

Governance of complex early childhood education and care systems

Citation for published version (APA):

van de Kuilen, L. (2024). *Governance of complex early childhood education and care systems: promising governance strategies for effective implementation of educational equity policy in early childhood*. [Doctoral Thesis, Maastricht University]. Maastricht University. <https://doi.org/10.26481/dis.202403271k>

Document status and date:

Published: 01/01/2024

DOI:

[10.26481/dis.202403271k](https://doi.org/10.26481/dis.202403271k)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

SAMENVATTING (SUMMARY IN DUTCH)

Introductie

Kinderen groeien op in ongelijke omstandigheden en hebben daardoor ongelijke kansen op succes in het onderwijs. Om de kansen voor kinderen in maatschappelijke achterstandssituaties te vergroten, wordt al decennia lang onderwijsachterstandenbeleid ingezet. Voor- en vroegschoolse educatie (vve) is een belangrijk onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid. Een van de voornaamste redenen om te investeren in vve is dat achterstanden zich al op jonge leeftijd voordoen en op die leeftijd ook het gemakkelijkst kunnen worden ingehaald. Uit onderzoek blijkt dat vve kan bijdragen aan het inlopen van achterstanden, maar daarvoor moet vve wel aan een aantal voorwaarden voldoen. Zo draagt vve van hoge kwaliteit in hogere mate bij aan de ontwikkelingsgroei van kinderen dan vve van lagere kwaliteit. Kwaliteit van vve bestaat uit meerdere componenten, zoals structurele kwaliteit, (emotionele en educatieve) proceskwaliteit en de kwaliteit van het programma van activiteiten (het 'curriculum'). Daarnaast bevat een breder beeld van kwaliteit ook de samenwerking met ouders en een goede doorgaande lijn tussen voor- en vroegscholen.

In Nederland is voor- en vroegschoolse educatie bedoeld voor kinderen van 2,5 tot 6 jaar met een (risico) op ontwikkelingsachterstand in kinderdagopvang (voorschoolse educatie) en groepen 1 en 2 van de basisschool (vroegschoolse educatie). Kinderopvang wordt uitgevoerd door private, for-profit en not-for-profit, organisaties, waarvan een deel ook (gesubsidieerde) voorschoolse educatie aanbiedt. De financiering en aansturing van voorschoolse educatie is gedecentraliseerd naar de gemeenten. Wanneer kinderen 4 jaar worden, gaan zij naar de basisschool (of vroegschool). De financiering en aansturing van vroegschoolse educatie is gedecentraliseerd naar de schoolbesturen als onderdeel van de lumpsum-bekostiging. Kortom, er is in Nederland sprake van een complex systeem, waarbij in de voorschoolse periode for-profit en not-for-profit partijen opereren onder regie van de gemeenten, maar in de vroegschoolse periode de regie vooral bij de schoolbesturen ligt. Beide met eigen wet- en regelgeving. Sturing van het geheel is daardoor gecompliceerd.

Deze dissertatie

In deze dissertatie gaan we in op sturingsstrategieën in complexe systemen. We willen meer inzicht geven in de invloed van de ingezette sturingsstrategieën op de kwaliteit van vve en de mate waarin het onderwijsachterstandenbeleid wordt uitgevoerd zoals bedoeld in de voor- en de vroegscholen om zo een beeld te kunnen geven van mogelijke kansrijke strategieën om de kwaliteit en implementatie te verbeteren. Onze resultaten en conclusies zijn gebaseerd op gegevens uit het Pre-COOL cohort onderzoek en gegevens van de Inspectie van het Onderwijs. Het doel van het Pre-COOL cohort onderzoek was om de kwaliteit van vve en de

ontwikkeling van kinderen in beeld te brengen, met name van kinderen met laagopgeleide ouders of met een migratieachtergrond. Tussen 2010 en 2020 werd de ontwikkeling van Nederlandse kinderen in beeld gebracht. Daarnaast werd de kwaliteit onderzocht van de voorscholen en de vroegscholen die de kinderen bezochten, door middel van observaties op de groepen en vragenlijsten voor pedagogisch medewerkers. De dataset van de inspectie bevat gegevens over het vve-beleid van gemeenten en de kwaliteit van voor- en vroegscholen op basis van inspecties. Deze gegevens zijn verzameld tijdens toezichtactiviteiten tussen 2010 en 2019 en met behulp van aanvullende vragenlijsten die in 2017 en 2019 werden opgehaald.

