinderen door de stad gereisd, naar een speelzaal van de voorkeur. Soms dichtbij (van Roomburg naar de Burgemeesterswijk), soms met kilometers

(bijvoorbeeld van Zuidwest naar de Stevenshof). Dat neemt niet weg dat er nog steeds een oververtegenwoordiging van vve-kinderen in vier wijken is met een sociale problematiek – Noord, Merenwijk / Slaaghwijk, het grote Zuidwest en De Mors. Maar het reisgedrag van ouders maakt, in combinatie met de typologieën, het wel noodzakelijk om niet alleen wijksgewijs maar ook stedelijk naar de populatie te kijken.

Overigens is De Mors ook de vestigingsplaats van vrouwenopvang Rosa Manus. Dat werkt een hoger aantal vve-kinderen in deze wijk in de hand, maar het zegt weinig over de wijk. Rosa Manus is een stedelijke voorziening die toevallig in De Mors staat.

*Ten tweede.* Er zijn kinderen met een psychosociale stoornis of een beperkte begaafdheid. We zagen de groep al langskomen in een lijst van typen. Voor sommige van deze kinderen kan een speelzaal nog de brug vormen naar het reguliere onderwijs vanaf de vierde verjaardag, maar bij andere kinderen wordt na enige tijd duidelijk dat dit er niet meer in zit. Er is inmiddels een ‘Atento groep’ van start gegaan (atento is Esperanto voor aandacht), in Zuidwest, met maximaal 10 deelnemers. Hier tekent zich iets af van een voorschool verwant aan en toelidend naar het passend of speciaal onderwijs. Probleem is in deze groep juist wel weer de afstand: de ouders zijn vaak amper mobiel. Een tweede groep in het noorden van de stad zou uitkomst bieden.

*Ten derde.* 5% van alle kinderen heeft een TOS, een taalontwikkelingsstoornis, zoals dyslexie. Daarnaast zijn er de kinderen met een ‘blootstellingsachtergrond’: niet de aanleg, maar de context is risicovol. Voor de wijze van behandeling is het onderscheid belangrijk. Maar zeker bij de internationals is het verschil lastig vast te stellen. Er is meer ruimte nodig om tot een beoordeling te komen. Als de internationalisering van de stad doorgaat in het tempo van de afgelopen twee of drie jaar, dan kan die ruimte er niet meer ‘bij gefrommeld’ worden en moet er iets op bedacht worden.

Ten vierde. De uitvoerders van de voorschool voelen een groeiende behoefte om pakketten te kunnen maken. In een citaat:

“Er kunnen nu twee dagdelen extra voor vve-kinderen gefinancierd worden. Maar we vinden vaak dat het zinvol is als de ouder zelf ook iets gaat doen, de gewenste beweging maakt. Je moet ouders geen extra dagdelen geven, maar een pakket. Dus dagdelen plus Jong Geleerd Thuis Gedaan of Opstapje bij je thuis. Sommige ouders komen nu letterlijk om extra dagdelen vragen. We zien ook derde kinderen uit een gezin langskomen. De ouders hebben de hele riedel gehad, de voorleesexpres en weet ik wat, en toch kun je nog steeds niet zelf. Je moet inschatting maken van de waarde van je investering. Als je inschat dat ouders bij het derde kind nog steeds niet gaat voorlezen, is je investering niet rendabel en had het een ander pakket moeten zijn”.

Deze ogenschijnlijk simpele observatie – kies het goede interventie-instrument – heeft twee vergaande consequenties. In de eerste plaats moet de samenwerking tussen de uitvoerders van de voorschool goed zijn en niet zijn ingegeven door marktgedrag (wie biedt welk instrument). In de tweede plaats moet er ruimte zijn voor collegiaal overleg, eigen beoordeling en toetsing van adviezen in intervisie-situaties. We komen hier later nog op terug.

## **12. Complexe problemen lokken complexe systemen uit**

Nederland beleeft in de eerste helft van 2019 veel sociale onrust. Er zijn werkonderbrekingen, er wordt gestaakt en dan vooral in publieke en semipublieke sector. Met een staking in het onderwijs

als meest opvallende uiting. De onrust is historisch gezien niet helemaal te verklaren. Het niveau van overheidsfinanciering van het onderwijs is nog nooit zo hoog geweest. En met talloze vacatures, zijn de kansen op een baan en op een promotie ook al beter dan ooit.

Bij goed luisteren blijkt het ook wat minder om geld te gaan. Er is zeker onvrede over de primaire beloning, maar sterker is de onvrede over de werkdruk. Die voor een deel overigens wordt opgeroepen door personeelsschaarste. En daar achter doemt op wat misschien wel de hoofdmoot is: de 'systeemdruk'. Het onderwijs heeft te maken met talloze politiek-sociale doelen en prestatie-eisen en met een grote nadruk op een verantwoording via meesystemen. De ruimte voor professionele autonomie – een eigen beoordeling en een eigen verantwoordelijkheid – is beperkt geraakt.

Vergelijkbare geluiden komen uit de zorg. Er zijn geluiden dat professionals tot 30% van hun tijd besteden aan het vullen van informatiesystemen ten behoeve van verzekeraars en overheden, terwijl ze weinig professionele feedback krijgen vanuit al die systeem-informatie.

De 'systeemdruk' is in een deel van de publieke sector een zelfstandig probleem geworden. De systemen worden gebruikt voor toedeling van middelen, voor planning en controle. Ze worden gebouwd en beheerd door mensen die niet noodzakelijk veel van de praktijk van zorg en onderwijs weten en meer bestuurskundig of beheersmatig geschoold zijn. Ze worden gevuld door uitvoerende professionals, die het resultaat van veel invulwerkzaamheden niet in kunnen zien en de informatie niet kunnen gebruiken voor hun eigen werk.

De voorschool is in zekere zin een 'cross-over' tussen zorg en onderwijs. De indicaties voor het vaststellen van de kwetsbaarheid van kinderen worden uitgevoerd door jeugdartsen van het Centrum Jeugd en Gezin (de ggd), de opvolging van de indicaties vindt plaats door didactisch geschoold personeel met een educatieve oriëntatie. Er komen twee kolommen bij elkaar.

Het is niet vreemd dat de hier beschreven systeemdruk ook in de Leidse voorschool merkbaar is. De systeemdruk werd als 'bijvangst' van dit onderzoek naar de samenstelling van de populatie indringend onder woorden gebracht. Het was dus niet het eigenlijke onderwerp van dit onderzoek. Maar we kunnen het onderwerp niet negeren, omdat het in de praktijk wordt gezien als een barrière voor het optimaal functioneren van de voorschool. We behandelen het onderwerp hier op een zeker abstarctieniveau.

Het gaat in de relatie tussen de 'de professional' en 'het systeem' om twee dingen.

Ten eerste voelen professionals zich niet vrij om op basis van hun eigen beoordelingsvermogen een behandelstrategie te ontwerpen, door te verwijzen of een pakket van maatregelen samen te stellen. Het is niet een kwestie van een tekort aan geld of tijd. Het is een kwestie van remmingen in het uitoefenen van het vak. Er zijn in de beleving veel voorschriften en veel protocollen.

Ten tweede is het een kwestie van verantwoording en rapportage. Geen van de professionals die in het kader van dit onderzoek zijn geraadpleegd, is tevreden met de wijze van verantwoording en de daarop volgende wijze van aansturing. Het aanleveren van verantwoordingsinformatie wordt als een intensieve tijdsbesteding ervaren, terwijl de respons op al die informatie minimaal is. De gevraagde informatie verandert bovendien vrijwel jaarlijks. Daardoor is terug- of vooruit kijken weer lastig. Maar het belangrijkste is dat de informatie niet functioneert in een communicatief discours. Het is van beide kanten eenrichtingsverkeer.

