



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie in verband met de verhoging van het minimaal aantal uren aanbod voorschoolse educatie en de inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker

Nader Rapport

Den Haag, 17 september 2019

Nr. WJZ/16484712 (9277)

(Hoofd) Afdeling directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie in verband met de verhoging van het minimaal aantal uren aanbod voorschoolse educatie en de inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 juli 2019, nr. 2019001325, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 14 augustus 2019, nr. W05.19.0178/I, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. De redactionele opmerkingen zijn verwerkt, met uitzondering van de suggestie om het woord 'jaarlijks' in te voegen in artikel 2a, vierde lid. Die invoeging zou het mogelijk maken dat de daar bedoelde vastlegging op een willekeurig moment in het jaar zou kunnen plaatsvinden, terwijl het de bedoeling is dat die vastlegging vanaf 1 januari beschikbaar is.

Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een kleine technische verbetering aan te brengen en om de inwerkingtredingsdata in dit besluit te regelen. In verband met het laatste is de nota van toelichting op ondergeschikte punten aangepast.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob.*



Advies Raad van State

No. W05.19.0178/I
's-Gravenhage, 14 augustus 2019

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 5 juli 2019, no.2019001325, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie in verband met de verhoging van het minimaal aantal uren aanbod voorschoolse educatie en de inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen inhoudelijke opmerkingen over het ontwerpbesluit.

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling adviseert het besluit te nemen.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State
betreffende no.W05.19.0178/I**

- In het voorgestelde artikel 2a, eerste lid, 'Naast' vervangen door 'Onverminderd' (zie ook Ar 3.35).
- In het voorgestelde artikel 2a, tweede lid, ', zijnde de peildatum,' schrappen (zie ook Ar 3.1 en de toelichting bij Ar 5.1).
- In het voorgestelde artikel 2a, derde lid, na 'legt' invoegen 'jaarlijks' en 'de peildatum' vervangen door '1 januari' (zie ook Ar 3.1 en de toelichting bij Ar 5.1).



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van 00 MAAND 2019 tot wijziging van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie in verband met de verhoging van het minimaal aantal uren aanbod voorschoolse educatie en de inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, van xxx, nr. xxx, directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 1.50b, aanhef en onder d, van de Wet kinderopvang;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van xxx, nr. xxx);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, van xxx, nr. xxx, directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I. WIJZIGING BESLUIT BASISVOORWAARDEN KWALITEIT VOORSCHOOLSE EDUCATIE

Het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2 komt te luiden:

Artikel 2. Omvang voorschoolse educatie

1. Het aanbod voorschoolse educatie is zodanig ingericht dat een kind vanaf de dag dat het tweeënehalf jaar oud wordt in anderhalf jaar ten minste 960 uur voorschoolse educatie kan ontvangen.
2. Bij de toepassing van het eerste lid wordt het door de houder gerealiseerde aanbod voorschoolse educatie buiten beschouwing gelaten, voor zover dit meer dan zes uur per dag omvat.

B

Na artikel 2 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2a. Inzet pedagogisch beleidsmedewerker

1. Naast de bij of krachtens artikel 1.50 van de Wet kinderopvang voorgeschreven inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker ten behoeve van de kinderopvang, zet de houder van een kindercentrum waar voorschoolse educatie wordt aangeboden een pedagogisch beleidsmedewerker in ten behoeve van de verhoging van de kwaliteit van de voorschoolse educatie.
2. De inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker ten behoeve van de verhoging van de kwaliteit van voorschoolse educatie betreft de totstandkoming en implementatie van beleidsvoornemens met betrekking tot voorschoolse educatie of coaching van beroepskrachten voorschoolse educatie.
3. Deze inzet omvat per kindercentrum een minimaal aantal uren per jaar, dat jaarlijks wordt bepaald door het aantal kinderen waaraan in het kindercentrum op 1 januari van het betreffende jaar, zijnde de peildatum, voorschoolse educatie wordt aangeboden te vermenigvuldigen met tien uur. Hierbij worden slechts kinderen meegeteld die tussen tweeënehalf en vier jaar oud zijn en behoren tot de op grond van artikel 167, eerste lid, onderdeel a, subonderdeel 2, van de Wet op het primair onderwijs vastgestelde doelgroep.
4. De houder legt vast aan hoeveel van deze kinderen op de peildatum voorschoolse educatie wordt aangeboden.



C

Artikel 4a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel f, wordt 'wordt vormgegeven aan' vervangen door 'vorm wordt gegeven aan'.
2. Aan het eerste lid worden, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel f door een komma, twee onderdelen toegevoegd, luidende:
 - g. hoe aan de verplichting, bedoeld in artikel 2, eerste lid, wordt voldaan,
 - h. de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de verplichting tot inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker, bedoeld in artikel 2a, en hoe daarmee de kwaliteit van de voorschoolse educatie wordt bevorderd.

ARTIKEL II. OVERGANGSRECHT

Ten aanzien van het door een houder verzorgde aanbod van voorschoolse educatie aan kinderen die ten tijde van de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel A, de leeftijd van tweeëneenhalf jaar al hebben bereikt, blijft artikel 2 van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie gelden zoals dat luidde onmiddellijk voorafgaand aan de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel A.

ARTIKEL III. INWERKINGTREDING

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

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

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,



NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Dit besluit wijzigt het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie (hierna: 'het Besluit') en strekt ertoe de omvang van de voorschoolse educatie uit te breiden en de inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker verplicht te stellen. Het doel van deze maatregelen is het versterken van de intensiteit en de kwaliteit van de voorschoolse educatie, zodat de ontwikkeling van peuters met een risico op een onderwijsachterstand (hierna: 'doelgroeppeuters') verder wordt gestimuleerd en onderwijsachterstanden zoveel mogelijk worden voorkomen.¹ Met onderhavig besluit wordt uitvoering gegeven aan de afspraak in het regeerakkoord 2017-2021 'Vertrouwen in de toekomst', waarin de uitbreiding van het aanbod voorschoolse educatie is aangekondigd.²

In deze nota van toelichting wordt het begrip voorschoolse educatie nader toegelicht binnen de context van het (gemeentelijk) onderwijsachterstandenbeleid. Daarna volgt een beschrijving van de inzichten met betrekking tot de wijze waarop de effectiviteit van de voorschoolse educatie kan worden verbeterd, die aanleiding zijn voor de voorgestelde maatregelen. Vervolgens worden de maatregelen en de gevolgen voor doelgroeppeuters beschreven. Het algemeen deel wordt vervolgd met een beschrijving van de algemene uitkomsten van de openbare internetconsultatie. Vervolgens komen de resultaten van de uitvoeringstoetsen door de GGDGHOR, de Inspectie van het onderwijs (Inspectie), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en de Vereniging Nederlandse gemeenten (VNG) aan bod. Daarna volgen de verwachte gevolgen voor de regeldruk voor gemeenten, (houders van) kindercentra en ouders, de financiële gevolgen en een beschrijving van de wijze van monitoring en evaluatie van de maatregelen. De algemene toelichting wordt afgesloten met een beschrijving van het overgangsrecht en de gevolgen voor Caribisch Nederland. Daarna volgt nog een artikelsgewijze toelichting.

