

298

Besluit van 7 juli 2010, houdende vaststelling van basisvoorwaarden voor de kwaliteit van voorschoolse educatie (Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van 9 februari 2010, nr. WJZ/185264 (2697), directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 1.50b en 2.8 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en artikel XI van de Wet tot wijziging van de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid (Stb. 2010, 296);

De Raad van State gehoord (advies van 7 april 2010 nr. W05.10.005/l);
Gezien het nader rapport van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van 6 juli 2010, nr. WJZ/203636 (2697), directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1. Basisvoorwaarden

Voor voorschoolse educatie gelden ten minste de in dit besluit opgenomen basisvoorwaarden voor kwaliteit.

Artikel 2. Basisvoorwaarden voor omvang voorschoolse educatie

Voorschoolse educatie omvat per week ten minste vier dagdelen van ten minste 2,5 uur of per week ten minste 10 uur aan activiteiten gericht op het stimuleren van de ontwikkelingsdomeinen, bedoeld in artikel 5.

Artikel 3. Basisvoorwaarden voor aantal beroepskrachten en groepsgrootte

1. De verhouding tussen het aantal beroepskrachten en het feitelijk aantal aanwezige kinderen in een groep waaraan voorschoolse educatie wordt aangeboden bedraagt ten minste één beroepskracht per acht kinderen.

2. Een groep kinderen waaraan voorschoolse educatie wordt aangeboden bestaat uit ten hoogste 16 feitelijk aanwezige kinderen.

Artikel 4. Basisvoorwaarden voor kwaliteit van beroepskrachten

1. De houder van een kindercentrum of peuterspeelzaal waar voorschoolse educatie wordt aangeboden draagt er zorg voor dat de beroepskrachten voorschoolse educatie in het bezit zijn van:

a. een getuigschrift van met gunstig gevolg afgelegd examen van een bij ministeriële regeling aan te wijzen opleiding op ten minste het niveau, bedoeld in artikel 7.2.2., eerste lid, onderdeel c, van de Wet educatie en beroepsonderwijs, specifiek gericht op het opdoen van pedagogische vaardigheden; of

b. een erkenning van beroepskwalificaties als bedoeld in artikel 5 van de Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties, verleend ten aanzien van de door hen te verrichten beroepswerkzaamheden.

2. Onderdeel van de beroepsopleiding waarvoor het getuigschrift, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, is behaald, vormt ten minste één module over het verzorgen van voorschoolse educatie.

3. Indien aan het tweede lid niet is voldaan bezit de beroepskracht voorschoolse educatie naast het getuigschrift, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, een bewijs dat met gunstig gevolg scholing is afgerond specifiek gericht op het vroegtijdig bestrijden van achterstanden bij jonge kinderen of het werken met voor- en vroegschoolse educatieprogramma's.

4. De houder van een kindercentrum of peuterspeelzaal waar voorschoolse educatie wordt aangeboden stelt jaarlijks een opleidingsplan op waarin tot uitdrukking komt op welke wijze de kennis van en de vaardigheden van de beroepskracht voorschoolse educatie in het vroegtijdig bestrijden van achterstanden door middel van voorschoolse educatie worden onderhouden.

Artikel 5. Gebruik voorschools educatie-programma

Voor de voorschoolse educatie wordt een programma gebruikt waarin op gestructureerde en samenhangende wijze de ontwikkeling wordt gestimuleerd op het gebied van taal, rekenen, motoriek en de sociaal-emotionele ontwikkeling.

Artikel 6. Basisvoorwaarde kwaliteit lokatie

Voorschoolse educatie vindt plaats in een kindercentrum of peuterspeelzaal.

Artikel 7. Tijdelijke specifieke uitkering aan gemeenten, die geen deel uitmaken van het Grotestedenbeleid, bestemd voor de bestrijding van onderwijsachterstanden

1. Indien de som van de schoolgewichten, bedoeld in artikel 27 van het Besluit bekostiging WPO, zoals dat luidde op 31 juli 2006, van de hoofdvestigingen en nevenvestigingen van basisscholen voor zover deze zich bevinden op het grondgebied van een gemeente, gebaseerd op de leerlingenaantallen op 1 oktober 2004, 11 of meer bedraagt, wordt aan gemeenten, die in de periode van 1 januari tot 1 augustus 2010 een specifieke uitkering ontvingen op grond van artikel 3 van het Besluit vaststelling doelstelling en bekostiging onderwijsachterstandenbeleid 2006–2010, zoals dat luidde op 31 juli 2008, een specifieke uitkering toegekend voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. Deze uitkering wordt voor de periode 1 augustus tot en met 31 december 2010 vastgesteld. De uitkering wordt berekend door de schoolgewichten bij elkaar op te tellen en de uitkomst te vermenigvuldigen met een bij ministeriële regeling vast te stellen bedrag.

2. De gemeente besteedt de specifieke uitkering, bedoeld in het eerste lid, aan voorschoolse educatie en de activiteiten als bedoeld in artikel 165 van de Wet op het primair onderwijs, om onderwijsachterstanden te bestrijden, met dien verstande dat maximaal 15% van de verstrekte specifieke uitkering kan worden besteed aan coördinerende of overige activiteiten die zijn gerelateerd aan het onderwijsachterstandenbeleid.

3. Indien de gemeente voorschoolse educatie aanbiedt besteedt de gemeente de specifieke uitkering, bedoeld in het eerste lid, in ieder geval aan het vaststellen van een eigen bijdrage van ouders in de kosten van opvang van kinderen als bedoeld in artikel 167, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op het primair onderwijs, die voorschoolse educatie volgen in peuterspeelzalen, die overeenkomt met of lager is dan de eigen bijdrage die ouders betalen voor de opvang van kinderen in de zin van de Wet kinderopvang indien een maximale kinderopvangtoeslag op grond van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang wordt ontvangen.

4. Dit artikel vervalt met ingang van 1 januari 2011.

Artikel 8. Overgangsrecht

1. Eerst twaalf maanden na inwerkingtreding van dit besluit is:

a. artikel 2 van toepassing ten aanzien van voorschoolse educatie in gemeenten, die op het moment van inwerkingtreding van dit besluit geen decentralisatie-uitkering als bedoeld in artikel 5, tweede lid, van de Financiële-verhoudingswet ontvingen voor voorschoolse educatie;

b. artikel 4, eerste tot en met derde lid, van toepassing ten aanzien van beroepskrachten voorschoolse educatie, die op het moment van inwerkingtreding van dit besluit reeds belast zijn met voorschoolse educatie en op dat moment niet voldoen aan de voorwaarden, bedoeld in artikel 4, eerste tot en met derde lid;

c. artikel 5 van toepassing.

2. Het eerste lid, onderdelen b en c, geldt niet ten aanzien van voorschoolse educatie in de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht.

3. Dit artikel vervalt met ingang van 1 januari 2012.

Artikel 9. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op het tijdstip waarop het bij koninklijke boodschap van 25 juni 2009 ingediende voorstel van wet tot Wijziging van de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid (Kamerstukken II 2008/09, 31 989, nr. 2), nadat het tot wet verheven is, in werking treedt.

Artikel 10. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie.

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in de Staatscourant.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 7 juli 2010

Beatrix

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
A. Rouvoet

Uitgegeven de *tweëntwintigste* juli 2010

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Algemeen

Het doel van dit besluit is om achterstanden bij jonge kinderen effectiever tegen te gaan door het vastleggen van de basisvoorwaarden voor de kwaliteit van voorschoolse educatie.

Het besluit vindt zijn grondslag in artikel 1.50b en artikel 2.8 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen. Voorts is een grondslag opgenomen in artikel XI van de Wet tot wijziging van de Wet Kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid (Stb. 2010, 296).