We schrijven deze observaties op met een slag om de arm: de belemmering om het vak uit te oefenen, wordt subjectief ervaren. Voorbeelden van professionals die echt worden teruggefloten, zijn vrij schaars. En er zijn ook voorbeelden van professionals die willens en wetens de hand lichten met voorschriften, als ze dat in het belang van een kind vinden.

Het is een zaak van onuitgesproken verwachtingen. Minister van Volksgezondheid Hugo de Jonge sprak over de regeldruk in termen van het 'gestold wantrouwen'. Overal in de publieke sector speelt dit punt op: verpleegkundigen, politieagenten en docenten voelen zich gewantrouwd door hun politieke opdrachtgevers. Die politieke opdrachtgevers op hun beurt willen een incident- en klachtvrije praktijk met een voorspelbaar resultaat. Elk bericht dat de praktijk niet optimaal is, kan aanleiding zijn voor nog meer regels en nog meer wantrouwen. Een van de woordvoerders merkte op dat alleen al een hartelijke uitnodiging van politiek en overheid om professionaliteit te tonen, verantwoordelijkheid te nemen en een goed inhoudelijk verhaal te vertellen, enorm zou schelen. Dan is het systeem helemaal niet veranderd, alleen de toon wordt anders gezet. 'Van gestold wantrouwen naar gezond vertrouwen' (quote minister Hugo de Jonge).

In het publieke debat bouwt zich iets van tegengewicht op. In de zorg worden 'schrapsessies' georganiseerd om overbodige regels en administratieve lasten te elimineren. Regels van overheidswege, maar minstens zoveel interne regels die te weinig betekenen in kwaliteitsverbetering maar wel de werkdruk verhogen. Is het tijd voor een schrapsessie in het voorschoolse domein?

Er is ook een verschil in perspectief. Professionals lezen niet standaard beleidsnota's. De beleidsnota's komen tot hen in de vorm van excelsheets. Dat helpt hen niet om te handelen vanuit de verwachtingen van het beleid. Omgekeerd is een professional soms ook gewoon een vakidoot, in de goede zin van het woord, hij heeft alleen oog voor het individu, maar niet op de afwegingen die in het publieke domein gemaakt worden over de inzet van schaarse middelen.

We komen met dit soort observaties in de buurt van de beroemde theorie van het communicatieve handelen van Jürgen Habermas, die al in de jaren zeventig vaststelde dat dienaren van de publieke zaak vaak dwang ervaren in plaats van een effectieve inzet van deskundigheid. Beide partijen – beleid en uitvoerders - moeten een expliciet gezamenlijk taalspel ontwikkelen, met ondersteuning van empirische informatie, scholing en kennisopbouw. Daar horen ook heel praktische zaken bij, zoals:

- Relatie-opbouw. Oppassen met snelle wisselingen in het beleid en onder de mensen die het beleid formuleren. Oppassen met interimers die alleen op systeemkennis sturen en niet op veldkennis.
- Weinig criteria aan de voorkant teneinde druk op te bouwen om zelf na te denken en kwaliteit te bieden.
- Een combinatie van schriftelijke en mondelinge verantwoording, een analogie met het wetenschappelijke forum (rapporten, lezingen, kenniskringen, intervisie).
- Niet teveel tussenlagen en coördinatoren. In plaats daarvan de professional scholen en toerusten voor zelfsturing en samenwerking.
- Sturing en verantwoording laten aansluiten bij de motivatie.
- Verwant met dat motivatiepunt: voorkom dat professionals 'systeemtrouw' zijn en vinkjes zetten alleen om zich in te dekken tegen aansprakelijkheid. Vermijdingsgedrag staat haaks op het onderzoekende en 'outreaching' gedrag dat nodig is voor een effectieve voorschool.
- Denk niet vanuit eindbeelden. De stip op de horizon dat alle kinderen met gelijke kansen aantrede in het onderwijs, zal wel een stip blijven. Zeker in een hop-on-hop-off stad is het werk nooit klaar. Denk liever in dynamiek en leerprocessen.

‘Communicatief handelen’ zoals hier beschreven, vergt een flink organiserend vermogen. De beweging die in de voorschool in gang is gezet – werk op hbo-geschoold niveau – gaat dat verzilveren. De stijging van het scholingsniveau brengt twee belangen bij elkaar: het belang van een steeds complexere populatie kinderen en ouders aan de ene kant en het belang van sturing en samenwerking op basis van professionele autonomie anderzijds.

### 13. Een ‘good practice’ benadering

Gemeenten hebben een keuze in het zoeken van een balans tussen ‘systeemdruk’ en ‘communicatief handelen’, al is die keuze niet heel zwart-wit. Arnhem geldt als een interessante referentiestad. Arnhem is stevig gaan investeren in de voorschool, in reactie op de financiële risico’s in de jeugdzorg. Jeugdzorg kan een zeer dure werksoort worden. Met het uitsparen van een cliënt in de jeugdzorg kan al snel een extra peutergroep gefinancierd worden. Er is empirisch onderzoek gedaan naar de preventieve werking van een voorschool, maar het blijft een gewaagde politieke keuze. Arnhem rekent er op flink te kunnen besparen op de jeugdzorg.

Een korte schets van de Arnhemse balans tussen systeem en dialoog, in een lang citaat:

“We hebben zo’n 50 zalen in totaal, er werken ongeveer 160 mensen, 62 fte. Wij bieden zorg aan circa 1300 a 1500 peuters. () De organisatie is vrij plat, 40 verschillende locaties worden aangestuurd door twee managers die 28 uur werken. Zelfsturend werken vinden we belangrijk. De locaties hebben niet nog afzonderlijke teamhoofden of iets dergelijks, gewoon leidsters. 20% van alle peuters in de stad heeft een vve-indicatie, Arnhem is de op drie na meest armoedige stad van Nederland. () We hebben vijf categorieën waarmee de kinderen worden geïndiceerd, dat doen de consultatiebureaus. Dat zijn criteria als taalarme gezinsomgeving, vluchtelingenstatus, migrantenachtergrond. We hebben een ruime vve indicatie, we investeren er veel geld in. In 2017 hebben we het ontwikkelrecht ingevoerd: alle peuters vanaf 2,5 moeten een aanbod krijgen, ook peuters die niet vve zijn maar wel opgroeien in gezinnen met minder middelen. () Er is nog overerfbare armoede in de stad, maar er zijn ook vinewijken met vrijstaande huizen. Daar is de vereenzaming weer groot, onze locatie richt zich op onderlinge samenwerking tussen bureaus. Zo’n voorziening, daar bieden we deskundige begeleiding met vorm van kinderopvang en we gaan er met ouders in gesprek. Daar voel je wel weer de verbinding, zeker als het om eten gaat bijvoorbeeld. Wat zijn nou de pareltjes? Vaste groepen, vaste leidsters, samenwerking met ouders. De neiging is dat we hier meer richting onderwijs dan richting kinderopvang gaan. Er zijn peuterspeelzalen die best onder regie van onderwijs kunnen qua uitwisseling van capaciteit en dergelijke.

Als ik het meet aan reacties van pedagogisch medewerkers, dan voelen ze toenemende druk om te voldoen aan een bureaucratisch systeemdenken, in termen van verantwoording. Sommige locaties doen vooral wat ze zelf willen. Stagiaires plaatsen op eigen initiatief en dergelijke, maar dan komt er inspecteur en die tikt ons op de vingers. Wij stimuleren die professionele autonomie, en anderzijds maken we onderdeel uit van een grote organisatie. Het is balans zoeken.

De gemeente is op het punt van inhoudelijke motieven gesprekspartner. Heel veel voorzieningen hebben enige recalcitrantie in zich. Er zijn duidelijk subsidiekaders, binnen die kaders heel veel handelingsruimte. () Er zijn raadsledenbijeenkomsten waarbij wij raadsleden uitnodigen, met daarin wat wij denken dat goed is voor de stad. Ook de maatschappelijk educatieve agenda, hier zit de kennis en hier moeten we dus de besluiten maken. We maken voorstellen voor de politiek en daar staat de wethouder ook open voor. () We hebben geen druk op waar we moeten werken, in welke wijken. We hebben in Arnhem de teams leefomgeving. Die zijn bedoeld om in de buurten, de toe-eigening van

middelen deels te laten bepalen door mensen in de buurt. De keuze voor bepaalde wijken is een autonome beslissing van onze organisatie”.