2. Achtergrond

Een kind kan door omgevingskenmerken het risico lopen om minder goed te presteren in het onderwijs dan een kind met hetzelfde leerpotentieel met andere omgevingskenmerken.³ Het onderwijsachterstandenbeleid is erop gericht om (een risico op) een onderwijsachterstand te verminderen. Voorschoolse educatie maakt deel uit van het (gemeentelijk) onderwijsachterstandenbeleid.

Gemeenten hebben op grond van artikel 166 van de Wet op het primair onderwijs (hierna: 'WPO') de plicht om te zorgen voor voldoende voorzieningen in aantal en spreiding waar doelgroeppeuters deel kunnen nemen aan voorschoolse educatie (aanbodverplichting). Voorschoolse educatie is in de Wet kinderopvang gedefinieerd als: de uitvoering van een door het college gesubsidieerd programma dat gericht is op het verbeteren van de voorwaarden voor het met succes instromen in het basisonderwijs voor kinderen die nog niet tot een school kunnen worden toegelaten.

Naast de aanbodverplichting hebben gemeenten een verplichting om afspraken met houders van kindercentra te maken voor een zo groot mogelijke deelname aan voorschoolse educatie. Het is daarmee de ambitie dat alle ouders van doelgroeppeuters op deze wijze in de gelegenheid worden gebracht en gestimuleerd worden om van het aanbod gebruik te maken.

Gemeenten ontvangen voor de uitvoering van de voorschoolse educatie middelen van het Rijk om – onder andere – een aanbod van voorschoolse educatie aan doelgroeppeuters te realiseren dat voldoet aan de in het Besluit gestelde basisvoorwaarden.⁴ Zij financieren bepaalde houders van kindercentra in hun gemeente om dit aanbod te verzorgen. In 2018 waren er ruim 4.500 kindercentra waar voorschoolse educatie werd verzorgd.⁵ Gemeenten hebben binnen de met name door het Besluit gestelde kaders de beleidsvrijheid om zelf hun doelgroep en de startleeftijd van de voorschoolse educatie nader te bepalen.

¹ Op grond van artikel 167, eerste lid, onderdeel a, subonderdeel 2, van de Wet op het primair onderwijs, wordt bepaald welke kinderen tot de doelgroep behoren.

² Regeerakkoord, Vertrouwen in de toekomst (2017), par. 1.3.

³ Het leerpotentieel van een kind is de maximale prestatie die een kind onder ideale omstandigheden kan behalen.

⁴ Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbudget kan ook worden ingezet voor onder meer schakelklassen en zomerscholen voor basisschoolleerlingen.

⁵ Dit betreft het aantal kindercentra waar voorschoolse educatie wordt aangeboden dat is ingeschreven in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK). Niet op alle kindercentra waar voorschoolse educatie wordt aangeboden volgens de inschrijving in het LRK zijn ook doelgroepkinderen aanwezig.



Voorschoolse educatie wordt aangeboden als onderdeel van de dagopvang in een kindercentrum.⁶ Kindercentra die voorschoolse educatie verzorgen, moeten voldoen aan de eisen uit de Wet kinderopvang. Specifiek voor voorschoolse educatie zijn in het Besluit waarborgen opgenomen voor de kwaliteit van de voorschoolse educatie. De waarborgen richten zich op de houders van kindercentra die gefinancierd worden door de gemeente voor het aanbod van voorschoolse educatie. De houders van kindercentra waar voorschoolse educatie wordt aangeboden, waren tot nog toe verplicht een aanbod van voorschoolse educatie te verzorgen van per week ten minste vier dagdelen van ten minste tweeënhalf uur of per week ten minste tien uur. Er moet een programma voor voorschoolse educatie worden gebruikt, waarin op gestructureerde en samenhangende wijze spelenderwijs de ontwikkeling van peuters op het gebied van taal, rekenen, motoriek en op sociaal emotioneel vlak wordt gestimuleerd. Beroepskrachten voorschoolse educatie moeten voldoende geschoold zijn.

Recente ontwikkelingen met betrekking tot kinderopvang en voorschoolse educatie

Vanuit het Rijk zijn er recentelijk verschillende initiatieven ontplooid om de kwaliteit van kinderopvang en voorschoolse educatie, die beide in een kindercentrum plaatsvinden, te verbeteren.

Met betrekking tot de verbetering van de kwaliteit van de kinderopvang, moet met name worden gewezen op de invoering van de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (hierna: 'Wet IKK'). Op basis daarvan zijn kindercentra per 1 januari 2019 onder andere verplicht om een pedagogisch beleidsmedewerker in te zetten in de kinderopvang voor het coachen van de pedagogisch medewerkers bij de dagelijkse werkzaamheden en voor de totstandkoming en implementatie van de pedagogische beleidsvoornemens. Doel van de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker is het verhogen van de kwaliteit van de pedagogisch medewerkers en van het pedagogisch beleid en daarmee de kwaliteit van de opvang.

Met betrekking tot de kwaliteitsverhoging in de voorschoolse educatie zijn de volgende ontwikkelingen van belang. In 2009 is een grootschalig en langlopend onderzoek met twee cohorten (een twee- en een vierjarigencohort) gestart naar de effecten van voor- en vroegschoolse educatie op de ontwikkeling van kinderen. In 2016 is het tweede basisrapport van dit pre-COOL onderzoek over de voorschoolse educatie uitgekomen. Hierin zijn de structurele, emotionele en educatieve kwaliteit van voorschoolse educatie onderzocht. Structurele kwaliteit betreft de groeps grootte en het opleidingsniveau van de pedagogisch medewerkers die werkzaam zijn in de voorschoolse educatie (hierna: beroepskrachten voorschoolse educatie). Emotionele kwaliteit betreft de sensitiviteit van de beroepskrachten voorschoolse educatie ten aanzien van de kinderen. De educatieve kwaliteit, ten slotte, verwijst naar de vaardigheden van beroepskrachten voorschoolse educatie om in de interactie met de peuters de denkontwikkeling, het redeneervermogen en de taalontwikkeling te stimuleren, en om de peuters te stimuleren doelgerichte spelwerkactiviteiten uit te voeren, voort te zetten en af te maken.