Onderwijsachterstandenbeleid

Voorschoolse educatie maakt deel uit van het onderwijsachterstandenbeleid. Het tegengaan en wegwerken van onderwijsachterstanden is een speerpunt in het onderwijsbeleid. Zo is in de Kwaliteitsagenda voor primair onderwijs vastgelegd dat in 2011 de taalachterstand van achterstandsleerlingen aan het einde van de basisschool met 40 procent gereduceerd is ten opzichte van het meetjaar 2002¹. Het onderwijsachterstandenbeleid omvat onder meer de gewichtenregeling, voor- en vroegschoolse educatie en schakelklassen. Essentieel in de vormgeving van het gemeentelijke en bovenschoolse onderwijsachterstandenbeleid is de Lokale Educatieve Agenda (LEA). Gemeenten hebben hierin een regierol. Van gemeenten wordt verwacht dat zij een kwalitatief goed aanbod van voorschoolse educatie hebben voor de kinderen die tot de doelgroep behoren. Gemeenten hebben beleidsvrijheid bij het bepalen van het criterium welke doelgroep in aanmerking komt voor voorschoolse educatie.² Om dit aanbod te bewerkstelligen en om de doelgroep te bereiken moeten gemeenten op grond van de Wet op het Primair Onderwijs afspraken maken met onder meer peuterspeelzalen, kinderdagverblijven³ en instellingen voor de jeugdgezondheidszorg.

VVE: voor- en vroegschoolse educatie

Het is van groot belang dat vroegtijdig wordt gesignaleerd dat jonge kinderen een risico op een (taal)achterstand hebben. Na signalering kan toeleiding naar voorschoolse educatie plaatsvinden, zodat zo snel mogelijk de (taal)ontwikkeling van deze kinderen kan worden gestimuleerd. Hiervoor zijn vve-programma's ontwikkeld. Dit zijn educatieve programma's gericht op het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden beginnend in kinderdagverblijven of peuterspeelzalen en doorlopend tot en met groep twee van de basisschool. Met voor- en vroegschoolse educatie (vve) worden in ieder geval de vier belangrijke ontwikkelingsdomeinen bij jonge kinderen gestimuleerd, te weten: taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele ontwikkeling.

Voorschoolse educatie is in ieder geval bestemd voor doelgroepkinderen tussen tweeënhalf en vier jaar oud en wordt verzorgd op een peuterspeelzaal of kinderdagverblijf. Vroegschoolse educatie is bestemd voor doelgroepkinderen in groep 1 en 2 van de basisschool.

¹ Kamerstukken II 2007/08 31 322, nr. 25.

² Voor meer informatie over de rol van gemeenten in dit proces wordt verwezen naar de handreiking voor gemeenten «Voorschoolse educatie: doelgroepbepaling en toeleiding» (2009, Oberon & Sardes in opdracht van het Ministerie van OCW). Zie: <http://www.oberon.eu/Beheer/DynamicMedia/publicaties/VoorschoolseEducatie.pdf>

³ De wettelijke aanduiding is «kindercentrum» in plaats van kinderdagverblijf. Echter, omdat een kindercentrum een verzamelterm is waar bijvoorbeeld ook naschoolse opvang onder valt, wordt in deze toelichting de term kinderdagverblijf gebruikt. Hiermee wordt duidelijker de voorziening aangeduid waar peuters op verblijven en waar voorschoolse educatie gegeven kan worden.

Uit binnen- en buitenlands onderzoek blijkt onder meer dat een gestructureerd vve-programma voor doelgroepkinderen van 2 tot 6 jaar, dat meerdere dagdelen per week in kleine groepen wordt gegeven, positieve effecten heeft op het voorkomen en verminderen van onderwijsachterstanden van kinderen.¹ Uit onderzoeken blijkt verder dat vve bij kinderen tot betere sociale vaardigheden leidt en op termijn tot minder schooluitval en betere loopbaanperspectieven². Ook heeft onderzoek aangetoond dat de opbrengsten van vroegtijdig investeren in onderwijsachterstanden, over het algemeen hoger zijn dan die van overheidsinvesteringen gericht op het later wegwerken van achterstanden³.

Tot nu toe waren de meeste onderzoeken naar vve in Nederland relatief kleinschalig en hadden over het algemeen een korte looptijd⁴. Onderzoek op lange termijn heeft in Nederland nog niet plaatsgevonden waardoor de effecten van vve op lange termijn in Nederland nog niet zichtbaar zijn te maken. Aangezien deze informatie belangrijk is in de vormgeving van een goed beleid voor voorschoolse educatie is in 2009 gestart met het opzetten van een basisdatabestand voor kinderen van twee tot vier jaar⁵. Dit bestand moet aansluiten bij het zogeheten COOL-cohort onderzoek 5-18. De eerste resultaten worden verwacht vanaf 2014. Deze gegevens zullen gebruikt worden voor een eerste evaluatie van het besluit in 2015.

Uit eerder verschenen onderzoeken in Nederland is echter al wel gebleken dat goede uitvoeringscondities van voorschoolse educatie essentieel zijn⁶. Zo is het uiteindelijke effect van voorschoolse educatie voor een groot deel afhankelijk van de interactie tussen de leidster en het kind. Het gaat daarbij zowel om de intensiteit van de interactie als om de kwaliteit van de interactie. Een belangrijk aspect bij het voorkomen en verminderen van onderwijsachterstanden is een goede overdracht van kinderen naar het basisonderwijs. Het gaat hierbij zowel om een goede informatieoverdracht door de peuterspeelzaal of het kinderdagverblijf, als een goede aansluiting van de vroegschoolse educatie bij de individuele ontwikkeling van het kind op de basisschool. Binnen gemeenten kunnen hierover in de Lokale Educatieve Agenda afspraken over worden gemaakt.

2. Basisvoorwaarden voor kwaliteit van voorschoolse educatie

Voorgeschiedenis

In mei 2008 is wet- en regelgeving aangekondigd waarmee de ontwikkelingskansen van jonge kinderen worden verbeterd door maatregelen op het gebied van kwaliteit en educatie⁷. De planning is dat de wet «ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie» op 1 augustus 2010 in werking treedt⁸. Deze wet richt zich onder meer op: kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen, financiële toegankelijkheid van peuterspeelzalen, samenwerking tussen peuterspeelzalen en kinderdagverblijven, een beter en breder aanbod van voorschoolse educatie in peuterspeelzalen en kinderdagverblijven en een hogere deelname van doelgroepkinderen aan voorschoolse educatie. In de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen wordt met genoemd voorstel van wet een grondslag opgenomen voor onderhavig besluit. Dit besluit vervangt het besluit «Vaststelling doelstelling en bekostiging onderwijsachterstandenbeleid 2006–2010».

Het onderdeel van het eerdere besluit waarin de eisen voor voorschoolse educatie waren opgenomen, vervalt met ingang van 1 augustus 2010. Er is gekozen om een nieuw besluit te treffen omdat het voorgaande besluit onvoldoende kwaliteitswaarborgen bood om significante voortgang in de ontwikkeling van kinderen te kunnen signaleren. Zo was voorgeschreven dat voorschoolse educatie verzorgd

¹ IVA Beleidsonderzoek en advies, *Kwaliteit onder de loep*, 2008 en in dit kader daarin aangehaalde studies.

² Dit standpunt wordt onderschreven door onder meer de Sociaal-Economische Raad (SER). Zie: SER, *Niet de afkomst maar de toekomst: Een betere positie voor allochtone jongeren op de arbeidsmarkt*, 2007.