De Arnhemse referentie is om twee redenen interessant. Ten eerste wordt er een hoog ambitieniveau uitgesproken, waarbij de voorschool ook ‘contexttaken’ krijgt, zoals eenzaamheidsbestrijding en verbindingen maken tussen ouders, tot en met samen eten. Ten tweede laat Arnhem zien dat de spanning tussen systeem en autonomie niet definitief opgelost kan worden; maar wel de vorm kan krijgen van een inspirerende dialoog.

## 14. Veranderende politieke status van de voorschool

Wat is – in het licht van een stad die zo snel verandert dat er nauwelijks een systeem op te bouwen is – een goede ‘line of reasoning’ voor de voorschool? We zetten een aantal stappen.

Er zijn twee goede redenen om de voorschool – beschreven als een speels, maar didactisch goed doordacht aanbod van speelzaal gecombineerd met gezinsondersteuning en gecombineerd met een informatieketen tussen zorg en educatie, gericht op taalverwerving door 2.5 – 4-jarigen – als een openbare basisvoorziening te zien:

- Het landelijk beeld. Toen de leerplicht aan het begin van de 20<sup>ste</sup> eeuw werd ingevoerd, ging het om de periode van 6 tot 12 jaar. In een aantal tussenstappen is dat geworden tot de periode van 5 tot 18 jaar. Met een rafelrand aan de bovenkant: je kunt voor je 18<sup>de</sup> stoppen als je al een kwalificatie op startniveau (niveau 2) hebt. En een grote rafelrand aan de onderkant: vanaf 4 jaar is er een leerrecht. Van dat laatste maakt bijna elk kind gebruik. Het ‘voelt’ als een leerplicht van 4 tot 18. Die lange periode geldt als een maatschappelijk geaccepteerde en zeer breed gedragen tijd van overheidsgecontroleerde en – gefinancierde opleiding. De eigen bijdragen van ouders zijn in deze lange periode minimaal en hooguit aanvullend op de overheidsfinanciering. De anderhalf jaar die aan die lange periode vooraf gaat, is andere koek: dan is er plotseling een stelsel met beperkte toegang, inkomensregelingen, ingewikkelde tellingen en van stad tot stad wisselend beleid. Dat is een merkwaardige systeembreuk. Bezien vanuit de geschiedenis, is het een kwestie van tijd tot daar een einde aan komt en de voorschool een basisvoorziening wordt: een recht op educatief aanbod gedurende drie of vier dagdelen per week.
- Het Leidse beeld. Leiden is – met nog een aantal steden van het slag Amsterdam, Utrecht, Nijmegen, Groningen, Delft – aan het experimenteren met een nieuwe stedelijke levensstijl, met een vlottende bevolking, een hoge mobiliteit en een snelle internationalisering. De stad is een ‘green house’ voor veranderingen. Nieuwe problemen die met de levensstijl te maken hebben – zoals de invloed van werkstress op de opvoeding van jonge kinderen – worden in dit soort steden het eerste manifest. En ook is in dit soort steden het eerste de behoefte zichtbaar aan een ‘common ground’: waar treffen al die nieuwe stedelingen elkaar? Waar worden gezamenlijke waarden gecreëerd en beelden over het leven in de stad uitgewisseld? Bijna alle immigratielanden hebben plekken gecreëerd waar die ‘common ground’ gevonden kan worden. Zoals de ‘community colleges’ in de Verenigde Staten, waar iedereen zonder administratieve poespas Engels kan leren en kennis kan maken met het Amerikaanse burgerschap. En Israël en Canada met hun uitgebreide stelsel van voorscholen, waar nieuwkomende ouders met hun kinderen

meegroeien in de mores en de taal van het nieuwe land. Ouderparticipatie rondom een peuterspeelzaal is een beproefde manier van inburgering.

Ondanks de zowel landelijk als lokaal zeer stimulerende context, zal de stap naar de voorschool als basisvoorziening voorlopig niet gezet worden. Het dichtste bij kwam een aantal jaren geleden de gemeente Amsterdam, die op papier de peuterspeelzalen als basisvoorziening erkende en de keuze maakte om ze te vestigen in de nabijheid van een basisschool, zodat een doorlopende leer- en informatielijn gewaarborgd zou zijn. Waarbij we weer de kanttekening maken dat zo'n schoolse omgeving niet betekent dat het spelaanbod in de speelzalen ook schools is. Iedereen is het er over eens dat een speelzaal een speelzaal moet blijven.

Het huidige kabinet heeft de discussie over de voorschool (speelzaal plus dienstenpakket naar de gezinnen plus informatievoorziening in de keten van zorg, welzijn en onderwijs) politiek gesproken afgekapd. De voorschool is geen basisvoorziening. Maar in de praktijk zet het kabinet toch stappen, Vanaf 2020 gaat het Rijk de gemeenten niet tien uren vve per geïndiceerd kind betalen, maar 16 uren. Het Rijk gaat daar 170 miljoen voor uittrekken: 150 miljoen voor de uren, 20 miljoen voor kwaliteitsverbetering. Het Rijk bevestigt dat het budget voor onderwijsachterstanden – 486 miljoen vanaf 2020 – voor het grootste deel bestemd is voor de voorschool, van 2.5 tot 4 jaar. Een kleiner deel is bestemd voor zomerscholen en schakelklassen voor kinderen vanaf 4 jaar. Tenslotte wil het Rijk vanaf 2020 meer hbo-ers in de groepen hebben. Dit soort stappen maakt het voor een volgende periode gemakkelijker om de laatste duwtje te geven en van de vve een breed toegankelijke basisvoorziening te maken.

We zien nog een tweede reden voor dat toekomstperspectief. Het onderwijsachterstandenbeleid is in het kabinet een coproductie van minister Slob van onderwijs en staatssecretaris Blokhuis van gezondheidsbeleid. Er staat een stevig politiek stempel op het onlangs gesloten Nationaal Preventieakkoord. En als er iets echt preventief is, dan is dat vroegtijdige signalering. De voorschool is daar bij uitstek het instrument voor. Zo is het plausibel dat investeringen in de voorschool weer besparingen opleveren in de jeugdzorg, die op dit moment met onbeheersbare financiële moeilijkheden en wachtlijsten kampt.

Natuurlijk heeft een bewindsman ook met andere zaken te maken: politieke opportuniteit, geld, enzovoort. Maar de ongerijmdheid dat de voorschool nog geen vaste plek heeft terwijl alle pijlen op preventie worden gericht, slijt in de praktijk steeds verder weg.

## **15. Zoeken naar Leidse ruimte**

Het staat de stad Leiden vrij om de voorschool op Leidse maat als basisvoorziening te erkennen. Maar zonder aanvullende financiering en zonder een landelijk kader, heeft dat niet meer dan symbolische waarde. Wat kan er dan wel gebeuren? Kan er op enige manier vooruit gelopen worden op een nieuwe discussieronde in de nabije toekomst?

Een eerste voorbereiding op een status als basisvoorziening is verder investeren in de kwaliteit. Erkenning als voorschool vergt van een peuterspeelzaal het gebruik van didactisch doordachte methodes en de aanwezigheid van een hbo-geschoolde medewerker. Hoewel niet alle speelzalen vve-erkend zijn, voldoen sinds enige tijd wel alle zalen aan deze eisen. Er is in korte tijd dus veel kwaliteit toegevoegd. En overigens zijn er ook onder mbo-geschoold personeel door bijscholing en

toenemende ervaring veel competenties bijgekomen.