Uit het genoemde onderzoek bleek dat de structurele kwaliteit van kindercentra waar voorschoolse educatie verzorgd wordt, over het algemeen op orde is en dat de emotionele kwaliteit gemiddeld tot hoog is.⁷ De educatieve kwaliteit blijkt, naar internationale maatstaven, laag tot gemiddeld. Daarbij bleek uit het pre-COOL onderzoek dat de achterstand van doelgroepkinderen ten opzichte van kinderen zonder risico op een achterstand in de voorschoolse periode substantieel afneemt, maar niet helemaal wordt ingelopen.⁸ De OESO beval in een uitgebreide review van het Nederlandse funderend onderwijs – mede op basis van de bevindingen van het pre-COOL onderzoek – aan om de kwalificaties van het personeel in de voorschoolse educatie te verhogen.⁹

Het pre-COOL onderzoek heeft in 2017 geleid tot een wijziging van het Besluit, die de verbetering van de educatieve kwaliteit van voorschoolse educatie tot doel had. De wijzigingen betroffen:

- een (verhoogde) taaleis van ten minste niveau 3F op de onderdelen mondelinge taalvaardigheid en lezen voor beroepskrachten voorschoolse educatie;
- de verplichting om voorschoolse educatie op te nemen in het pedagogisch beleidsplan en dit ook te evalueren;
- de aanscherping van de regels voor het opleidingsplan en;
- aanscherping van de eisen aan voorschoolse educatie-scholing.

⁶ In het Besluit kwaliteit kinderopvang is dagopvang gedefinieerd als kinderopvang verzorgd door een kindercentrum voor kinderen tot de leeftijd waarop zij het basisonderwijs gaan volgen (Stb. 2017/nr. 323).

⁷ Leseman en Veen, Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit voorschoolse instellingen. Resultaten uit het Pre-COOL onderzoek (2016).

⁸ Leseman en Veen, Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit voorschoolse instellingen. Resultaten uit het Pre-COOL onderzoek (2016).

⁹ OESO, Review of national policies for education, Netherlands 2016, Foundations for the future, 2016. De OESO merkt hierbij op dat dit niet noodzakelijkerwijs hoeft te betekenen dat de kwalificaties van alle staf moeten worden verhoogd, maar eerder dat teams kunnen bestaan uit medewerkers van verschillend opleidingsniveau.



3. Mogelijkheden tot verdere verhoging effectiviteit

Hoewel met de hierboven beschreven maatregelen een belangrijke stap is gezet, is er ruimte voor verdere verbetering van de effectiviteit van voorschoolse educatie voor het voorkomen van een onderwijsachterstand. Zoals uit het onderstaande volgt, is verdere winst namelijk te behalen door middel van een verhoging van de kwantiteit en intensiteit van het aanbod voorschoolse educatie en door een verhoging van de kwaliteit van het aanbod door middel van de inzet van een medewerker op hbo werk- en denkniveau.

3.1 Intensiteit van het aanbod

De intensiteit van het aanbod is een factor van belang voor het vergroten van de invloed van voorschoolse educatie. Het CPB gaat in de publicatie *Kansrijk Onderwijsbeleid* uit van een positief effect op de leerwinst van doelgroepkinderen van een uitbreiding van het aanbod voorschoolse educatie van tien naar zestien uur per week. Deze inschatting is gebaseerd op een uitgebreide literatuur-review van overtuigende effectstudies volgens strenge methodologische normen.¹⁰ Uit internationaal onderzoek van de OESO blijkt dat kinderen die tussen de elf en twintig uur per week voorschoolse educatie hebben gevolgd, op vijftienjarige leeftijd beter presteren in het onderwijs dan kinderen die (minder dan) tien uur per week voorschoolse educatie hebben gehad. In het onderzoek van de OESO is overigens geen onderscheid gemaakt tussen doelgroepkinderen en niet-doelgroepkinderen.¹¹ De SER bepleit dat zestien uur het minimum aantal uren voorschoolse educatie is om een blijvende invloed op de brede ontwikkeling van kinderen te waarborgen.¹²

Onderhavig besluit verhoogt de intensiteit van voorschoolse educatie door middel van een uitbreiding van het aanbod naar 960 uur in anderhalf jaar (zie nader paragraaf 4.1).

3.2 Inzet van medewerkers op hbo-niveau

Uit verschillende studies en onderzoeken blijkt dat de inzet van een medewerker op hbo-niveau een positieve invloed heeft op de ontwikkeling van doelgroepeuters op de voorschool en dus bijdraagt aan de kwaliteit van voorschoolse educatie.¹³

Van 2012 tot 2015 zijn er in het kader van de Bestuursafspraken in de grootste 37 gemeenten (de G37) medewerkers op hbo-niveau ingezet als coach en als pedagogisch medewerker op de groep. Het Rijk heeft hiervoor – in het kader van het toenmalige Regeerakkoord – extra middelen beschikbaar gesteld. Uit de evaluatie van de Bestuursafspraken in de G37 door de Inspectie van het Onderwijs, bleek een brede kwaliteitsverhoging op de voorschool, met name op de aspecten ouderbetrokkenheid en pedagogisch handelen. In de evaluatie is te lezen dat volgens de gemeenten medewerkers op hbo-niveau in grote mate bijdroegen aan de kwaliteitsontwikkeling van voorschoolse educatie op de werkvloer.¹⁴ Daarnaast vormden zij volgens hen een schakel tussen het gemeentelijk beleid, het beleid van de kinderopvangorganisatie en de uitvoering op de werkvloer. Ook het CPB heeft de financiële impuls voor de G37 geëvalueerd en concludeerde dat de impuls heeft geleid tot minder kleuterbouwverlenging onder jongens uit achterstandsgezinnen.¹⁵

Na de afronding van de Bestuursafspraken in 2015 is een verkenning uitgevoerd hoe de inzet van hbo-geschoolde medewerkers verder kan worden gestimuleerd. Alle experts, wetenschappers en praktijkdeskundigen die tijdens die verkenning zijn gesproken, constateerden een grote meerwaarde van hbo-geschoolde medewerkers in de voorschoolse educatie.¹⁶ De meeste G37-gemeenten hebben de inzet van de medewerkers op hbo-niveau daarom ook voortgezet. Ook een aantal kleinere gemeenten heeft ervoor gekozen om (vaak met 'eigen' middelen) medewerkers op hbo-niveau in te zetten. Voor het landelijk mogelijk maken hiervan waren eerder niet voldoende middelen beschikbaar in de specifieke uitkering gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.