³ Heckman, J.J. (2000). Policies to foster human capital. *Res. Economics*, 54, 3–82; Rolnick A. & Grunewald, R. (2003). *Early Childhood Development: Economic Development with a High Public Return*. Minneapolis, MN: Federal Reserve Bank of Minneapolis; Gille et al (2004). *Resultaten PISA-2003: praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen*. Arnhem: Cito; Heckman, J.J., Krueger, A.B. & Friedman, M.B. (Eds.) (2003). *Inequality in America: What Role for Human Capital Policy?* MIT Press. Klopogge, J. (2003). *Feiten en cijfers. Stand van zaken in de voor- en vroegschoolse educatie*. Utrecht: Sardes; Centraal Planbureau (2006). *Kansrijk kennisbeleid*. Den Haag: CPB.

⁴ IVA. 2009 en 2009. *Vve onder de loep*. Zie ook de daarin genoemde onderzoeken.

⁵ Dit is het zgn. pre-cool onderzoek. Zie: <http://www.pre-cool.nl/>

⁶ Didaktief (2008). «*Vve werkt niet in Oosterhout*». E.J. van Schooten, P. Slegers, Onderzoek naar de effectiviteit van VVE en peuterspeelzalen in Oosterhout en Den Bosch, SCO-Kohntamm Instituut, Universiteit van Amsterdam, 2009. (SCO-rapport nr. 813).

⁷ Kamerstukken II, 2007/08, 31 293, nr.1.

⁸ Kamerstukken II, 2008/2009, 31989, nr. 1.

moest worden door gekwalificeerd personeel, maar het was onduidelijk wat daaronder verstaan werd. Verder was een minimum van drie dagdelen per week voorgeschreven, terwijl uit onderzoek blijkt dat zeker vier dagdelen nodig zijn¹. Hieronder zal nader worden ingegaan op de bij dit besluit in te voeren basisvoorwaarden voor kwaliteit in vergelijking met de eisen die gesteld werden in het voorgaande besluit.

Het uitgangspunt is dat door het vastleggen van minimumeisen voor de uitvoeringscondities en kwaliteit van voorschoolse educatie taalachterstanden bij jonge kinderen effectiever kunnen worden tegengegaan. In dit besluit wordt geregeld dat de kinderen die dit nodig hebben een volwaardig aanbod voor voorschoolse educatie krijgen. Juist die continuïteit en intensiteit is belangrijk. De kwaliteitseisen zijn zoveel mogelijk gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek. De zes voorwaarden zijn:

- voorschoolse educatie wordt gegeven op een peuterspeelzaal of een kinderdagverblijf;
- ten minste vier dagdelen van ten minste 2,5 uur of ten minste 10 uur per week;
- de maximale groepsgrootte is 16 en een bezetting van ten minste één beroepskracht per acht kinderen is verplicht;
- het personeel dat voorschoolse educatie geeft heeft minimaal een PW-3 opleiding;
- het personeel heeft specifieke scholing over voorschoolse educatie gehad;
- er worden integrale programma's voor voorschoolse educatie gebruikt.

Hieronder worden deze vereisten nader toegelicht.

1. Locatie

Voorschoolse educatie dient te worden uitgevoerd op een peuterspeelzaal of kinderdagverblijf². Deze voorzieningen dienen te voldoen aan basiskwaliteitseisen ten aanzien van onder meer ruimte, hygiëne en veiligheid. Voorts komen de overige basisvoorwaarden beter tot hun recht op een peuterspeelzaal of kinderdagverblijf dan thuis. Voor voorschoolse educatie is het namelijk belangrijk dat dit plaatsvindt in een stimulerende omgeving. Dit leidt tot betere uitvoeringscondities en tot een hogere kwaliteit van de voorschoolse educatie.

Het vereiste ten aanzien van de locatie voor voorschoolse educatie was al vastgelegd in het voorgaande besluit, in de definitie van voorschoolse educatie.

2. Ten minste vier dagdelen per week

Voorschoolse educatie wordt aangeboden gedurende ten minste vier dagdelen of ten minste 10 uur per week. Een dagdeel voorschoolse educatie bestaat uit ten minste tweeënhalf uur interactieve en educatieve activiteiten op de voorschoolse voorziening. De eis voor ten minste vier dagdelen komt voort uit onderzoek waaruit is gebleken dat om positieve resultaten met voorschoolse educatie te behalen, er sprake moet zijn van voldoende intensiteit³.

Gemeenten bieden voorschoolse educatie aan in ieder geval de kinderen van 2,5 en 3 jaar met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal. Op grond van de Wet op het primair onderwijs en de Leerplichtwet 1969 is het niet mogelijk om ouders te verplichten om hun kind vier dagdelen per week deel te laten nemen aan voorschoolse educatie. Wel rust, op basis van de Wet op het primair onderwijs, op gemeenten een inspanningsplicht om ouders van doelgroepkinderen te motiveren om hun kinderen gedurende vier dagdelen of ten minste 10 uur per week deel te laten nemen aan voorschoolse educatie. Gemeenten kunnen dit bewerkstelligen door afspraken te maken met betrokken

¹ Vegt, A.L. van der, Rutten, S., Schonewille, B. (2007). *Vier dagdelen VVE, Kosten, organisatorische gevolgen en te verwachten effecten*. Utrecht: Sardes.

² Zie voetnoot 3 blz. 5 over het gebruik van de termen kindercentrum en kinderdagverblijf in dit besluit.

³ Zie hiervoor onder meer: Sardes. *Vier dagdelen vve: Kosten, organisatorische gevolgen en te verwachten effecten*, september 2007; BOPO, Leseman/Doolaard; vve onder de loep IVA Beleidsonderzoek en advies, vve onder de loep, 2008 en de daarin genoemde onderzoeken.

partijen over bijvoorbeeld een goede voorlichting aan ouders over het belang voor hun kind om gedurende vier dagdelen of ten minste 10 uur per week aan voorschoolse educatie deel te nemen. Daarnaast is bekend dat optimale resultaten worden bereikt als een doelgroepkind minimaal één jaar voor of vroegschoolse educatie heeft deelgenomen.

In het voorgaande besluit gold een minimum van drie dagdelen voorschoolse educatie per week. De keuze voor drie dagdelen destijds was een pragmatische keuze. In het merendeel van de middelgrote en grote gemeenten wordt al met vier dagdelen gewerkt. Echter, in kleine gemeenten met relatief weinig doelgroepkinderen werd vaak gekozen voor een lichtere variant van voorschoolse educatie door het aanbieden van minder dagdelen. De middelen voor voorschoolse educatie aan gemeenten zijn de afgelopen jaren verhoogd om voldoende financiële ruimte te creëren, zodat bij inwerkingtreding van dit besluit aan het minimum van vier dagdelen of ten minste 10 uur per week voldaan kan worden.

Om kleine gemeenten te ondersteunen in het creëren van voldoende en een kwalitatief goed aanbod voorschoolse educatie, wordt in het project Vversterk expertise geboden, bijvoorbeeld in de vorm van een helpdesk en de mogelijkheid van advisering op maat. Bovendien krijgen gemeenten die geen decentralisatie-uitkering ontvangen voor voorschoolse educatie aan doelgroepkinderen één jaar de tijd om dit aanbod te kunnen realiseren.

3. Maximale groepsgrootte en aantal beroepskrachten

Ook de intensiviteit van de begeleiding is een belangrijke basiswaarde voor kwaliteit. In kleine groepen krijgen kinderen meer aandacht en mogelijkheden tot interactie. Voorts is een dubbele bezetting nodig om persoonlijke instructie te geven aan kinderen die extra aandacht nodig hebben.