Maar dat is nodig ook. Bijna iedereen in de voorschool, bij de Centra Jeugd en Gezin en in het basisonderwijs meldt dat de complexiteit de afgelopen twee jaar flink aan het toenemen is. De veranderingen van de stad vertalen zich in een veeleisende populatie. De duiding van bijna alle betrokkenen is niet dat er meer 'systeem' moet komen, of meer tellingen en verrekeringen van de steeds pluriformere casuïstiek, meer controles of meer afzonderlijke kwaliteitsfunctionarissen, maar dat de deskundigheid van het personeel verder omhoog moet. De meest praktische verhalen komen uit speelzalen die in hetzelfde complex zitten als een basisschool: dat maakt het gemakkelijk om pabo-gevormde deskundigheid binnen te halen. En ook heel praktisch is de beginnende roep om academisch geschoold personeel in het basisonderwijs.

De gewenste geleidelijke stijging van het opleidingsniveau kan gepaard gaan met een tweede strategie: een grotere rol voor de professionele autonomie. Daarmee bedoelen we een terugdringing van instructies en systeemgebruik voor zover die niet begrepen worden en niet als dienstbaar aan de praktijk ervaren worden en een grotere ruimte voor zelfsturing, eigen beoordeling en inhoudelijk gesprek. Van meer geschoolden mag verwacht worden dat zij beter tot zelfsturing in staat zijn, sneller systemen kunnen vullen en eerder aan de bel trekken wanneer het systeem niet werkt. Het gaat met nadruk niet om minder informatie en minder verantwoording, maar andere informatie en een meer inhoudelijke verantwoording. Een paar voorbeelden:

- Er is behoefte gebleken aan een globaal inzicht in de effecten van de voorschool op de kinderen in de basisschoolleeftijd. Andersom gebeurt nu al: wanneer ouders daarmee instemmen, vindt 'warme overdracht' plaats van een kind van de speelzaal naar de basisschool. Daarmee is voor de speelzaal de kous af. De enige plek waar thans 'retourinformatie' voor handen is, zijn de locaties waar peuterspeelzaal en basisschool een gebouw delen. Er is dan uitwisseling op het plein. Waar wel ruimte voor is, is 'feedback' aan JES Rijnland, peuterspeelzalen en CJG op een enigszins geaggregeerd niveau. Zonder namen, wel vanuit groepen. Het is een manier om 'overstijgend' over kinderen te praten. Inzichten in de voortgang na het vierde jaar kan de praktijk van de voorschool weer vooruit helpen. Dat is niet alleen een kwestie van het communicatiemoment scheppen, maar ook van goed articuleren van kennis en expliciet maken van verwachtingen. Een betrokkene merkt op dat een school bij de verwachting ten aanzien van een beginnende leerling vaak niet verder komt dan "ze moeten zindelijk zijn en naar hun ouders luisteren". Dat is te weinig om een voorschools programma op te baseren.
- Er is behoefte aan miniconferenties met een externe informatieaanbod (spreker) over stadskennis, de Haagse discussie over de voorschool, trends uit andere steden en andere onderwerpen. En aan zo'n miniconferentie moet steeds de mogelijkheid voor onderling contact worden toegevoegd.

Dit zijn twee voorbeelden die direct te maken hebben met beginnende 'sectorvorming'. In plaats van alleen maar overheidsbeleid uit te voeren, beginnen de instituten die gezamenlijk de voorschool uitvoeren, onderling kennis op te bouwen en standaarden vast te stellen. Ze gaan daarmee de kinderdagverblijven achterna, die dit proces van verzelfstandiging al langer hebben ingezet.

De bekostiging van de voorschool zou meer op 'lumpsum' basis kunnen gaan plaatsvinden. Dat gebeurt in het onderwijs ook, zij het dat bovenop de lumpsum financiering in de loop van de tijd weer een stelsel van deelafspraken, tellingen en verantwoordingssystemen gebouwd is. De neiging



om te sturen vanuit een spreadsheet is zeer hardnekkig. Dat heeft ongetwijfeld niet alleen te maken met overheidsmanagement, of met 'gestold wantrouwen' van de overheid in de publieke instituties. Het heeft ook te maken met gebrekkige sectorvorming. Scholen, voorscholen en zorginstellingen zijn wellicht nog wat te veel gewend om naar de overheid te kijken en te weinig vanuit eigen inzicht hun werk op te pakken.

Uiteindelijk zou de voorschool in de buurt van het Finse onderwijsmodel kunnen komen. Finland heeft hooggeschoold personeel, inclusief academisch geschoold personeel in het basisonderwijs. Dat personeel heeft een hoge maatschappelijke status en beschikt over een grote mate van professionele autonomie. Finland beschikt over een van de best presterende onderwijsstelsels ter wereld.

## **16. Op naar een Leidse 'good practice'**

Een wijdverbreide mantra: "Er moet meer samengewerkt worden". We zetten de mantra tussen aanhalingstekens, omdat het een open deur is: er moet altijd en overal meer samengewerkt worden. En in de voorschool is ook een zekere vermoeidheid bij het woord: het is een vergaderwoord, geen werkwoord. Maar wat we bedoelen is zeer concreet. De voorschool is een staalkaart van voorzieningen, van peuterspeelzalen tot de programma's van JES Rijnland voor de thuissituatie en de diagnostiek en preventieactiviteiten van de CJG's. Waar het om gaat is dat uit die staalkaart steeds weer passende pakketten worden gevormd. Nu leidt – bijvoorbeeld – een vve-erkenning tot een verdubbeling van gratis speelochtenden naar vier. Maar dat is niet perse de meest gewenste actie. Het kan net zo goed gaan om een programma van JES Rijnland of om nog wat anders. Het maken van passende pakketten is het doel van de samenwerking.

We hebben al eerder vastgesteld dat het probleem niet op operationeel niveau zit. Het personeel van speelzalen, CJG's, JES Rijnland en anderen weten elkaar wel te vinden als het om individuele casuïstiek gaat. Het probleem zit 'm in ontbrekende stabiliteit.

Samenwerking vergt een vorm van lange termijn zicht. De uitvoerende instellingen staan nu permanent onder druk om hun prestaties te laten zien en hun levensvatbaarheid te bewijzen. Zowel de extra inspanningen en innovaties als de bezuinigingen en bijstellingen komen vaak van buiten (de gemeente) en niet vanuit de praktijk. Die voortdurende externe prikkels vormen geen aanmoediging voor samenwerking, maar juist voor een gerichtheid op de eigen producten en diensten. De jaarcyclus met steeds weer nieuwe eisen is te kort om in samenwerking te investeren: "Ik blijf zeer beweeglijk van jaar tot jaar volkomen stil staan". Er is stabiliteit nodig: een meerjarig financieel kader met een globaal prestatiepakket, waarbinnen de instellingen hun eigen werk kunnen ontwikkelen. In het onderwijs is de nodige ervaring met een 'lumpsum' financiering. Daarmee zijn de problemen omtrent levering en verantwoording niet opgelost, maar er is wel een houvast. Ook voor de voorschool is een vorm van lumpsum de moeite waard.

Het pleidooi is om nog een stap verder te gaan. Op dit moment moet de samenwerking in de sector gestalte krijgen vanuit een groep onder regie van de gemeente. De gemeente heeft met elke partij ook nog een eigen financiële en verantwoordingslijn en maakt ook aparte afspraken met instellingen over innovaties en projecten. De bereidheid en de noodzaak om samen te werken worden zo voortdurend beproefd door zorgen over de bedrijfscontinuïteit en door de vrees de boot te missen. De dynamiek is halfslachtig: er moet zowel geconcurrereerd als samengewerkt worden. Een oplossing is om een lumpsumafpraak te maken voor de komende vier of vijf jaar waarbij ruime

randvoorwaarden en globale prestaties afgesproken worden. Binnen dat raamwerk moet de voorschool tot zelfregie komen. Hoe ze dat doet, is aan de voorschool zelf. Dat geldt ook voor bijzondere projecten, innovaties en nieuwe uitdagingen waar 'à l'improviste' oplossingen voor moeten komen. Uitdagingen, die er bij zo'n beweeglijke populatie geheid gaan komen. De gemeente kan die aandragen, maar het is aan de voorschoolpartijen om daar in onderling overleg een kanaal voor te vinden. In de huidige situatie is het mogelijk dat aan de ene kant een speelzaal moet sluiten en dat aan de andere kant een partij in gesprek is met de gemeente over een innovatief project met projectgeld. Die situatie belemmert goede afwegingen.