¹⁰ CPB, *Kansrijk Onderwijsbeleid* (2016).

¹¹ OECD, *Starting Strong : Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care* (2017)

¹² SER, *Gelijk goed van start. Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen* (2016).

¹³ Melhuish et al., *A review of the research on the effects of early childhood education and care (ECEC) on development* (2015), Slot et al. *Associations between structural quality and process quality in Dutch early childhood education and care* (2015), Veen & Leseman, *Pre-COOL cohortonderzoek. Resultaten over de voorschoolse periode* (2015), Slot et al. *Measurement properties of the CLASS Toddler in ECEC in The Netherlands* (2017), Slot, *Literature review Early Childhood Education and Care quality: relations between structural characteristics at different levels and process quality*. (2018), Universiteit Twente, *Pilot startgroepen voor peuters* (2016) en Oberon, *Implementatie-onderzoek startgroepen peuters*. Eindrapportage: verslag van de derde en laatste meting (2015).

¹⁴ Inspectie van het Onderwijs, *Eindrapportage monitor kwaliteit voor- en vroegschoolse educatie in de 37 grote steden in 2015/2016* (2017).

¹⁵ CPB, *Impact of funding targeted pre-school interventions on school readiness: Evidence from the Netherlands* (2016).

¹⁶ Kamerstukken II 2016/17, 31 322, nr. 327.



Ook in de pilot startgroepen voor peuters is de inzet van een medewerker op hbo-niveau op de groep ervaren als een meerwaarde voor de voorschool.¹⁷ Vanuit de pilot kregen de peuters 12,5 uur voorschoolse educatie (in plaats van tien uur) en was de begeleiding van een startgroep in handen van een beroepskracht voorschoolse educatie (mbo-3 niveau) en een begeleider voorschoolse educatie met een onderwijsbevoegdheid (hbo-niveau). De kinderen zaten fysiek op het kinderdagverblijf of de peuterspeelzaal, maar de basisschool had de leiding over deze pilot. Uit de pilot blijkt dat doelgroepeuters die op een startgroep hebben gezeten een sterkere ontwikkeling laten zien op taal, rekenen en selectieve aandacht dan doelgroepeuters die naar een reguliere voorschoolse voorziening zijn geweest. De doelgroepeuters die naar een startgroep zijn geweest, laten een ontwikkelingsvoorsprong op taal zien van zo'n drie maanden als het kind naar de basisschool gaat ten opzichte van doelgroepeuters die naar reguliere voorschoolse educatie zijn geweest. De combinatie van eigenschappen van een startgroep draagt bij aan deze voorsprong.

Daarnaast wijst onderzoek uit dat voorzieningen waar ook hoger opgeleide pedagogisch medewerkers werkzaam zijn een hogere emotionele en educatieve proceskwaliteit kunnen bieden, hetgeen zich bijvoorbeeld uit in betere interacties met de kinderen.¹⁸

Onderhavig besluit verhoogt de kwaliteit van de voorschoolse educatie door middel van het verplicht stellen van de inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker op hbo werk- en denkniveau (zie nader paragraaf 4.2).

4. De maatregelen

4.1 Een flexibele norm voor de urenuitbreiding van de voorschoolse educatie

Op grond van onderhavig besluit moeten houders van kindercentra die door de gemeente gefinancierd worden voor het aanbod van voorschoolse educatie aan kinderen tussen de tweeënhalf en vier jaar oud ten minste 960 uur voorschoolse educatie aanbieden. Deze norm is opgebouwd door de voorgenomen uren per week (zestien) te vermenigvuldigen met het aantal weken dat peuterspeelzalen van oudsher open waren (veertig), vermenigvuldigd met de periode waarin het aanbod in ieder geval moet worden aangeboden (anderhalf jaar).¹⁹ Hiermee wordt het voorschoolse educatie-aanbod geïntensiveerd, waarmee de effectiviteit van de voorschoolse educatie wordt vergroot.

Deze norm is niet alleen hoger, maar ook flexibeler dan de tot nog toe geldende norm, die immers voorschreef dat voorschoolse educatie ten minste vier dagdelen van ten minste tweeënhalf uur per week of ten minste tien uur per week moest worden aangeboden. Met de nieuwe norm wordt op twee manieren ruimte voor lokaal maatwerk geboden. Enerzijds kan ervoor worden gekozen om kinderen tussen bijvoorbeeld de tweeënhalf en drie jaar wat minder uren per week aan te bieden en kinderen tussen de drie en de vier jaar wat meer, mits de urennorm van ten minste 960 uur aanbod over anderhalf jaar gehaald wordt. Anderzijds wordt het ook mogelijk om de uren over meer dan 40 weken per jaar te spreiden: veel kindercentra, met name de eerdere kinderdagopvanglocaties, zijn 50 tot 52 weken per jaar open.

Er is gekozen voor een flexibele norm omdat gemeenten en houders van kindercentra in de kennisgevingen van het ondersteuningstraject gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, hadden aangegeven dat er veel behoefte is aan ruimte om lokaal maatwerk te kunnen bieden. Er zijn, als gezegd, verschillen in openingstijden- en weken van kindercentra, maar ook zijn er verschillen in de behoeften van ouders. Te denken valt ook aan lokale verschillen wat betreft de beschikbaarheid van huisvesting en personeel.

In het tot nu toe geldende Besluit was geen startleeftijd voor de voorschoolse educatie vastgelegd. Een deel van de gemeenten biedt voorschoolse educatie aan vanaf de leeftijd van twee jaar en een deel vanaf de leeftijd van tweeënhalf jaar. De ondergrens voor de aanvang van het aanbod is nu bepaald op tweeënhalf jaar. Er is gekozen voor deze ondergrens, omdat het de bedoeling is dat met deze maatregel de intensiteit van het aantal uren voorschoolse educatie per week toeneemt. Als de ondergrens voor de urenuitbreiding bij twee jaar zou worden gelegd, zou dit een uitbreiding in jaren,

¹⁷ Universiteit Twente, Effectonderzoek: pilot startgroepen voor peuters (2016)

¹⁸ Melhuish, et al., A review of the research on the effects of early childhood education and care (ECEC) on development (2015), Slot et al., Associations between structural quality and process quality in Dutch early childhood education and care (2015), Veen & Leseman Pre-COOL cohortonderzoek. Resultaten over de voorschoolse periode (2015), Slot et al., Measurement properties of the CLASS Toddler in ECEC in The Netherlands (2017), Slot, Literature review Early Childhood Education and Care quality: relations between structural characteristics at different levels and process quality. (2018), Oberon, Implementatie-onderzoek startgroepen peuters. Eindrapportage: verslag van de derde en laatste meting (2015).