Kwaliteit van het gemeentelijk vve-beleid

Overheden hebben verschillende instrumenten om het aanbod en de kwaliteit van vve te stimuleren via hun vve-beleid: subsidies, prestatieafspraken en coördinatie. In Hoofdstuk 2 onderzochten we de relatieve bijdrage van deze instrumenten aan de kwaliteit van het vve-beleid in het decentrale vve-stelsel in Nederland. We gebruikten de variatie tussen gemeenten in de kwaliteit van het vve-beleid, onafhankelijk beoordeeld door inspecteurs. We bestudeerden de relatieve bijdrage van drie beleidsinstrumenten aan het vve-beleid: uitgave per doelgroepkind, prestatieafspraken en coördinatie. De resultaten laten zien dat prestatieafspraken en coördinatie samenhangen met de kwaliteit van het vve-beleid in een gemeente. Actief vve-beleid, gebaseerd op prestatieafspraken en gericht op afstemming, coördinatie, monitoring en evaluatie van afspraken lijkt het meest effectief te zijn voor een hoge kwaliteit van het gemeentelijk vve-beleid. De opmerkelijke bevinding was dat de uitgaven per kind juist minder of niet samenhangen met de kwaliteit van het vve-beleid in gemeenten. Dit betekent dat sturing van de overheid zich het beste kan richten op duidelijke doelen, afspraken, monitoring en evaluatie, en coördinatie van vve.

Gemeentelijk vve-beleid en de kwaliteit van voorscholen

In Hoofdstuk 3 onderzochten we de invloed van gemeenten op de proceskwaliteit van voor- en vroegscholen in de context van een geprivatiseerd en gedecentraliseerd vve-systeem met zowel for-profit als not-for-profit aanbieders. We onderzochten de relatie tussen gemeentelijk vve-beleid en de kwaliteit van voorschoolse educatie in een steekproef van 157 voorscholen, in 36 gemeenten in Nederland, met in totaal 299 kwaliteitsobservaties die in 2010 en 2012 werden uitgevoerd. De resultaten toonden significante verschillen tussen gemeenten in de geobserveerde emotionele en educatieve proceskwaliteit in de voorscholen: 23% van de variantie in emotionele proceskwaliteit en 14% van de variantie in educatieve proceskwaliteit kon worden toegeschreven aan het gemeentelijke niveau. In tegenstelling tot onze verwachtingen, en in tegenstelling ook tot de officiële beleidstheorie, bleken de verschillen tussen gemeenten in emotionele en educatieve proceskwaliteit niet gerelateerd te zijn aan de formele naleving van de wettelijke vereisten door de gemeenten. Verkennende analyses gaven echter aanwijzingen dat een meer inhoudelijke, missie-gedreven 'soft' governance door de

gemeente van het lokale netwerk van vve-aanbieders, *wel* samenhang met, met name, de educatieve proceskwaliteit van de voorscholen. De variabele netwerksturing omvatte vve-beleid dat zich richt op het ondersteunen van ouders van kinderen in een achterstandssituatie, het stimuleren van ouders om hun kinderen deel te laten nemen aan vve, en de coördinatie van professionele ontwikkeling en kwaliteitsbewaking. Daarom is een meer uitgesproken focus op het stimuleren en monitoren van lokale netwerksturing aan te bevelen.

Gemeentelijk vve-beleid en de kwaliteit van de vroegscholen

In Hoofdstuk 4 onderzochten we hoe kenmerken van het gemeentelijke vve-beleid samenhangen met de implementatie van onderwijsachterstandenbeleid in de vroegscholen. In dit onderzoek richtten we ons op vier indicatoren van effectieve implementatie van het onderwijsachterstandenbeleid, namelijk stimulering van academische vaardigheden, spelbegeleiding, stimulering van sociaal-emotionele vaardigheden en het leren omgaan met culturele verschillen in de groep. Er werd een multilevel-regressieanalyse toegepast om te bepalen welk aandeel van de variantie in de genoemde indicatoren kon worden toegeschreven aan, respectievelijk, de klas, de school, het schoolbestuur en de gemeente. De resultaten toonden variantie in de implementatie van onderwijsachterstandenbeleid in de vroegscholen die vooral op het niveau van de klassen en de scholen lag. In tegenstelling tot onze verwachtingen, en ook in tegenstelling tot de wettelijke verantwoordelijkheid van de schoolbesturen en de gemeenten voor de implementatie van het onderwijsachterstandenbeleid, was er weinig of geen variantie geassocieerd met de schoolbesturen of de gemeenten.

Deze uitkomsten zijn opmerkelijk. Ondanks het feit dat schoolbesturen een hoge mate van autonomie en verantwoordelijkheid hebben en extra middelen krijgen via de lumpsum om effectief onderwijsachterstandenbeleid te voeren, lijken ze weinig tot geen invloed uit te oefenen op de implementatie van het onderwijsachterstandenbeleid in de vroegscholen. Gemeenten hebben in het onderwijsachterstandenbeleid een wettelijke coördinerende taak, maar beschikken kennelijk over onvoldoende instrumenten om de implementatie van het beleid op vroegscholen effectief te beïnvloeden.