Intussen blijft het wel publiek geld en blijft de gemeente inhoudelijk gezien een onmisbare partij. Er moet dus verantwoord worden, maar dan langs de lijnen van een communicatief discours: kwalitatief, op een manier die 'meerwaarde' biedt aan de uitvoering, gericht op leereffecten en 'good practices', cijfers als basis (en niet als target) en kennisdeling met alle veldorganisaties en met college en gemeenteraad.

De producten van de verantwoording moeten drie doelen tegelijk dienen:

- Inzicht voor en mogelijkheid tot beleidsvorming door de gemeente
- Respons op het handelen van individuele professionals en dat van hun organisaties, deskundigheidsbevordering en toerusting van de sector
- Identiteitsvorming van de sector naar de rest van de stad, bijdragen aan de 'public support' voor en de marketing van de voorschool.

Dit wordt geen gemakkelijke pilot. Maar er zijn goede bouwstenen beschikbaar, zowel in Leiden als in andere steden. En het past bij de status van Leiden als een veldlaboratorium voor een nieuwe stedelijke levenswijze, met veel participatie en zelfsturing.

In het verlengde daarvan: er is jarenlang gearzeld om Leiden echt als een onderwijsstad te definiëren. Leiden heeft voor een betrekkelijk kleine stad een enorm educatief aanbod; maar het is er nooit goed van gekomen om al dat onderwijs als een eigenstandige economische sector met een eigen infrastructuur te zien. Tot nu. Sinds enige tijd is het Leiden Education Fieldlab actief (voorheen Huis van het Onderwijs), een gezamenlijk centrum voor 'research & development' van het hele onderwijs, inclusief de beide kolommen vmbo-mbo-hbo en havo-vwo-wo, inclusief het basisonderwijs en inclusief het speciaal onderwijs. De voorschool hoort eigenlijk ook in dat project. De uitdagingen van een nieuwe generatie jongeren worden in de voorschool het eerste zichtbaar. En de populatie is zo complex, dat er stellig veel R&D gebruikt kan worden.

Daarmee willen we geen voorschot nemen op de discussie wat het voorland van de voorschool is: welzijn en zorg, onderwijs of nog iets anders. Zoals eerder gemeld heeft Amsterdam enige tijd lang gekozen om de voorschool aan te haken bij het systeem van het basisonderwijs. Maar voor zo'n keuze is het nog te vroeg. Pas wanneer er weer schot komt in de discussie over de voorschool als basisvoorziening, kan daar iets definitiefs over gezegd worden.

Iets anders: het onderscheid tussen vve- en niet-vve-voorziening houdt om twee redenen geen stand. Ten eerste bieden alle speelzalen sinds enige tijd vve-kwaliteit, ook als ze niet als vve-voorziening erkend zijn. Ten tweede is het onderscheid aan de cliëntenkant niet meer effectief, in het licht van de snel toenemende complexiteit van de populatie.

Het antwoord op die complexiteit zou in twee acties gezocht kunnen worden:

- Een grotere rol voor het eigen beoordelingsvermogen van de professionals bij het samenstellen van het pakket voor kind en gezin.
- Een stijging van het opleidingsniveau van het personeel naar dat van het hbo, inclusief werving van nieuwkomers met een hbo-diploma en inclusief ‘doorscholen’ van mbo-gediplomeerden die al in dienst zijn.

Die laatste opmerking leidt naar nog een mantra in het veld: “Je zou het hele setje naar hbo-niveau moeten tillen”. Dat is het Finse onderwijsmodel waar we het eerder over hadden: hooggeschoold personeel met een grote professionele autonomie als antwoord op de noodzaak om in grotere complexiteit toch hogere kwaliteit te leveren.

## 17. Een Afrikaanse wijsheid

We begonnen dit rapport met een jezuïetenwijsheid: ‘geef ons een kind de eerste zeven jaar. Daarna mag je ermee doen wat je wilt’. We passeerden terloops de wijsheid dat je een heel dorp nodig hebt om een kind groot te brengen. Nu heeft die wijsheid niets met de jezuïeten te maken. ‘It takes a village to raise a child’ wordt toegeschreven aan de Afrikaanse opvoedingscultuur. Het is natuurlijk een lekker lopend zinnetje. Maar het staat wel voor een behoorlijk specifieke visie.

Een generatie geleden sprak het allerminst van zelf dat opvoedingsondersteuning een professionele aangelegenheid was. De opvatting was her en der nog dat kinderen veel thuis moesten zijn en dat ouders – en met name moeders – van nature voldoende waren toegerust voor de opvoeding. In die opvatting klinkt de tijd door dat er tussen mannen en vrouwen een heldere taakverdeling was, dat er breed gedeelde normen waren – zoals ‘rust, reinheid, regelmaat’ als de Grote Drie van de opvoeding - en dat er een scherp afgebakende opvoedingsomgeving bestond: de verzuiling, met een voor deze luizenmoedertijden ongekende vertrouwensband tussen ouders en scholen en groot ontzag voor de deskundigen van de consultatiebureaus.

Maar opvoeden is knap ingewikkeld geworden. Er zijn sinds dertig of veertig jaar verschillende dingen aan de hand:

- De kwaliteitsaspiraties zijn enorm gestegen. We leven met z’n allen langer, zijn hoger opgeleid en hebben veel meer te besteden dan in 1990. Al die groei heeft zich niet vertaald in consolidatie, maar in nog hogere ambities ten aanzien van gezondheid, onderwijs, veiligheid en andere basisvoorwaarden.
- Ook de risicogevoeligheid is sterk gestegen. Kinderen zijn schaars, er mag weinig meer mis gaan. als er toch iets mis gaat, wordt er naarstig gezocht naar verdere risicoreductie: meer regels en meer toezicht. We hebben in dit rapport besproken wat de gevolgen zijn van die nadruk op foutenvermijding, namelijk het uitschakelen van het professionele beoordelingsvermogen. Er is zeker een betere balans nodig, maar we zullen niet meer afkomen van al dat toezicht.
- Door de individualisering zijn gezinnen meer op zichzelf teruggeworpen. Er is geen ‘extended family’ meer die de honneurs ten allen tijde kan waarnemen. En waar die er nog wel is – bijvoorbeeld in gemeenschappen van mediterrane migranten - wordt die rol vaak als een verstikkende sociale controle ervaren in plaats van als support. Gezinnen zijn sowieso klein geworden. De oude zegswijze over kinderen uit grotere gezinnen - ‘ze voeden elkaar wel op’ - heeft geen zeggingskracht meer.

- Er zijn weinig algemeen gedeelde standaarden meer. Sinds de opkomst van anti-vaxxers moet zelfs over zeer basale zorg als vaccinaties gesoebat worden. En internet werkt niet mee aan het ontwikkelen van een 'common ground'. Iedereen kan er van afhalen wat maar even opportuun is. Het is een wat teleurstellende vaststelling: de samenleving is nog nooit zo rijk en hoogopgeleid geweest als nu, maar preventiebeleid blijkt helaas voor een deel neer te moeten komen op het bestrijden van onzin.