¹⁹ Houders hebben ook na de harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang de mogelijkheid behouden om het aanbod van voorschoolse educatie aan te laten sluiten bij de weken dat basisscholen open zijn (40).



in plaats van een uitbreiding in intensiteit per week betekenen. De urennorm betreft een minimumverplichting. Het staat de gemeenten en houders dus vrij om voorschoolse educatie aan te bieden aan kinderen jonger dan tweeënhalf jaar. Daarvoor mogen gemeenten de specifieke uitkering voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid benutten.

Er mag maximaal zes uur voorschoolse educatie per dag meetellen voor het behalen van de norm van 960 uur. Deze uren hoeven niet aaneengesloten aangeboden te worden. Voorschoolse educatie wordt vaak in dagdelen aangeboden. Kindercentra kunnen er ook voor kiezen om hele dagen voorschoolse educatie aan te bieden. Doelgroeppeuters mogen uiteraard een hele dag op de dagopvang verblijven (en daar eventueel voorschoolse educatie ontvangen), maar dan telt maximaal zes uur mee voor de urennorm. De genoemde zes uur als maximum zijn ingesteld, omdat het niet de bedoeling is dat – in het geval van hele dagopvang – opvanguren zonder educatief kenmerk (zoals slaap en rust) worden meegerekend voor de uitgebreide norm.

De beoogde inwerkingtredingsdatum van de norm voor de urenuitbreiding is 1 augustus 2020.

4.2 Een flexibele norm voor de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers in de voorschoolse educatie

Onderhavig besluit schrijft aanvullend op de norm voor de urenuitbreiding voor dat op ieder kindercentrum waar voorschoolse educatie wordt aangeboden een pedagogisch beleidsmedewerker moet worden ingezet voor de verhoging van de kwaliteit van de voorschoolse educatie. Het aantal uren dat deze pedagogisch beleidsmedewerker moet worden ingezet is aanvullend op het aantal uren dat al een pedagogisch beleidsmedewerker vanuit de Wet IKK moet worden ingezet in de kinderopvang. Het aantal uren dat de pedagogisch beleidsmedewerker in de voorschoolse educatie in een jaar moet worden ingezet, wordt berekend door het aantal op 1 januari van dat jaar ingeschreven doelgroeppeuters bij een kindercentrum te vermenigvuldigen met tien. In kindercentra met veel doelgroeppeuters komt zo meer inzet beschikbaar dan in kindercentra met weinig doelgroeppeuters. Dit maakt de maatregel ook uitvoerbaar voor kleine kernen waar bijvoorbeeld maar twee doelgroeppeuters zijn en voor gemeenten en houders die kiezen voor gemengde groepen waar voorschoolse educatie wordt gegeven aan zowel doelgroeppeuters als niet-doelgroeppeuters, aangezien de norm niet is gekoppeld aan het aantal groepen waaraan voorschoolse educatie wordt aangeboden (ve-groep), maar aan het aantal doelgroeppeuters.

Er is geen verplichting om de pedagogisch beleidsmedewerker op elke ve-groep in te zetten. Het is mogelijk dat de kwaliteit van de voorschoolse educatie in de ene ve-groep al hoog is en in een andere ve-groep niet. Het kindercentrum heeft dan de mogelijkheid om de pedagogisch beleidsmedewerker ten behoeve van de ene ve-groep meer in te zetten dan de andere ve-groep, als het totaal aantal, door de rekenregel voorgeschreven uren maar wordt behaald. De houder bepaalt of de pedagogisch beleidsmedewerker wordt ingezet ten behoeve van de totstandkoming en implementatie van beleidsvoornemens of als coach van beroepskrachten voorschoolse educatie. Zodoende is sprake van een norm die flexibiliteit aan de houder biedt.

Hieronder wordt achtereenvolgens nader toegelicht waarom de functie van pedagogisch beleidsmedewerker geschikt is voor verhoging van de kwaliteit van voorschoolse educatie, op basis waarvan is gekozen voor de flexibele norm van tien uur per doelgroeppeuter per kindercentrum en op basis waarvan het takenpakket van de pedagogisch beleidsmedewerker is vastgesteld.

Aansluiting bij functie pedagogisch beleidsmedewerker

Om de inzet van medewerkers op hbo werk- en denkniveau te realiseren, worden houders in dit besluit verplicht een pedagogisch beleidsmedewerker (in de zin van de Wet kinderopvang) in te zetten ten behoeve van de voorschoolse educatie. Via de cao bepalen werkgevers en werknemers welke opleidingen zij geschikt achten voor de functie van de pedagogisch beleidsmedewerker (zie artikel 7, tweede lid, van de Regeling Wet kinderopvang). De opleidingen die via de cao's in de kinderopvang vereist zijn om de functie van pedagogisch beleidsmedewerker te kunnen uitoefenen, zijn gericht op de ontwikkeling van kinderen en de manier waarop die ontwikkeling zo optimaal mogelijk ondersteund kan worden. Deze pedagogisch beleidsmedewerkers hebben daardoor ook de deskundigheid in huis om te zorgen voor een kwaliteitsimpuls in de voorschoolse educatie. Het gaat om hbo-opleidingen, zoals Pedagogiek, Pedagogisch management kinderopvang en de Lerarenopleiding pedagogiek; wo-opleidingen, zoals Pedagogische Wetenschappen, Ontwikkelingspsychologie en Maatschappelijke Opvoedingsvraagstukken of Associate Degree-opleidingen, zoals Kinderopvang en Pedagogisch professional kind en educatie. Ook kan het om bijscholing van mbo-4-opgeleiden op het gebied van coaching en of pedagogiek gaan. De bijscholing betreft hier het behalen van een certificaat, minor, keuzevak of een door de branche-erkende scholing of evc-procedure op het gebied van coaching en pedagogiek.



De keuze voor de aansluiting bij de pedagogisch beleidsmedewerker dient daarnaast de doelmatigheid en effectiviteit van het beleid. Kindercentra hoeven, om aan onderhavig besluit te voldoen, geen nieuw personeel te werven (tenzij dat noodzakelijk is om het minimum aantal uren te bereiken), maar kunnen de pedagogisch beleidsmedewerker die zij reeds in dienst hebben op basis van de verplichtingen uit de Wet kinderopvang ook inzetten ten behoeve van de voorschoolse educatie.