In dit besluit wordt de verhouding van beroepskracht en kind in voorschoolse educatie vastgelegd op maximaal 1:8, met een maximale groepsgrootte van 16 kinderen. Bij groepen met meer dan acht kinderen staan volgens dit besluit dus ten minste twee beroepskrachten per groep. Dit wijkt af van hetgeen is vastgelegd in het convenant kwaliteit peuterspeelzaalwerk. Hierin is voor peuterspeelzalen vastgelegd dat op een groep van maximaal 16 kinderen in ieder geval een beroepskracht en een vrijwilliger staan. Overigens blijkt uit onderzoek dat de verhouding tussen het aantal beroepskrachten en kinderen in een groep op peuterspeelzalen met voorschoolse educatie in de grote steden reeds 1:8 is¹.

Voor kindercentra bedraagt de verhouding tussen het aantal beroepskrachten en het aantal feitelijke aanwezige kinderen ten minste één beroepskracht per zes kinderen in de leeftijd van twee tot drie jaar. Voor kinderen in de leeftijd van drie tot vier jaar is dit één beroepskracht per acht kinderen.²

4. Opleidingseisen personeel

Het is belangrijk dat het personeel dat voorschoolse educatie geeft voldoende kennis en vaardigheden heeft op het gebied van ontwikkelingsstimulering van jonge kinderen. Daarom is vastgelegd dat voor iedere groep van meer dan acht kinderen ten minste twee beroepskrachten staan met de opleiding pedagogisch werk op minimaal MBO-3 niveau (PW-3). Voor groepen met acht of minder kinderen volstaat één beroepskracht met minimaal PW-3. Deze mogelijkheid is opengelaten voor met name de kleine gemeenten met weinig doelgroepkinderen. Echter, over het algemeen zullen groepen uit meer dan acht kinderen bestaan en dan is een bezetting van minimaal twee beroepskrachten op PW-3 niveau

¹ Zie: Sardes en Ecorys, *Trends in en rondom peuterspeelzaalwerk*, 2009.

² Zie: Beleidsregels kwaliteit kinderopvang.

noodzakelijk. Bij ministeriële regeling wordt vastgelegd welke opleidingen van gelijkwaardig niveau zijn toegestaan.

Voor kinderdagverblijven bestaat deze eis al¹. Voor peuterspeelzalen is vastgelegd dat op peuterspeelzalen zonder voorschoolse educatie op een groep ten minste een beroepskracht met minimaal PW-3 niveau staat en een vrijwilliger. Dit is vastgelegd in het «Convenant Kwaliteit Peuterspeelzaalwerk», dat afgesloten is tussen de betrokken vertegenwoordigende organisaties (januari/ februari 2010). Op een deel van de peuterspeelzalen bestaat een traditie van het werken met vrijwilligers.

De MOgroep Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening heeft op verzoek van het Ministerie van OCW een inventarisatie gedaan naar het opleidingsniveau van personeel op peuterspeelzalen en naar de behoefte aan scholing. Hieruit is gebleken dat het merendeel van de peuterspeelzalen werkt met beroepskrachten.

Voor een aantal peuterspeelzalen zal dit vereiste betekenen dat personeel (inclusief de zittende vrijwilligers die als beroepskracht willen gaan werken) een opleiding zal moeten volgen om aan dit vereiste te voldoen. De mogelijkheid bestaat om door middel van een EVC-procedure² vrijstellingen te verkrijgen voor vakken die onderdeel uitmaken van de opleiding. Op basis hiervan kan een individueel programma opgesteld worden zodat de betrokkene in zo kort mogelijke tijd het volledige diploma kan behalen.

De eventuele opleidingskosten van het personeel komt voor rekening van de houder van de peuterspeelzaal. Gemeenten krijgen namelijk middelen tot hun beschikking om deze kosten te voldoen. Deze middelen kunnen gemeenten vervolgens beschikbaar stellen aan houders van peuterspeelzalen. In 2011 ontvingen gemeenten in totaal € 237 miljoen vanuit het Rijk voor voorschoolse educatie. Met deze middelen moeten gemeenten in staat zijn om de eventuele opleidingseisen van personeel, inclusief de mogelijke extra kosten die gepaard gaan met de nieuwe kwaliteitseisen, te financieren.

Personeel van peuterspeelzalen valt onder de CAO Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening. Hierin is opgenomen dat personeel dat voor 1998 al in dienst was ontheffing heeft van de opleidingseis. Deze ontheffing geldt enkel voor de peuterspeelzalen zonder voorschoolse educatie. Voor personeel van peuterspeelzalen die voorschoolse educatie geven geldt deze ontheffing niet. Dus ook van hen wordt verwacht dat zij – indien zij niet aan de minimale opleidingseis van PW-3 voldoen – een opleiding tot pedagogisch medewerker op PW-3 niveau zullen volgen.

Om het bestaande personeel dat niet voldoet aan de opleidingseis voldoende tijd te geven om de vereiste opleiding te volgen, is overgangsrecht van toepassing gedurende een jaar. Dit overgangsrecht is niet van toepassing op de voorschoolse educatie in de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. In deze grote gemeenten voldoet het personeel over het algemeen al aan de opleidingseisen. Gedurende het jaar uitstel volgt de GGD wel de ontwikkeling op het gebied van de opleidingseisen van het personeel. De peuterspeelzalen en kinderdagverblijven moeten aantonen dat het personeel in dat ene jaar een EVC-procedure of een opleiding volgen.

5. Scholing van personeel in het werken met voorschoolse educatie

Op basis van dit besluit dienen houders van voorschoolse voorzieningen ervoor zorg te dragen dat het personeel dat voorschoolse educatie geeft, geschoold is in het vroegtijdig bestrijden van achterstanden bij jonge kinderen en geschoold is in het werken met programma's voor voorschoolse educatie. Hieronder vallen onder meer de trainingen en cursussen die door de ontwikkelaars van programma's voor voorschoolse educatie aangeboden worden, de nascholing van Vversterk en het

¹ Zie: Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en de collectieve arbeidsovereenkomst kinderopvang.

² EVC staat voor Erkenning van Verworven Competenties. Via EVC-procedures kunnen mensen kennis en ervaring officieel laten erkennen en vast laten leggen in een ervaringscertificaat.

reguliere onderwijsaanbod op het terrein van voor- en voerschoolse educatie dat door regionale opleidingscentra (ROC's) en hoger beroepsopleidingen (HBO's) wordt aangeboden. Deze eis is neergelegd in artikel 4, tweede en derde lid.

Ook is de houder van de voerschoolse instelling verplicht om jaarlijks een opleidingsplan op te stellen (artikel 4, vierde lid). Dit plan moet de wijze waarop de vaardigheid in voerschoolse educatie wordt onderhouden, beschrijven. Het doel van het opleidingsplan is om het personeel in staat te stellen om op regelmatige basisscholing te volgen op het gebied van voerschoolse educatie.

In eerdere regelgeving over voerschoolse educatie was nog niets vastgelegd over scholing op specifieke kennis en vaardigheden voor voerschoolse educatie. Deze voorwaarde wordt nu neergelegd omdat gebleken is dat het werken met voerschoolse educatie specifieke vaardigheden vereist van het personeel. Vaak krijgen zij dit nog onvoldoende aangeboden in de reguliere opleiding. Hoewel er grote verschillen bestaan tussen de verschillende typen bijscholing en opleiding die worden aangeboden, is bewust gekozen om de vereisten ten aanzien van de inhoud van de scholing en de frequentie nog niet vast te leggen. Vooral nog volstaat het volgen van scholing over voerschoolse educatie en het vroegtijdig wegwerken van achterstanden bij jonge kinderen.