De Afrikaanse wijsheid over het dorp is veel meer dan een lekker zinnetje. Het is een mooie metafoer om de druk te beschrijven waar opvoeders voor staan. Alleen: het dorp is niet een gezellige plek met een open ruimte waar alle kinderen met elkaar spelen, gadeslagen door een groep ouders en vergezeld door een arts en een leraar. Het dorp is een snel internationaliserende stad die bijna van jaar op jaar van samenstelling verandert, een 'people processing city' waar het gist van ideeën, kansen en vragen. We hebben weinig referentiekader: deze vorm van stadsleven is nieuw. We kunnen ons spiegelen aan een handvol andere Nederlandse steden en aan immigratielanden als Israël en Canada. Maar we moeten heel veel zelf uitvinden. Een van die zaken is de nevenfunctie van de voorscholen: ze functioneren in immigratielanden vaak als een 'community', de eerste plek waar nieuwkomers om zich heen kijken en de normen van de omgeving verkennen. 'Community building' zou zeer wel als opdracht aan de voorschool mee gegeven kunnen worden.

## 18. Een joodse wijsheid

De gemeentelijke statistiek telt 14.4% westerse allochtonen en 16.7% niet-westerse allochtonen onder de 124.000 Leidenaars. Bijna een derde deel van de bevolking geldt nu dus als migrant. Dat worden er in hoog tempo meer. De schatting van een jeugdarts in de binnenstad dat de helft van de gesprekken op het consultatiebureau in het Engels wordt gevoerd (en het beleid om personeel van het bureau ook op Engelse taalvaardigheid aan te nemen), kan dus wel kloppen.

We hebben die internationalisering in dit rapport in problematische zin besproken. Het wemelt in dit rapport van het woord 'complex'. Dat vraagt om enige tegenspraak: het is niet alleen complex. Dit rapport heeft het woord 'talent' nodig. Want dat is de keerzijde van de problematiek: er komt enorm veel talent de stad binnen. Dat woord 'talent' maakt de economische betekenis van de internationalisering duidelijk. Het woord is de Nederlandse taal binnengekomen uit het Grieks. Een talent was een hoeveelheid geld. Een flinke hoeveelheid, een kapitaal, voldoende om een kind op te voeden. Het woord is binnengekomen met het Bijbelboek Mattheus.

We citeren de Wikipedia samenvatting van de parabel:

Een man gaat naar het buitenland en draagt "zijn drie dienaars op zijn geld te beheren tot hij terug is. Aan de eerste dienaar geeft hij vijf talenten, aan de tweede geeft hij er twee en aan de derde één. Daarna vertrekt hij en gaan de dienaren aan de slag. Na een tijd komt de man terug. Hij roept zijn dienaren bij elkaar om te horen wat ze met het geld hebben gedaan. De eerste heeft het geld geïnvesteerd en van zijn vijf talenten er tien gemaakt. De meester prijst en beloont hem. De tweede heeft eveneens het geld geïnvesteerd en van zijn twee talenten er vier gemaakt. De meester prijst en beloont hem eveneens. De derde heeft zijn geld begraven, omdat hij bang was dat hij het anders kwijt zou raken en hiervoor gestraft zou worden. Hij graaft het talent direct op en geeft het terug. De meester zegt hem dat hij een slechte, luie slaaf is".

De nieuwkomers zijn het kapitaal van de stad, de bron van welvaart. Maar dat kapitaal moet tot bloei gebracht worden, het werkt niet als je het begraaft. De internationalisering is zowel een opgave als een buitenkans van de stad. Om van die opgave een buitenkans te maken, is een investering nodig in verwelcoming en in jong talent.

## 19. Wat is gelijkheid?

De talentengelijkenis roept bij Nederlanders altijd dezelfde vraag op: waarom krijgen de drie knechten niet alle drie evenveel talent mee?

Die vraag heeft een historische achtergrond. Het Nederland zoals we het nu kennen, is in de kern een creatie uit de Franse bezetting, van 1795 tot 1813. De Fransen hebben in die tijd hun rechtsfilosofie opgelegd. En Frans recht is Romeins recht. Nederlanders werden daardoor tot Romeinsrechtelijke denkers gemaakt. En Romeins recht is gelijkheidsrecht: iedereen gelijk behandelen. Het talentenverhaal wortelt in oude joodse rechtsopvattingen: niet iedereen gelijk behandelen, maar iedereen recht doen. Elk talent is anders en moet anders worden aangesproken.

De nadruk op generieke achterstandscriteria als bepalend voor de vraag of je voor een overheidsvoorziening in aanmerking komt, wordt door nieuwkomers uit andere landen niet altijd begrepen. Een begaafde jongen van tien die niet naar de Internationale Schakelklas kan omdat zijn ouders hoogopgeleid zijn, maar zelf aan alle kanten toe is aan een versnelde kennismaking met de Nederlandse taal (het zou zijn vijfde taal worden). Geen reden om elk generiek criterium overboord te gooien, wel redenen om goed naar elk talent te kijken en een ruimte te scheppen voor een eigen beoordeling door professionals.

## 20. Drie hoofdconclusies

De kern van dit rapport is een kwalitatieve beschrijving van de populatie van de Leidse voorschool, op basis van de ervaring, visie en perceptie van de mensen die in die voorschool werken. De beschrijving is gericht op het opsporen en remediëren van het risico van jonge kinderen om bij de entree in het basisonderwijs al op een onoverbrugbare taalachterstand (en daarmee onderwijsachterstand) te staan ten opzichte van hun leeftijdsgenoten.

We komen op die basis tot drie conclusies. We zien die conclusies als een vorm van beleidsuitvoering. De gemeenteraad van Leiden heeft in het najaar van 2018 het meerjarenkader voor de voorschool vastgesteld, ook financieel. Dat behoeft geen heropening. Maar de stad heeft behoefte aan een dynamische praktijk.

*Ten eerste.* We maken op dit moment een ‘paradigmawisseling’ mee. Het risico op een onderwijsachterstand op vierjarige leeftijd werd tot op heden vooral gedefinieerd vanuit de sociaaleconomische status en het opleidingsniveau van de ouders. Op grond van deze criteria,

zijn de meeste cliënten voor de voorschool te verwachten in Leiden-Noord, Slaaghwijk en in delen van Zuid-West. Het zijn voor wie Leiden een beetje kent, bekende vindplaatsen van mensen met een achterstand.

De stad verkeert echter in een snelle transformatie. Voor een deel is die wijkgebonden: nog steeds wonen er 'doelgroepers' in genoemde wijken, maar tegelijkertijd is er zo veel gebouwd, verbouwd, ontwikkeld en gemixt dat het eerder om buurten of vlekken binnen die wijken gaat dan om de wijken in hun geheel.

Naast die wijkontwikkelingen is er iets heel anders aan de hand: de nationale en internationale verhuismobiliteit – stad in en stad uit – is zo hoog geworden, dat we kunnen spreken van een 'hop on hop off' stad. De stad internationaliseert. Er zijn aanwijzingen dat de stad na een vertraging tijdens de kredietcrisis sinds enkele jaren zelfs razendsnel internationaliseert. Dat is een gevolg van de ontwikkeling van Leiden naar een campusstad: de bevolkingsuitwisseling met andere campussteden elders in het land en elders in de wereld begint de uitwisseling met de direct omringende regio te overstijgen. Leiden is een experimenteertuin aan het worden voor een hoogmobiele levensstijl. Een experimenteerruimte, waarin leereffecten op te halen zijn voor een flink deel van de Nederlandse samenleving. Een van de gevolgen van deze status is dat oude aannames over opvoedingsrisico's een nuancering nodig hebben. Er komen twee-, drie- of viertalige kinderen de stad in die overal maar kort wonen. Ze hebben ouders die hard werken en er een stedelijke levensstijl op na houden, met veel prikkels en veel context. Daar zitten risico's aan, ongeacht het opleidingsniveau. Het is niet geheel kloppend om bij die internationalisering vooral te denken aan de hoogopgeleide expat. Zo kan het ook gaan om Oost-Europese arbeidsmigranten die weliswaar relatief hoog opgeleid zijn (een niveau corresponderend met het Nederlandse mbo), maar erg moeten zoeken naar een stabiele plek in de Nederlandse samenleving.