Norm voor de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker

Het aantal voorgeschreven uren van tien uur per doelgroeppeteur per jaar sluit aan bij de resultaten van twee quick scans van onderzoeksbureau Sardes. Sardes heeft in december 2018 met een eerste uitvraag respondenten uit de G37, die ervaring hebben met de inzet van hbo'ers, bevraagd naar de optimale ureninzet van een hbo'er in de voorschoolse educatie.²⁰ In de tweede uitvraag werden middelgrote en kleine gemeenten bevraagd omdat daar andere uitvoeringsvragen leven.²¹

In de eerste quick scan onder de G37 is gebleken dat vier uur per week, per groep, (inclusief de uren die vanuit de Wet IKK verplicht zijn gesteld) als een minimum wordt gezien om de kwaliteit te verbeteren. Ook is aangegeven dat de uren in de G37 vaak flexibel worden ingezet (de ene week wat meer uren op de ene groep, de andere week weer wat meer op de andere groep), en dat men deze flexibiliteit waardeert en passend acht voor het maatwerk dat de hbo'ers moeten leveren. Om die reden is er in onderhavig besluit voor gekozen om ruimte te laten bij welke groepen de uren moeten worden besteed, zodat het mogelijk is om lokaal maatwerk te bieden.

Uit de tweede quick scan onder middelgrote en kleine gemeenten, bleek dat een inzet van vier uur per week per groep door de meeste gemeenten als te veel wordt gezien. Deze gemeenten denken dat de uitvoerbaarheid lastig is als er zoveel uren per groep verplicht worden gesteld, omdat de doelgroepkinderen vaak wijd verspreid zitten over de gemeenten en er maar één of enkele doelgroepkinderen in een ve-groep zitten. Deze bezwaren ten aanzien van de uitvoerbaarheid voor kleine kernen en gemeenten die werken met gemengde groepen zijn ook naar voren gekomen in de openbare internetconsultatie en in de uitvoeringstoetsen. Door de norm te stellen van tien uur per doelgroeppeteur wordt rekening gehouden met deze bezwaren. In het geval van een maximale bezetting van een ve-groep door zestien doelgroeppeteurs, komt dit neer op de door de G37 gewenste inzet van vier uur per week per groep.

De norm van tien uur per doelgroeppeteur is enkel opgesteld om de minimale inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker per kindercentrum in een bepaald jaar vast te stellen. De norm heeft niet tot doel de pedagogisch beleidsmedewerker in te zetten voor de begeleiding van specifieke kinderen. Het is derhalve niet de bedoeling dat doelgroeppeteurs tien uur per jaar begeleid worden door een pedagogisch beleidsmedewerker. Het takenpakket van de pedagogisch beleidsmedewerker is hieronder beschreven.

Takenpakket pedagogisch beleidsmedewerker

De pedagogisch beleidsmedewerker kan de kwaliteit verbeteren door de totstandkoming en implementatie van beleidsvoornemens met betrekking tot voorschoolse educatie en/of door de coaching van beroepskrachten voorschoolse educatie. Coaching kan plaatsvinden tijdens het aanbieden van voorschoolse educatie of op andere momenten.

Het is mogelijk dat de pedagogisch beleidsmedewerker tijdens het coachen ook werkzaam is als beroepskracht voorschoolse educatie. Beide functies zijn goed te combineren, en uit de ervaringen van de G37 met de inzet van hbo-geschoolde beroepskrachten op de groep blijkt dat dit bijdraagt aan de ontwikkeling van kwaliteit op de werkvloer.²² Tijdens de werkzaamheden kan de pedagogisch beleidsmedewerker een beroepskracht voorschoolse educatie helpen door middel van het geven van voorbeelden, tips, nadere uitleg etc.

Als de pedagogisch beleidsmedewerker op deze manier – dus als 'meewerkend coach' – wordt ingezet, telt hij tevens mee voor de beroepskracht-kind-ratio, die is neergelegd in artikel 3 van het Besluit. De pedagogisch beleidsmedewerker moet dan wel voldoen aan de (opleidings)eisen die voor de beroepskracht voorschoolse educatie gelden.

In het geval dat de pedagogisch beleidsmedewerker niet meetelt in de beroepskracht-kind-ratio, is uitvoerende kennis van bijvoorbeeld het programma voorschoolse educatie belangrijk, maar wordt

²⁰ Sardes, Inventarisatie hbo-geschoolde beroepskrachten in de vve. Van pilot in de G37 naar landelijke verplichting (2018).

²¹ Sardes, De inzet van hbo-geschoolde beroepskrachten in de vve. Inventarisatie bij middelgrote en kleine gemeenten (2019).

²² Inspectie van het Onderwijs, Investeren loont (2016).



formele scholing die specifiek gericht is op voorschoolse educatie niet vereist. Zoals hierboven aangegeven, zijn voor de functie pedagogisch beleidsmedewerker opleidingen vereist die gericht zijn op de ontwikkeling van kinderen en die daardoor voldoende kennis en deskundigheid moeten bieden voor de beoogde kwaliteitsimpuls in de voorschoolse educatie.

De beoogde inwerkingtredingsdatum van de norm voor de inzet van pedagogisch beleidsmedewerker in de voorschoolse educatie is 1 januari 2022.

4.3 Pedagogisch beleidsplan

Hierboven is aangegeven dat de nieuwe normen binnen de kaders ruimte voor maatwerk laten. Die ruimte maakt het mogelijk voor de houder om eigen beleid te voeren over de wijze waarop aan de urennorm en de norm voor de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker wordt voldaan. Het beleid hieromtrent moet op grond van onderhavig besluit worden vastgelegd in het pedagogisch beleidsplan van het kindercentrum. Daarmee wordt ook voor ouders en toezichthouders inzichtelijk hoe de houder voldoet aan de verplichtingen uit het onderhavig besluit.

Ten aanzien van de urennorm kan een houder voor een kindercentrum bijvoorbeeld kiezen voor een rooster van zestien uur per week, maar kan ook voor een andere verdeling worden gekozen. De houder kan dit per kindercentrum inzichtelijk maken door de beschrijving van de uitvoering van de urennorm in het pedagogisch beleidsplan te vertalen naar een aanbod per week, uitgesplitst naar een aanbod per vaste groep in het betreffende kindercentrum. Daarnaast dienen houders per kindercentrum in het pedagogisch beleidsplan vast te leggen hoe de pedagogisch beleidsmedewerker wordt ingezet voor de verhoging van de kwaliteit van de voorschoolse educatie. Zo kan beschreven worden welke rol de pedagogisch beleidsmedewerker vervult, zoals het versterken van de vaardigheden van beroepskrachten voorschoolse educatie door middel van coaching (boventallig of op de groep), of de totstandkoming en implementatie van beleidsvoornemens ten aanzien van bijvoorbeeld ouderbetrokkenheid en doorgaande leerlijn richting het basisonderwijs. Daarbij dient beschreven te worden hoe de invulling van deze rol leidt tot een verhoging van de kwaliteit van de voorschoolse educatie.