Er is bewust niet gekozen voor een vrijstellingsregime voor zittend personeel (inclusief de zittende vrijwilligers die als beroepskracht willen gaan werken), aangezien de capaciteiten van het personeel dat voerschoolse educatie geeft essentieel zijn in het bereiken van goede resultaten. Het is dan ook belangrijk dat het personeel voldoende pedagogische achtergrond heeft en voldoende vaardigheden heeft om te werken met de programma's voor voerschoolse educatie.

Personeel dat niet voldoet aan de opleidingseis van minimaal pw-3 kan ervoor kiezen om met behulp van een EVC procedure vrijstellingen voor bepaalde onderdelen te verkrijgen. Op deze manier wordt de kennis en vaardigheden die verworven zijn door de werkervaring optimaal benut en zal het totale opleidingstraject ingekort kunnen worden.

Voor de vereisten in dit besluit ten aanzien van scholing van het personeel in het werken met voerschoolse educatie (artikel 4, derde lid), geldt overgangsrecht van een jaar voor zittend personeel dat op het moment van in werking treden van dit besluit niet voldoet aan de eisen. Dit overgangsrecht is niet van toepassing op de voerschoolse educatie in de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. In deze grote gemeenten voldoet het personeel over het algemeen al aan de scholingseisen voor voerschoolse educatie.

6. Ontwikkelingsdomeinen in de programma's voor voerschoolse educatie

Voerschoolse educatie stimuleert de brede ontwikkeling van jonge kinderen. Uit onderzoek is bekend dat de verschillende ontwikkelingsdomeinen bij jonge kinderen verbonden zijn met elkaar. Om te komen tot effectieve ontwikkelingsstimulering is het belangrijk dat de verschillende domeinen een plaats hebben in het programma. Daarom kan voor voerschoolse educatie enkel een programma voor voerschoolse educatie gebruikt worden waarin de hieronder te noemen ontwikkelingsdomeinen op gestructureerde en samenhangende wijze gestimuleerd worden. Dit zijn de volgende domeinen:

– Taal:

Het goed beheersen van de Nederlandse taal is voor de verdere schoolloopbaan essentieel. Over het algemeen maken kinderen die in een taalarme omgeving opgroeien deel uit van de doelgroep. Extra taalstimulering is dan ook vanuit dit oogpunt nodig.

– Rekenen:

De taalverwerving bij jonge kinderen hangt samen met de cognitieve ontwikkeling. Bovendien is rekenen – samen met taal – één van de basisvaardigheden die alle kinderen moeten kunnen beheersen.

– Sociaal-emotionele ontwikkeling:

Kinderen tussen tweeënhalf en vier jaar oud leren door middel van spel. Om te kunnen spelen is het belangrijk dat kinderen leren samenwerken, omgangsvormen kennen en kunnen luisteren naar elkaar. De doelgroep voor voorschoolse educatie bestaat voor een deel uit kinderen waar in de thuissituatie opvoedstress bestaat of uit kinderen die thuis weinig aandacht krijgen. Juist voor deze kinderen is het essentieel dat hun persoonlijke ontwikkeling wordt gestimuleerd en dat zij zich op sociaal-emotioneel vlak stabiel kunnen ontwikkelen.

– Motoriek:

Spel en beweging zijn cruciaal in de ontwikkeling van jonge kinderen. Stimulering van de hierboven genoemde ontwikkelingsdomeinen zal vaak in de vorm van spel en beweging zijn. Juist omdat jonge kinderen moeten spelen en omdat zij spelend het beste leren.

In dit besluit wordt niet neergelegd met welke programma's gewerkt mag worden. Wel worden de onderdelen vastgelegd om zo het kader te creëren voor het programma dat gebruikt wordt voor voorschoolse educatie. De programma's die deze ontwikkelingsdomeinen bevatten, zijn ook programma's die door het Nederlands Jeugdinstituut als effectief zijn beoordeeld. Hiermee is uitvoering gegeven aan de motie Langkamp en Kraneveldt-van der Veen (Kamerstukken II, 2009/10, 31 989, nr. 18).

In opdracht van het ministerie van OCW heeft Sardes¹ negen bestaande programma's voor voorschoolse educatie beoordeeld op de mate waarin het programma aandacht heeft voor de vier onderscheiden ontwikkelingsdomeinen. Sardes concludeert dat de programma's Piramide, Ko/taal (Puk Ko), Startblokken, Kaleidoscoop, Doe meer met Bas, Speelplezier en Sporen aan de voorwaarde voldoen dat ze in meer of mindere mate aandacht besteden aan de ontwikkelingsdomeinen. De programma's Boekenpret en De Taallijn besteden alleen aandacht aan taalontwikkeling en ontluikende geletterdheid. Dit betekent dat gebruikers van Boekenpret en De Taallijn deze programma's kunnen blijven gebruiken, maar dat zij er een breder programma voor voorschoolse educatie aan moeten toevoegen.

Een belangrijke succesfactor van voorschoolse educatie is het informeren van ouders en ouderbetrokkenheid. Alle bovengenoemde programma's voor voorschoolse educatie bieden ondersteuning of activiteiten aan voor leidsters om ouders een actieve rol te geven bij de ontwikkeling van hun kind. De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de wijze waarop peuterspeelzalen en kindercentra ouders informeren en betrekken bij de voorschoolse educatie, op basis van artikel 15g van de WOT (zie wetsvoorstel OKE (ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie), Kamerstukken II, 2007/08, 31 293, nr. 2).

Uit het onderzoek van Sardes blijkt dat 13% van de peuterspeelzalen en 31% van de kinderdagverblijven niet werken met programma's voor voorschoolse educatie die aan de voorwaarden voldoen. Daarnaast biedt slechts 3% van de kinderdagverblijven momenteel voorschoolse educatie aan. Dit is de reden dat gemeenten een jaar de tijd krijgen om aan de kwaliteitseisen voor het gebruik van een breed programma voorschoolse educatie te voldoen. Dit overgangsrecht geldt niet voor de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht, aangezien de peuterspeelzalen en kinderdagverblijven in deze grote gemeenten al gebruik maken van programma's voor voorschoolse educatie die aan de kwaliteitseisen in dit besluit voldoen.

¹ Sardes, *Quick scan VVE/programma's*, november 2009.

3. Overige bepalingen

Vergelijking met bestaande vereisten voor peuterspeelzalen en kinderdagverblijven

In onderstaand schema zijn de vereisten die worden gesteld aan voorschoolse educatie naast de bestaande vereisten voor peuterspeelzalen en kinderdagverblijven gezet. Hieruit blijkt dat voor wat betreft de vereisten voor personeel en groeps grootte de vereisten voor voorschoolse educatie nauwelijks afwijken van de vereisten in kinderdagverblijven. Voor peuterspeelzalen is dit wel het geval, met name voor wat betreft het opleidingsniveau van het personeel. De punten ten aanzien van scholing, programma en het aantal dagdelen zijn wel aanvullingen op de bestaande vereisten, echter in het overgrote deel van de instellingen waar voorschoolse educatie wordt gegeven wordt reeds voldaan aan deze vereisten.