Op klasniveau vonden we dat de samenstelling van de groep van invloed was: bij een groter aandeel leerlingen met andere thuistaal was de implementatie van het onderwijsachterstandenbeleid volgens de vier indicatoren beter. Dat zou erop kunnen wijzen dat leerkrachten en scholen wel degelijk inspelen op de onderwijsbehoeften van hun kinderen, maar niet dankzij de regie van hun bestuur of gemeente.

Gemeentelijke netwerksturing en de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie

Een continue hoge kwaliteit van vve vereist samenwerking en coördinatie tussen vve-aanbieders en andere betrokkenen bij vve op lokaal niveau. In Hoofdstuk 5 onderzochten we hoe lokale overheden, in een gedecentraliseerd, gefragmenteerd en hybride systeem zoals het Nederlandse vve-systeem, omgaan met de uitdaging om een hoge kwaliteit van vve te

waarborgen, ouders te ondersteunen en te betrekken, en de continuïteit tussen de voor- en vroegscholen te versterken. We gebruikten gegevens uit onderzoeken die de Inspectie van het Onderwijs in 2016 en 2019 uitvoerde in voor- en vroegscholen, en gegevens over lokale netwerk governance uit een parallel onderzoek van de inspectie. Zonder sterke a priori hypothesen, voerden we een clusteranalyse uit op een reeks van kenmerken van lokale netwerksturing, afgeleid uit een theoretisch model van collaboratieve netwerksturing, om clusters van gemeenten te identificeren naar sturingsaanpak. We vonden dat de gemeenten in vier verschillende typen van lokaal netwerkbestuur konden worden verdeeld.

Met behulp van variantie analyse onderzochten we vervolgens of het type sturing van een gemeente samenhangt met de kwaliteit van de voor- en vroegscholen binnen die gemeente. We vonden statistisch significante en trendmatige verschillen naar drie van de vier kwaliteitsindicatoren: educatieve proceskwaliteit, ouderbetrokkenheidsbeleid en implementatie van een doorgaande lijn tussen voor- en vroegscholen. Lokale netwerksturing die gekenmerkt wordt door formeel, in convenanten vastgelegde, missie-gedreven, intensieve samenwerking tussen netwerkpartners onder een inspirerend gemeentelijk bestuur, hing positief samen met een aanzienlijk hogere vve-kwaliteit in de voor- en vroegscholen.

Conclusies

Het moge duidelijk zijn dat het niet eenvoudig is om te sturen op de kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie in een systeem dat zo complex is als het Nederlandse systeem. De overheid heeft verschillende sturingsinstrumenten om de kwaliteit van vve te verhogen. De resultaten in deze dissertatie laten zien dat twee instrumenten lijken bij te dragen aan de kwaliteit van vve en de implementatie van OAB, namelijk 1) het versterken van de regie van gemeenten, gebaseerd op geformaliseerde, missie-gedreven netwerksturing, waarbij intensief wordt samengewerkt in het netwerk en er sprake is van sterk inspirerend bestuur, en 2) het maken van afspraken gericht op het verbeteren van de kwaliteit van vve. Deze instrumenten lijken bij te dragen aan een verhoogde vve-beleidskwaliteit van gemeenten en hogere kwaliteit van vve op de voor- en de vroegscholen.

Het hervormen van de structuur van een complex systeem is geen gemakkelijke taak die bovendien op de nodige weerstand zal stuiten, maar aanpassingen in de *aansturing* van een complex systeem zijn misschien gemakkelijker door te voeren. Oplossingen kunnen liggen in het formuleren van nieuwe richtlijnen en het maken van concrete afspraken over de te bereiken resultaten, gekoppeld aan de subsidies voor onderwijsachterstandenbeleid. Daarnaast kan een intensivering van de missie-gedreven samenwerking in het lokale netwerk, zowel op bestuurlijk als op uitvoeringsniveau, bijdragen aan verbetering van de implementatie van het onderwijsachterstandenbeleid. De verplichting voor schoolbesturen en scholen om het (gezamenlijk vastgestelde) lokale onderwijsachterstandenbeleid te vertalen naar het uitvoeringsniveau kan daar ook toe bijdragen. Vooral wanneer deze oplossingen ondersteund worden door regelgeving gericht op de inhoud (bijvoorbeeld door richtlijnen voor een

doorlopend curriculum in de voor- en vroegschoolse periode) als op het proces (bijvoorbeeld door richtlijnen voor de lokale netwerksamenwerking). Tot slot zou de Inspectie van het Onderwijs het gehele systeem kunnen monitoren: van het proces en de inhoud van het beleid tot en met de uitvoering van het beleid en de kwaliteit op de voor- en vroegscholen met als uiteindelijk doel de kwaliteit van de voor- en vroegscholen te verhogen, zodat we alle kinderen gelijke kansen kunnen bieden om zich optimaal te ontwikkelen, ongeacht de omgeving waarin zij opgroeien.