5. Gevolgen

Gevolgen voor de ontwikkeling van kinderen

Met deze maatregelen wordt beoogd de startpositie van doelgroepkinderen in het basisonderwijs verder te verbeteren. Het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden is een publiek belang. Achterstanden kunnen daarbij het best bestreden worden op jonge leeftijd.²³ Wanneer geen interventies worden gepleegd, dan worden achterstanden zelfs steeds groter. Onderwijsachterstanden als gevolg van omgevingsfactoren kunnen grote gevolgen hebben op de verdere kansen in het leven van individuen.²⁴ Door onderwijsachterstanden tegen te gaan worden bovendien niet alleen de kansen van de betrokkenen vergroot, ook de samenleving vaart er wel bij. Het ondersteunt het streven naar een goed opgeleide beroepsbevolking, met alle (sociaal-)economische opbrengsten van dien. Ook zijn er positieve effecten op onder andere de gezondheid, criminaliteit en werkloosheid.²⁵

Om het optimale effect van onderhavig besluit te bereiken, is een zo hoog en volledig mogelijke deelname aan voorschoolse educatie vereist. Een kanttekening in dit verband is echter dat ouders niet verplicht zijn om het (verhoogde) aanbod af te nemen. Niet alle ouders zullen dan ook de volledige 960 uur afnemen, net als nu niet alle ouders gebruik maken van het aanbod van tien uur voorschoolse educatie per week. De verwachting is desalniettemin dat het grootste deel van de ouders gebruik zal maken van het verhoogde aanbod. Vanuit gemeenten die al werken met een uitgebreid aanbod aan voorschoolse educatie van vijftien of zestien uur per week hebben wij geen signalen die duiden op grote problemen ten aanzien van de afname van voorschoolse educatie door ouders van doelgroepkinderen.

Gevolgen voor houders van kindercentra

De uitbreiding van de urennorm (beoogde inwerkingtreding 1 augustus 2020) vraagt van de houders van kindercentra om aanpassingen binnen de organisatie en urenuitbreiding van bestaand personeel

²³ Dit heeft onder andere te maken met de ontwikkeling van de hersenen die sterk gebonden is aan specifieke ontwikkelingsfasen. Zie bijvoorbeeld: Center on the Developing Child. *The Foundations of Lifelong Health Are Built in Early Childhood* (2010).

²⁴ Onderwijsraad, *Toegankelijkheid van het Nederlandse Onderwijs* (1997), Mulder & Meijnen, *Onderwijsachterstanden in de BOPO-periode 2009–2012* (2013).

²⁵ Heckman, Moon, Pinto, Savelyev, & Yavitz, *New cost-benefit and rate of return analysis for the Perry Preschool Program: A summary* (2010). Yoshikawa, Weiland, Brooks-Gunn, Burchinal, Espinosa, Gormley, Ludwig, Magnuson, Phillips & Zaslow, *Investing in our future: the evidence base on preschool education* (2013).



of werving van nieuw personeel. Volgens het UWV stijgt het aandeel werkgevers in de kinderopvang met moeilijk vervulbare vacatures.²⁶ Het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) verwacht voor de middellange termijn (tot 2022) dat het arbeidsaanbod van pedagogisch medewerkers in de kinderopvang zowel aan de uitbreidingsvraag als de vervangingsvraag van werkgevers kan voldoen. Het CBS stelt dat er – macro gezien – nog geput kan worden uit de huidige groep pedagogisch medewerkers in de kinderopvang. Zo zou eenderde van de pedagogisch medewerkers die 0-19 uur per week werkt, gemiddeld zestien uur per week meer willen werken. Eenvijfde van de pedagogisch medewerkers dat 20-34 uur werkt, zou gemiddeld negen uur per week meer willen werken.²⁷ Deze cijfers gaan over de kinderopvang in brede zin (inclusief de buitenschoolse opvang), en dus niet specifiek over voorschoolse educatie. De opbouw van het budget voor de uitvoering van de maatregel (in 2018 werd al € 40 miljoen en in 2019 € 130 miljoen geïnvesteerd) maakt het mogelijk voor gemeenten en houders om eerder met de werving van nieuw personeel te starten.

De verplichting tot de inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker treedt ruim een jaar na de verplichting van ten minste 960 uur aanbod voorschoolse educatie in werking (beoogde inwerkingtredingsdatum 1 januari 2022). Ook deze norm vraagt van houders van kindercentra om aanpassingen van de organisatie en om bijscholing van bestaand personeel en/of werving van nieuw personeel. Met de gefaseerde invoering van beide normen wordt organisaties meer ruimte geboden om aan beide eisen te voldoen. Gemeenten, houders van kindercentra en aanbieders van opleidingen krijgen zo voldoende tijd om zich voor te bereiden op de veranderingen. De verwachting is dat de grotere vraag naar pedagogisch beleidsmedewerkers in de voorschoolse educatie ook nieuw aanbod zal genereren. Uiteraard zijn de (macro-)economische ontwikkelingen, inclusief ontwikkelingen op de arbeidsmarkt hierop van invloed.

6. Consultatie

In de periode van 22 februari 2019 tot en met 22 maart 2019 is het ontwerp van het onderhavige besluit (hierna: 'het conceptbesluit') ter consultatie aangeboden via www.internetconsultatie.nl. Er zijn 53 reacties binnengekomen. Daarvan zijn twee reacties afkomstig vanuit brancheorganisaties, 20 vanuit gemeenten, 29 vanuit kinderopvangorganisaties en één vanuit het primair onderwijs. Bij één reactie is geen bedrijfsnaam of organisatie ingevuld. Hieronder volgt een samenvatting van de reacties op de internetconsultatie, waarbij is aangegeven in hoeverre dit heeft geleid tot wijzigingen in het conceptbesluit.

Een flexibele norm voor de urenuitbreiding van de voorschoolse educatie

Over het algemeen waren de reacties positief over de urenuitbreiding in het algemeen en over de geboden flexibiliteit in de invulling van de 960 uur omdat er zo meer maatwerk mogelijk is. In een aantal reacties is aangegeven dat het om diverse redenen met name voor kleine locaties en in kleine gemeenten lastig kan zijn om 960 uur te bieden.

Deze reacties zijn als input meegenomen door het ondersteuningstraject voor de implementatie van de maatregelen. Via het ondersteuningstraject gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, dat wordt uitgevoerd door het consortium van Oberon, Sardes en de CED-groep, worden gemeenten en houders van kindercentra waar voorschoolse educatie wordt aangeboden ondersteund bij de voorbereiding en implementatie van het aanbod van 960 uur voorschoolse educatie. Voor gemeenten is er al een handreiking beschikbaar gesteld met praktische tips en voorbeelden en hebben er meerdere bijeenkomsten plaatsgevonden waar kennisdeling centraal stond. Op korte termijn wordt een specifieke handreiking voor houders van kindercentra waar voorschoolse educatie wordt aangeboden uitgebracht en zullen er bijeenkomsten voor kennisdeling plaatsvinden.