	Peuterspeelzaal	Kinderdagverblijf	Voorschoolse educatie
Locatie	–	–	peuterspeelzaal of kinderdagverblijf
Dagdelen	–	–	minimaal 4
Max. groeps grootte	16	16	16
Max. verhouding personeel – kind	1:8	1:6 (2-3 jarigen) en 1:8 (3-4 jarigen) *	1:8
Opleidingsniveau personeel	minimaal één beroepskracht op pw-3 niveau **	minimaal twee beroepskrachten op pw-3 niveau ** ***	minimaal twee beroepskrachten op pw-3 niveau ***
Extra scholingseis	–	–	module / training / certificaat voorvoorschoolse educatie
Programma	–	–	Programma voor voorschoolse educatie gericht op vier ontwikkelingsdomeinen

* Zie: Beleidsregels kwaliteit kinderopvang

** Conform CAO

*** Indien de groeps grootte < 9 volstaat één beroepskracht op PW-3 niveau

Verdere invulling aan voorschoolse educatie

Naast de kwaliteitseisen in dit besluit kunnen ook andere uitvoeringscondities bijdragen aan het behalen van betere resultaten met voorschoolse educatie. Deze condities worden echter niet dwingend vastgelegd in dit besluit, aangezien de uitvoering hiervan veelal afhankelijk is van lokale factoren en situaties. Voor gemeenten bestaat overigens de ruimte om aanvullende voorwaarden op te nemen in bijvoorbeeld de subsidiebeschikkingen aan de houders van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven. Dit zouden bijvoorbeeld vereisten kunnen betreffen op het gebied van:

- De betrokkenheid van ouders bij taalstimulering;
- Het gebruik van een kindvolgsysteem;
- «On-the-job-training» door bijvoorbeeld het aanstellen van een pedagoog in het team, die het personeel kan begeleiden en adviseren, of;
- De overdracht van gegevens over de ontwikkeling van een kind bij de doorstroom naar het basisonderwijs.

Specifieke uitkering aan gemeenten in 2010

In dit besluit wordt geregeld dat de specifieke uitkering aan gemeenten die buiten het Grotestedenbeleid vallen, bestemd voor de bestrijding van onderwijsachterstanden, doorloopt van augustus 2010 tot en met

december 2010. Deze bepaling is getroffen omdat het Besluit doelstelling en bekostiging onderwijsachterstandenbeleid 2006–2010 (OAB-besluit) op 1 augustus 2010 vervalt. Er zal een nieuw Besluit komen, gebaseerd op artikel 168a van de Wet op het primair onderwijs, waarin de middelen voor voorschoolse educatie vanaf 1 januari 2011 verstrekt worden aan de gemeenten. Dit betekent dat voor de vijf laatste maanden in 2010 in dit besluit een tijdelijke regeling voor de financiering van voorschoolse educatie is getroffen. Naast voorschoolse educatie kunnen de middelen uit de specifieke uitkering ook worden besteed aan andere activiteiten ter bevordering van de beheersing van de Nederlandse taal in het kader van artikel 165 van de Wet op het primair onderwijs, zoals schakelklassen. De toepasselijke bepalingen voor wat betreft de toekenning, besteding en verantwoording van de uitkering zijn hierdoor gedeeltelijk overgenomen uit het OAB-besluit. Overigens gelden voor deze periode voor voorschoolse educatie wel de kwaliteitseisen zoals neergelegd in dit besluit en niet de voorwaarden die gesteld worden in het op 1 augustus 2010 vervallen OAB-besluit.

Voor de gemeenten die deel uitmaken van het Grotestedenbeleid is de situatie van augustus tot en met december 2010 ongewijzigd ten opzichte van de situatie van 1 januari tot 1 augustus 2010. Deze gemeenten ontvangen in deze periode reeds een decentralisatie-uitkering als bedoeld in artikel 5, tweede lid, van de Financiële-verhoudingswet. Vanaf 1 augustus 2010 moeten de peuterspeelzalen en kinderdagverblijven waar voorschoolse educatie wordt gegeven, vanzelfsprekend wel voldoen aan de nieuwe kwaliteitseisen in dit besluit, met uitzondering van de locaties waarvoor het overgangsrecht (artikel 8) geldt. Vanaf 1 januari 2011 ontvangen ook de gemeenten die deel uitmaken van het Grotestedenbeleid de middelen voor onderwijsachterstanden (waaronder voorschoolse educatie) via een nieuw Besluit, gebaseerd op artikel 168a van de Wet op het primair onderwijs, als specifieke uitkering.

Uitvoering

Gemeenten hebben een regierol in het onderwijsachterstandenbeleid. De gemeenten die op basis van het leerlinggewicht in aanmerking komen voor financiële middelen voor voorschoolse educatie, ontvangen dit in de decentralisatie-uitkering. Vervolgens kunnen gemeenten subsidies verstrekken aan peuterspeelzalen en kinderdagverblijven om plaatsen voor voorschoolse educatie te realiseren. In de subsidiebeschikkingen met de houders van kinderdagverblijven en peuterspeelzalen die deze plaatsen aanbieden, worden dan in ieder geval de in dit besluit neergelegde basisvoorwaarden voor kwaliteit opgenomen. Op deze wijze is het direct duidelijk aan welke voorwaarden voorschoolse educatie moet voldoen, bovenop de bestaande kwaliteitseisen die gelden voor kinderdagverblijven en peuterspeelzalen. Het betreft minimale kwaliteitseisen en gemeenten kunnen nadere voorwaarden stellen in de subsidiebeschikkingen.

Op grond van artikel 167 van de Wet op het primair onderwijs is voorschoolse educatie een onderwerp waarvoor een verplichting geldt tot het maken van afspraken in het Lokaal Educatief Overleg. In gevallen waarin geen overeenstemming gevonden wordt bij de totstandkoming van de afspraken, heeft de gemeente – onder bepaalde voorwaarden – doorzettingsmacht ten aanzien van het vaststellen van de doelgroep, de werving en toeleiding naar voorschoolse educatie en de doorgaande leerlijn van voorschoolse naar vroegschoolse educatie en kan de werking van de afspraken uitgebreid worden naar partijen die zich in eerste instantie niet aan de afspraken hadden verbonden. De doorzettingsmacht geldt overigens niet voor het maken van subsidieafspraken op grond van het eerder genoemde artikel.

Informatielevering

Ouders, houders van peuterspeelzalen, kinderopvang, pedagogisch medewerkers en andere betrokkenen worden geïnformeerd door middel van een website, brochures en handreikingen. De branche- en belangenorganisaties zullen de informatievoorziening aan alle betrokkenen voor een belangrijk deel op zich nemen.

Toezicht en handhaving

De GGD, als toezichtshouder, houdt toezicht op peuterspeelzalen en kinderdagverblijven op grond van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen. De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de kwaliteit van door Colleges van Burgemeester en Wethouders gesubsidieerde voorschoolse educatie op een peuterspeelzaal of kinderdagverblijf. Beiden rapporteren aan de betreffende instelling en aan de gemeente.

De GGD speelt een belangrijke rol in het doorgeven van signalen en krijgt hiertoe een extra taak. Bij de kinderdagverblijven en peuterspeelzalen waar gesubsidieerde voorschoolse educatie wordt gegeven, beoordeelt de GGD of aan de basisvoorwaarden voor voorschoolse educatie wordt voldaan. Dit zijn de verhouding tussen het aantal kinderen en het aantal beroepskrachten, het aantal dagdelen of het aantal uur, het opleidingsniveau van de beroepskrachten, het volgen van scholing en/of coaching en de gegevensoverdracht naar de basisschool. Dit laatste onderdeel op grond van artikel 167, derde lid van de Wet op het primair onderwijs. Indien er tekorten worden geconstateerd ten aanzien van de basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie, geeft de GGD dit rapport in afschrift aan de Inspectie van het Onderwijs. De Inspectie voert risicogestuurd toezicht uit en kan naar aanleiding van signalen van de GGD intensiever haar toezichtbevoegdheden gaan uitoefenen. De bevoegdheden van de Inspectie om toezicht te houden op de naleving van de basisvoorwaarden voorschoolse educatie worden verleend op basis van artikel 15g, eerste lid onder a van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT). De bevoegdheden van de Inspectie in lid 1 onder b tot en met f van deze bepaling worden in het inspectiekader nader uitgewerkt door de Inspectie van het Onderwijs.