Juist in deze campusstad is er een veelheid aan factoren die een onderwijsachterstand kunnen veroorzaken en een veelheid van wijken en buurten waar de achterstand zichtbaar kan worden. In die zin is er een nieuw paradigma: we moeten in deze experimenteertuin 'achterstand' en 'risico' opnieuw definiëren.

Daar komt nog iets bij. In Amsterdam is – onder toenmalig onderwijswethouder Lodewijk Ascher – een poging gedaan om van de voorschool een algemeen toegankelijke basisvoorziening te maken, zonder allerlei complexe uitspraken over doelgroepen. De inzet was om voorscholen in een traject te plaatsen met een nabije basisschool, zodat er een spel- en educatieketen zou ontstaan van 2.5 tot 12 jaar, met een doorgaande leerweg, een doorgaande informatiestroom en een niet-versplinterd gebruik van de onderwijsondersteuning. De argumenten om dat te doen zijn zeer valide voor het Leiden van nu:

- Het is niet helemaal logisch om in de leeftijdscategorie van 2.5 tot 4 oudergroepen te segmenteren naar draagkracht en tariefverschillen te hanteren, terwijl diezelfde oudergroepen na de vierde verjaardag onder de generieke toegankelijkheid van het basisonderwijs vallen.
- De voorschool is een van de eerste 'landingsplaatsen' waar al die mobiele stedelingen elkaar ontmoeten. De voorschool is een platform om in die enorm pluriforme bevolking te kunnen discussiëren over en oefenen met een 'common ground': schoolkansen, opvoedingswaarden.

Niet voor niets zijn veel van de methodes die in de voorschool worden gebruikt, oorspronkelijk in immigratielanden als Israël en Canada ontwikkeld: integratie begint bij kinderen. En Leiden is een immigratiestad, met de voorschool als een soort inburgeringsinstrument.

Amsterdam is weer op z'n schreden teruggekeerd. En de rijksoverheid heeft het debat over de voorschool als basisvoorziening 'on hold' gezet. Dat is jammer. Juist in hoogmobiele kennissteden is behoefte aan een voorschool als 'common ground'. Het is een Leids belang om samen met andere steden een eigen positie te ontwikkelen in deze discussie.

*Ten tweede.* Minister Hugo de Jonge heeft van het 'gestolde wantrouwen' een van de thema's van zijn ambtsperiode gemaakt. Met 'gestold wantrouwen' doelt hij op de politieke neiging om de professionele autonomie van werkenden in de zorg in te perken met voorschriften, protocollen, controles en andere systeeminstrumenten. De politieke neiging wordt enerzijds bepaald door risicomijding (elke 'fout' in de zorg kan leiden tot een kamerdebat), anderzijds door de wens om uit elke zorgeuro het uiterste rendement te halen (maakbaarheid van het resultaat). Het 'gestolde wantrouwen' wordt in de zorg als een probleem op zich ervaren. Werkenden stellen vast dat ze een belangrijk deel van hun tijd kwijt zijn aan het invullen van formulieren en het volgen van protocollen, waarvan ze zelf de meerwaarde maar weinig zien. De invuloefeningen verdwijnen in een 'black box' waar weinig respons uit komt. Hard werken aan informatie, zonder daar de zin van in te zien. Tussen de zorg en de politiek zitten vervolgens andere partijen, zoals verzekeraars. Zij vervangen de dossierbeoordeling door professionals met een onpersoonlijk systeem van afvinklijsten. Het is een slecht gebruik van de deskundigheid in de zorg en bovendien een mechaniek om mensen voortijdig hun loopbaan in de zorg te laten staken, daarbij het personeelstekort verergerend. Tegenover het 'gestolde wantrouwen' stelt De Jonge de 'good practice' benadering: meer vrijheid voor werkenden moet een effectievere inzet van hun deskundigheid mogelijk maken. Zelf levert hij zijn bijdrage aan die 'good practice' benadering door veelvuldig op werkbezoek te gaan, kennis te nemen van wat er in de zorg gebeurt en met werkenden daarover te discussiëren. Hij oefent als een soort Haagse verkenners in de werkelijkheid van alledag een tegendruk op het systeem uit.

De tegenstelling tussen het 'gestolde wantrouwen' en de 'professionele autonomie' is een van de constanten geworden in de publieke sector. Wie goed leest, ziet de tegenstelling terug in tal van berichten over uit de praktijk in de zorg, het onderwijs, de politie, de rechterlijke macht, de arbeidsbemiddeling en re-integratie. Dat geldt ook voor de Leidse voorschool. Het voorliggende onderzoek naar de samenstelling van de Leidse voorschoolpopulatie leidde spontaan tot een breed gedeelde observatie dat de beschikbare deskundigheid niet goed gebruikt wordt, omdat er teveel van systeemsturing wordt uitgegaan en de professionals hun handelend vermogen – waarvoor ze vaak langdurig zijn opgeleid – te weinig mogen aanspreken. Een voorbeeld daarvan is de opmerking dat er weliswaar een permanente gemeentelijke oproep ligt om tot meer samenwerking en meer innovatie te komen, maar dat tegelijkertijd die samenwerking en innovatie ontmoedigd worden door individuele partijen af te rekenen op geleverde diensten in van te voren vastgelegde rubrieken. Dat maakt het moeilijk om tussen de uitvoerende instellingen tot passende pakketten te komen: combinaties van producten van instellingen. Ook circuleert de observatie dat er veel geregistreerd wordt, zonder dat er respons of een gesprek op volgt. Nu is de tegenstelling 'gestold wantrouwen' of 'systeem' versus 'professionele autonomie' niet op te lossen. Hoezeer professionals ook in staat zijn om hun eigen boontjes doppen, samen te werken en door te verwijzen – het vullen van informatiesystemen als onderbouwing van inzicht en beleid hoort erbij. Bovendien is de tegenstelling ook niet scherp. Doorverwijzingen zijn, bijvoorbeeld, ook een kwestie van de telefoon pakken en handelen. Een doorverwijzing achterwege laten vanwege vermeende systeemdruk, kan ook een excuus zijn voor een niet al te ondernemende werkstijl. De systeemdruk in grote delen van de publieke sector lijkt zo bezien op

de veiligheid: er is een objectieve veiligheid en een subjectieve veiligheidsbeleving. Die twee kunnen behoorlijk uiteen lopen. Bij de politie wordt wel onderscheid gemaakt tussen systeeminformatie en straatinformatie. Het aangiftepatroon is systeeminformatie. Maar de subjectieve interpretatie van de agent die de wijk of buurt kent, is onontbeerlijk om aan die systeeminformatie de juiste kleur en handelingsperspectieven te geven.

Doorslaggevend in de verhouding tussen systeemdruk en autonomie is het communicatieve discours waarin die tegenstelling staat. We hebben in dit rapport verwezen naar het concept 'communicatief handelen' van Jürgen Habermas. In het kort: informatie die niet leidt tot een professioneel gesprek, wordt als ballast beleefd. Als professionals moeten registreren, moeten ze de resultaten ook weer te zien krijgen, de gelegenheid hebben erop te reflecteren en hun professionaliteit ermee aan te scherpen.