Burgemeester en wethouders (B&W) handhaven op voorschoolse educatie indien de kwaliteit van de voorschoolse educatie niet voldoet aan de basisvoorwaarden. Zo kunnen B&W indien de kwaliteit zodanig tekortschiet de subsidie voor voorschoolse educatie stopzetten. Ook hebben B&W de mogelijkheid om op grond van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen maatregelen te treffen, zoals het geven van een schriftelijke aanwijzing of een schriftelijk bevel. Indien de gemeente haar handhavingstaken niet of onvoldoende uitoefent en er sprake blijft van het niet voldoen aan de in dit besluit neergelegde basisvoorwaarden, kan de Minister ingrijpen op grond van artikel 170 van de Wet op het primair onderwijs. In dat geval is er sprake van taakverwaarlozing door de gemeente en kan de Minister orde op zaken (laten) stellen. Zie voor nadere informatie hoofdstuk 5.4 en 5.5 van de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Kamerstukken II, 2008/09, 31 989, nr. 3.)

Financieel kader

Onderbouwing bekostiging

Voor de bekostiging van voorschoolse educatie, inclusief de extra middelen die naar gemeenten gaan om aan de kwaliteitseisen te voldoen, wordt verwezen naar hoofdstuk 4.5 van de Memorie van Toelichting bij

het wetsvoorstel ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Kamerstukken II, 2008/09, 31 989, nr. 3.)

Uitvoeringsgevolgen en administratieve lasten

Uitvoeringsgevolgen

De uitvoeringstaken van CFI ten aanzien van dit besluit over de kwaliteitseisen voorschoolse educatie beperken zich tot het beantwoorden van informatievragen. Vóór inwerkingtreding van het besluit zal CFI alle benodigde informatie ontvangen zodat CFI een adequaat antwoord kan geven op vragen. Daarnaast draagt CFI zorg voor de uitbetaling en verantwoording van de specifieke uitkering aan gemeenten voor onderwijsachterstanden in 2010, op basis van het AOB-besluit (artikel 7). De uitvoeringsgevolgen hiervan voor CFI en ook voor de Auditdienst zijn opgenomen in het wetsvoorstel OKE (ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie, Kamerstukken II, 2007/08, 31 293, nr 2).

De Inspectie van het Onderwijs is belast met risicogestuurd toezicht op de voorschoolse educatie op peuterspeelzalen en kinderdagverblijven, naar aanleiding van signalen vanuit de GGD. Zie verder bovenstaande paragraaf *Toezicht en handhaving*.

Administratieve lasten voor gemeenten

In vergelijking met de administratieve lasten voor gemeenten onder het voorgaande besluit is er geen sprake van bijkomende administratieve lasten (informatieverplichting vanuit de gemeente naar het Rijk). Op sommige punten zal er sprake zijn van een afname, zoals ten aanzien van de verantwoordingslasten. Ten aanzien van de handhavingstaken is er een lichte toename van lasten. Over het geheel genomen zullen deze toe- en afnamen resulteren in gelijkblijvende lasten.

Administratieve lasten voor houders van kinderdagverblijven en peuterspeelzalen

Er is sprake van enkele bijkomende administratieve lasten voor kinderdagverblijven en peuterspeelzalen op grond van dit besluit. Een aantal nieuwe verplichtingen, zoals de opleidingseis, kan aanvullende lasten met zich meebrengen. Echter, op andere aspecten, die voortvloeien uit het eerdergenoemde het wetsvoorstel ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie – zoals de financiële toegankelijkheid en mogelijkheden tot samenwerking – wordt een afname van administratieve lasten verwacht. Hierdoor zal er over het geheel genomen geen verzwaring van de administratieve lasten zijn.

Bedrijfseffecten

Dit besluit zal naar verwachten geen significante bedrijfseffecten teweegbrengen.

(Zie par. 6.4 OKE-wetsvoorstel, memorie van toelichting voor een beschrijving van de markt).

Financiële gevolgen

Voor de financiële aspecten van dit besluit wordt verwezen naar hoofdstuk 4.5 van de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Kamerstukken II, 2008/09, 31 989, nr. 3.). Onderhavig besluit heeft – met uitzondering van de tijdelijke bepaling ten aanzien van de specifieke uitkering aan gemeenten – geen financiële gevolgen.

Gevoerd overleg

Dit besluit is na overleg met de volgende partijen tot stand gekomen:

De VNG, waaronder advisering door de VNG onderwijs-commissie, MO-groep Kinderopvang, MO-groep Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening, de Brancheorganisatie ondernemers in de kinderopvang (BKN), het Landelijk Platform Peuterspeelzalen (LPP), de Belangenvereniging van Ouders met kinderen in de Kinderopvang (Boink), de PO-raad, de MBO-raad, het G4-netwerk, en het Breed overleg OAB: CNV Onderwijs, AOb, VGS, Cfi, Onderwijsplatform G4, PO-raad, VOS/ABB, Bond KBO, Besturenraad, VNG en LVGS.

Artikelsgewijs

Artikel 1. Basisvoorwaarden

Met dit artikel wordt vooropgesteld dat de kwaliteitsvoorwaarden die in dit besluit zijn opgenomen minimum voorwaarden betreffen. Gemeenten kunnen daarnaast bij het verstrekken van subsidie aan houders van peuterspeelzalen of kinderdagverblijven in de subsidiebeschikking nog aanvullende voorwaarden stellen. Voorts gelden op grond van de Wet kinderopvang en kwaliteit peuterspeelzalen alsmede op grond van de Wet op het primair onderwijs nog andere voorwaarden die samenhangen met de kwaliteit van voorschoolse educatie. Deze zijn opgesomd in artikel 15g van de Wet op het onderwijstoezicht, op basis waarvan de Inspectie van het Onderwijs het inspectiekader opstelt.

Artikel 2. Basisvoorwaarden omvang voorschoolse educatie

Dit artikel geeft voorschriften voor de minimumomvang van de voorschoolse educatie: ten minste vier dagdelen van ten minste 2,5 uur of ten minste 10 uur per week. Deze dubbele norm heeft te maken met het feit dat voorschoolse educatie in zowel kindercentra als peuterspeelzalen wordt aangeboden. Het aanbod dient ten minste 10 uur per week te zijn. De wijze waarop die 10 uur over de week wordt verdeeld zal verschillend kunnen zijn.

De activiteiten zijn gericht op het spelonderwijs stimuleren van de ontwikkeling van taal, rekenen, motoriek en de sociaal-emotionele ontwikkeling.

Artikel 3. Basisvoorwaarden voor aantal beroepskrachten

In dit artikel wordt het minimum aantal beroepskrachten per groep, waarin voorschoolse educatie plaatsvindt, voorgeschreven. Een groep kinderen waaraan voorschoolse educatie wordt gegeven bestaat uit ten hoogste 16 feitelijk aanwezige kinderen. Op iedere acht feitelijk aanwezige kinderen is er voorts ten minste één beroepskracht.

Overigens is het mogelijk dat op grond van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in bepaalde gevallen en bij bepaalde groepssamenstellingen andere, strengere eisen kunnen gelden voor de verhouding tussen het aantal aanwezige kinderen en het aantal beroepskrachten. Voorzover sprake is van een dergelijke samenloop dan geldt het strengste regime. In het onderhavige artikel wordt immers gesproken van een minimum aantal beroepskrachten per groep.