De paradigmawisseling in de Leidse voorschool is al voldoende reden om nog eens goed naar die tegenstelling systeemdruk versus autonomie te kijken. De veranderingen in stad en populatie gaan zo snel, dat improvisatievermogen en flexibiliteit vereist zijn. Een eenmaal vastgesteld beleidskader verouderd met de maand en vraagt voortdurend ontwijkgedrag. We geven de volgende aanbevelingen:

- De instellingen die de voorschool uitvoeren, zouden zelf uitgedaagd moeten worden om een meerjarige prestatieovereenkomst met de gemeente te ontwerpen. Die prestatieovereenkomst moet zich houden aan het financiële kader, moet garanties bevatten voor een vangnet, maar ook ruimte voor improvisatie en voor exploratie van nieuwe opgaven. Een overeenkomst met bodemgetallen, die begrijpelijk en navolgbaar zijn en goed zijn te verbinden met de ontwikkeling van de stad.
- Los van een meerjarenkader, duiken er altijd nieuwe vragen op, maar ook nieuwe wensen en ambities en nieuw geld. Voor zover de gemeente de aanbrenger is van die wens en ambities, zouden ze moeten worden neergelegd in de sector als geheel en niet bij een enkele instelling. Dat laatste ontnemt de prikkel om tot goede sectorvorming te komen.
- Met sectorvorming bedoelen we dat er een cluster ontstaat van onderling verwante instellingen met ieder hun eigen specialisatie en expertise, die goed in staat zijn om onderling te communiceren en samen te werken. We hebben het niet over 'zware' instrumenten voor sectorvorming (zoals een cao), maar over communicatieve instrumenten: gezamenlijke deskundigheidsbevordering, conferenties waar beleid en goede praktijkvoorbeelden worden belicht, uitwisseling.
- Bij werken met publiek geld hoort verantwoording. De voorkeur gaat verre uit naar een verantwoording waarbij schriftelijk materiaal als onderlegger benut wordt voor een professioneel gesprek.

'Communicatief handelen' moet van twee kanten komen. Professionele instellingen kunnen niet volstaan met verwijzen naar een overheidsafhankelijkheid. Professionaliteit wil ook zeggen dat je zelf poneert, signaleert, onderzoekt en agendeert. Daar is een interessant Leids voorbeeld voor. Toen enkele jaren geleden de decentralisaties in het sociaal domein begonnen, besloot Libertas Leiden – uitvoeringsorganisatie voor zorg en welzijn – om niet lijdzaam te wachten op de opdrachten van de gemeente, maar om zelf een kennispositie te verwerven en terug te praten. Dat is de reeks 'sociografische buurtprofielen' geworden. Die reeks heeft duidelijk gemaakt dat je verder komt met pluriformiteit in kennis en beschouwingwijze en heeft ook gewoon nieuwe perspectieven op een aantal Leidse wijken geopend.



Nog een opmerking terzijde. De tegenstelling ‘gestold wantrouwen’ versus ‘communicatief handelen’ is institutioneel van aard. Het is opvallend hoe snel en gemakkelijk de uitvoerende medewerkers van JES Rijnland, GGD en peuterspeelzalen elkaar weten te vinden. Je zou kunnen zeggen: hoe dichter bij het kind, hoe gemakkelijker de samenwerking. Des te groter de uitdaging om ook winst te boeken in de aansturing en verantwoording.

*Ten derde.* Er bestaan bij de gemeente maar ook bij de uitvoerende instellingen zorgen over de kwaliteit van de voorschool. Die zorgen hebben te maken met de steeds stijgende eisen aan kwaliteit en samenwerking in de sector van overheidszijde; maar belangrijker is de toenemende complexiteit van de populatie. We hadden in dit rapport al 16 ‘typen’ nodig om de populatie kwalitatief in beeld te brengen. Dat gaan er niet minder worden: de pluriformiteit zal verder toenemen. Een stad van minderheden brengt een kinderpopulatie voort bestaande uit groepen met grote onderlinge verschillen in cultuur en problematiek. Er zijn pakketten van ondersteunende diensten nodig op maatwerkbasis.

Nu zou de kwaliteit verhoogd kunnen worden door extra functies toe te voegen of te investeren in coördinatie. Maar de kans dat er ingewikkelder van wordt, is groot: extra management, registraties. Het ligt meer voor de hand om te investeren in het zelforganiserend en zelfsturend vermogen van de staf van de voorschool. Op dit moment is de kern van die staf – de pedagogisch medewerker – nog een mbo-geschoolde kracht, al is dat met veel nascholing al wel een mbo+-niveau geworden. De inzet zou kunnen zijn om in een bestek van enkele jaren de hele sector naar een hbo-competentieniveau te tillen. Dat betekent een scholingsinspanning voor de bestaande PM-ers en hogere eisen aan de nieuwe PM-ers.

De vraag naar een hbo-niveau in de voorschool is niet nieuw: ook de rijksoverheid laat zich al in deze richting uit. Punt is dat Leiden een van de eerste steden is waar de complexiteit van het werk dat ook echt noodzakelijk maakt. Het competentieniveau in de voorschool wordt gelijk getrokken aan dat van de basisschool.

Deze drie conclusies hangen nauw met elkaar samen. Meer professionele autonomie is nodig om de pluriforme en complexe vraagstellingen vanuit de kinderen breed en snel te kunne oppakken. En HBO-niveau is nodig om die autonomie te faciliteren.

## **21. Een schoenmakerswijsheid**

We hebben in dit rapport verwezen naar de onvrede in de publieke sector in het voorjaar van 2019. Wrevel onder agenten, verpleegkundigen en docenten dat er niet geappelleerd wordt op hun professionele beoordelingsvermogen. Wrevel die ook in de Leidse voorschool bestaat. We hebben het Finse voorbeeld aangehaald, waar een aardige balans getroffen is tussen systeemvereisten en ruimte voor autonomie.

Het wakker maken van motivatie van ouders is een essentieel onderdeel van het werk van de voorschool. Het wakker maken van de motivatie van het personeel van de voorschool is een essentieel onderdeel van een Leidse pilot in zelfsturing. Zoals de schoenmaker antwoordde op de vraag waar het voor goed werk in zijn werk op aan kwam: op het binnenwerk.

## Lijst respondenten

De respondenten voor dit onderzoek zijn via zelfmelding geïdentificeerd. Het onderzoek is tijdens een mini-conferentie in februari 2019 aangekondigd. Voor die conferentie werden niet alleen personen werkzaam bij de drie opdrachtgevende partijen SPL, GGD en JES Rijnland, maar ook mensen uit de kinderdagverblijven, de gemeente en anderen uit de omgeving van de voorschool. De onderstaande lijst is tot stand gekomen op de aldaar gedane oproep om het gesprek te zoeken met de onderzoekers (met uitzondering van Mario Lamers, Arnhem).

Nadia Abid, pedagogisch medewerker, Stichting Peuterspeelzalen  
Debora Aschman, pedagogisch medewerker, Stichting Peuterspeelzalen  
Susanne Bannink, jeugdverpleegkundige, Centrum Jeugd en Gezin  
Lot Blom, jeugdverpleegkundige, Centrum Jeugd en Gezin  
Jacqueline Carree, pedagogisch medewerker, Stichting Peuterspeelzalen  
Niek Gootjes, teammanager, Activite  
Bella Guicherit, front office en intake, JES Rijnland  
Arianne Heeringa, teamleider, Stichting Peuterspeelzalen  
Saskia ten Houten, BplusC  
Liesbeth Kalthoff, teamleider, stichting peuterspeelzalen  
Leendert van der Klippe, jeugdarts, Centrum Jeugd en Gezin  
Marijn Klok, zorgcoördinator, Stichting Peuterspeelzalen  
Mario Lamers, directeur-bestuurder, Stichting Peutercentra Arnhem  
Milouda Lamzira, front office en intake, JES Rijnland  
Babette van Leeuwen, PROO Leiden, directeur basisschool Leimundo  
Ellen Lubben, thuisbegeleider, Activite  
Marga van Mil, logopedist, OnderwijsAdvies  
Aukje Moerdijk, jeugdarts, Centrum Jeugd en Gezin  
Hélène Neerhoff, BplusC  
Eefje Rens, thuisbegeleider, Activite  
Caroline Schouten, jeugdarts, Centrum Jeugd en Gezin  
Gulenay Soylu, pedagogisch medewerker, Stichting Peuterspeelzalen  
Trees Stoffels, teamleider, Stichting Peuterspeelzalen  
Judith Uiterwijk, pedagogisch stafmedewerker, Stichting Peuterspeelzalen  
Karin van der Zaag, pedagogisch medewerker, Stichting Peuterspeelzalen  
Cynthia Zwitselaar, pedagogisch medewerker, Stichting Peuterspeelzalen