Artikel 4. Basisvoorwaarden voor kwaliteit van beroepskrachten

De houder van het kinderdagverblijf of de peuterspeelzaal waar voorschoolse educatie wordt gegeven, is ervoor verantwoordelijk dat beroepskrachten, werkzaam binnen de voorschoolse educatie, beschikken

over een een getuigschrift van met gunstig gevolg afgelegd examen van een beroepsopleiding pedagogisch werk op ten minste Mbo-3 niveau of een opleiding op ten minste dat niveau waarbij pedagogische vaardigheden worden opgedaan. Welke opleidingen specifiek in aanmerking komen wordt bij ministeriële regeling vastgesteld (eerste lid). Tevens wordt in het eerste lid, onderdeel b, de gelijkstelling geregeld van de voor beroepskrachten vereiste Nederlandse opleiding met een erkenning van beroepskwalificaties als bedoeld in artikel 5 van de Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties. Dit teneinde migrerende beroepsuitoefenaars vanuit andere lidstaten toegang te verstrekken tot het beroep van beroepskracht voorschoolse educatie in Nederland.

Van belang is dat de beroepskrachten specifiek zijn geschoold in het vroegtijdig bestrijden van achterstanden door middel van voorschoolse educatie. Deze scholing kan deel uitmaken van de beroepsopleiding (tweede lid) of kan nadien als aparte scholing zijn gevolgd (derde lid). Opleidingen op het gebied van voorschoolse educatie zijn op dit moment nog in ontwikkeling. Om deze reden is er voor gekozen deze opleiding in algemene bewoordingen aan te duiden en daaraan geen specifieke voorschriften te verbinden.

Ten aanzien van beroepskrachten die eenmaal werkzaam zijn binnen de voorschoolse educatie geldt dat de houder van de voorziening voor voorschoolse educatie jaarlijks een opleidingsplan moet opstellen op basis waarvan kennis van deze beroepskrachten op het gebied van voorschoolse educatie op peil wordt gehouden (vierde lid). Aan het opleidingsplan kan invulling worden gegeven door middel van cursussen maar ook kan worden gedacht aan «training on the job» of begeleiding door een pedagoog.

Artikel 5. Gebruik voorschools educatie-programma

In dit artikel wordt voor de voorschoolse educatie het gebruik van een programma voorgeschreven waarin op gestructureerde en samenhangende wijze de in dit artikel genoemde ontwikkelingsdomeinen gestimuleerd worden. Zie hiervoor verder paragraaf 2.6 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Artikel 6. Basisvoorwaarde kwaliteit lokatie

Zie voor een toelichting op deze kwaliteitsvoorwaarde paragraaf 2.1 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 7. Tijdelijke specifieke uitkering aan gemeenten, die geen deel uitmaken van het Grotestedenbeleid, bestemd voor de bestrijding van onderwijsachterstanden

Eerste lid: dit lid komt inhoudelijk overeen met artikel 3 van het OAB-besluit, dat per 1 augustus 2010 vervalt. Omdat het nieuwe Besluit, waarin de specifieke uitkering wordt geregeld voor alle gemeenten, pas ingaat per 1 januari 2011, wordt tot aan die datum in de periode vanaf 1 augustus 2010 bekostigd op basis van het oude systeem, zoals opgenomen in voornoemd besluit. Nu het OAB-besluit per 1 augustus 2010 vervalt worden de in dit kader relevante bepalingen voor de tussenliggende periode opgenomen in het onderhavige besluit. De grondslag voor deze bepalingen is gelegen in artikel XI van de Wet tot wijziging van de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid (Stb. 000). Zie verder ook de passage «Specifieke uitkering aan gemeenten in 2010» in het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Tweede en derde lid: deze leden komen overeen met artikel 4 van voornoemd OAB-besluit. Door de verwijzing naar artikel 165 van de Wet op het primair onderwijs ten aanzien van de besteding van de uitkering wordt aan gemeenten ook de mogelijkheid geboden om de specifieke uitkering te besteden aan schakelklassen of overige taalactiviteiten, zoals bedoeld in artikel 165 Wet op het primair onderwijs, naast voorschoolse educatie. Zie voor een verdere toelichting de toelichting op het eerste lid.

Vierde lid: Dit artikel heeft slechts betrekking op de periode 1 augustus tot en met 31 december 2010. Deze bepaling kan derhalve vervallen met ingang van 1 januari 2011.

Artikel 8. Overgangsrecht

Eerste lid: een aantal in dit besluit opgenomen maatregelen zal pas twaalf maanden na inwerkingtreding van dit besluit gaan gelden zodat de houders van kinderdagverblijven en peuterspeelzalen waar voorschoolse educatie wordt aangeboden voldoende tijd hebben om aan de maatregelen te kunnen voldoen.

Onderdeel a: in gemeenten, die op het moment van inwerkingtreding van dit besluit geen decentralisatie-uitkering ontvangen, hoeft pas een jaar na inwerkingtreding van dit besluit te worden voldaan aan de voorwaarden die in dit besluit worden gesteld met betrekking tot de omvang van de voorschoolse educatie.

Onderdeel b: de houder van een peuterspeelzaal of kinderdagverblijf is gehouden te zorgen dat beroepskrachten, die op het moment van inwerkingtreding van dit besluit werkzaam zijn binnen de voorschoolse educatie en die op dat moment nog niet voldoen aan de opleidingseisen, bedoeld in artikel 4, eerste lid, binnen twaalf maanden alsnog aan deze voorwaarde voldoen. In praktijk zal hieraan deels via een EVC (erkennen van verworven competenties)-procedure kunnen worden voldaan.

Beroepskrachten die thans werkzaam zijn binnen de voorschoolse educatie zullen op het moment van inwerkingtreding van dit besluit nog niet altijd voldoen aan het bepaalde in artikel 4, tweede of derde lid. Artikel 4, derde lid, geeft een vangnetvoorziening voor gevallen waarin niet is voldaan aan de opleidingseis, bedoeld het tweede lid. Op grond van het onderhavige artikel hoeft, in het geval niet is voldaan aan de opleidingseis, bedoeld in het tweede lid, pas twaalf maanden na inwerkingtreding van dit besluit voldaan te zijn aan de vervangende opleidingseis, bedoeld in het derde lid. Beroepskrachten hebben derhalve vanaf de datum van inwerkingtreding van het onderhavige besluit nog twaalf maanden de tijd om een bewijs van deelname te verkrijgen aan een opleiding specifiek gericht op het vroegtijdig bestrijden van achterstanden door middel van voorschoolse educatie.

Onderdeel c: op basis van deze overgangstermijn wordt aan kinderdagverblijven en peuterspeelzalen tijd gegund voor het ontwikkelen en implementeren van een voorschools educatie-programma.

Tweede lid: binnen de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht wordt reeds in voldoende mate voldaan aan de in dit besluit gestelde voorwaarden, zodat aan een overgangstermijn in deze gemeenten geen behoefte is.

Derde lid: dit artikel zal twaalf maanden na inwerkingtreding van het onderhavige besluit zijn uitgewerkt. Derhalve is, met enige ruime marge, de vervaldatum bepaald op 1 januari 2012.

Artikel 9. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt gelijktijdig in werking met het voorstel van wet tot Wijziging van de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid (Kamerstukken II

2008/09, 31 989, nr. 2.), nadat dat voorstel van wet tot wet verheven is. De wettelijke basis voor het onderhavige besluit wordt met dat voorstel van wet in de Wet kinderopvang en kwaliteit peuterspeelzalen opgenomen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
A. Rouvoet