Daarnaast werd door veel respondenten, waaronder de Branchevereniging Kinderopvang (hierna ook: 'BK') en Sociaal Werk Nederland (hierna ook: 'SWN'), de wens geuit om de 960 uur te spreiden over de periode van twee tot vier jaar, in plaats van de periode van tweeënhalf tot vier jaar. Zoals eerder toegelicht is er in het onderhavige besluit gekozen voor een ondergrens van tweeënhalf jaar, omdat het de bedoeling is dat met deze maatregel de intensiteit van het aantal uren voorschoolse educatie per week toeneemt. Als de ondergrens voor de urenuitbreiding bij twee jaar zou worden gelegd, zou dit een uitbreiding in jaren, in plaats van een uitbreiding in intensiteit per week betekenen. Gemeenten en houders kunnen er echter wel voor kiezen om voorschoolse educatie aan te bieden aan kinderen jonger dan tweeënhalf jaar. Gemeenten mogen hier ook de specifieke uitkering voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid voor benutten. Deze uren tellen echter niet mee voor de minimale urennorm van 960 uur.

²⁶ UWV, factsheet over Sociaal werk, jeugdzorg, en kinderopvang (12 maart 2018).

²⁷ CBS, Enquête Beroepsbevolking (2014, 2015 en 2016).



Een flexibele norm voor de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers in de voorschoolse educatie

Over het algemeen waardeert men de maatregel ten aanzien van de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker om zo de kwaliteit te verhogen. In het conceptbesluit was een norm opgenomen van 160 uur inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker per ve-groep per jaar. Deze norm werd door veel respondenten, waaronder BK en SWN, als te hoog ervaren. Ook hier werd met name gewezen op de gevolgen voor kleine locaties en kleine gemeenten. Deze bezwaren tegen de voorgestelde urennorm kwamen ook naar voren in de uitvoeringstoetsen van de Inspectie van het Onderwijs, de VNG en de GGD-GHOR, en in de tweede quick scan die Sardes heeft uitgevoerd onder middelgrote en kleine gemeenten.²⁸

Om aan deze bezwaren tegemoet te komen, is de norm voor de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker aangepast, zodat deze beter aansluit bij de realiteit in gemeenten van aantallen doelgroepeuters in ve-groepen. De nieuwe norm zoals opgenomen in onderhavig besluit betreft een norm van tien uur per doelgroepeuter per kindercentrum waar voorschoolse educatie wordt aangeboden per jaar.

BK en enkele andere respondenten pleiten daarnaast voor een norm voor de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker per houder in plaats van een norm per kindercentrum. Hier is niet voor gekozen omdat een norm per kindercentrum de garantie geeft dat de inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker ten goede komt aan ieder kindercentrum waar voorschoolse educatie wordt geboden. Daarnaast is een norm per kindercentrum beter uitvoerbaar als het gaat om het toezicht (dat plaatsvindt per kindercentrum) en aangaande de bekostiging door gemeenten, aangezien er houders zijn die kindercentra hebben in meerdere gemeenten.

Ten slotte pleit BK er voor om medewerkers op hbo-niveau niet alleen in te zetten als pedagogisch beleidsmedewerker, maar ook als pedagogisch medewerker op hbo-niveau op de groep. Het onderhavige besluit voorziet in deze mogelijkheid doordat de pedagogisch beleidsmedewerker als meewerkend coach formatief ingezet mag worden op de groep, onder de voorwaarde dat deze dan ook beschikt over de juiste kwalificaties voor de functie van beroepskracht voorschoolse educatie.

Overgangsrecht

Meerdere respondenten gaven aan dat het geboden overgangsrecht, waarbij de oude norm van tien uur per week aanbod blijft gelden voor doelgroepeuters die voor de inwerkingtreding al tweeënhalf jaar waren, voor hen geen toegevoegde waarde heeft. Een aantal anderen geven in hun reacties aan dat het overgangsrecht organisaties de tijd geeft om het beleid te kunnen implementeren. Aangezien organisaties zelf de keuze kunnen maken om wel of geen gebruik te maken van het overgangsrecht, hebben deze reacties niet tot wijzigingen geleid.

Beoogde inwerkingtreddingsdatum

In de toelichting bij het conceptbesluit stond 1 januari 2020 opgenomen als beoogde inwerkingtreddingsdatum. Veel respondenten, waaronder BK, gaven aan dat de tijd tot de beoogde inwerkingtreding te kort is. In de reacties werd voorgesteld om de inwerkingtreding uit te stellen. Ook het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna ook: 'ATR'), de Inspectie, de VNG, en de GGD-GHOR hebben geadviseerd de beoogde inwerkingtreddingsdatum nader te bezien.

De voorgenomen inwerkingtreddingsdatum van de urenuitbreiding is naar aanleiding van de consultatie-, toetsings- en adviesronde aangepast van 1 januari 2020 naar 1 augustus 2020. Deze datum sluit aan bij de gangbare inwerkingtreddingsdata in het onderwijs.

Regeldruk en nalevingskosten

Enkele respondenten, waaronder BK, gaven aan dat de extra administratieve lasten die genoemd werden in het conceptbesluit geen recht doen aan alle extra lasten die de maatregelen met zich meebrengen voor kindercentra. Ook de VNG heeft dit opgemerkt in haar uitvoeringstoets. Deze respondenten wijzen onder meer op inhoudelijke nalevingskosten die gemeenten en houders moeten maken.

De toelichting met betrekking tot de regeldruk en nalevingskosten, te vinden in paragraaf 8, is op deze punten aangepast. Wat betreft de bekostiging van deze, vaak eenmalige, nalevingskosten, wordt

²⁸ Sardes, De inzet van hbo-geschoolde beroepskrachten in de vve. Inventarisatie bij middelgrote en kleine gemeenten (2019).



verwezen naar de aanvullende bekostiging die gemeenten vanaf 1 januari 2018 al krijgen voor de (voor)investering in voorschoolse educatie.

7. Uitvoeringsgevolgen en handhaafbaarheid

Het conceptbesluit is voorgelegd aan DUO, de Auditdienst Rijk (hierna ook 'ADR'), de Inspectie van het Onderwijs, de VNG en de GGDGHOR voor een beoordeling van de uitvoeringsgevolgen en een inschatting van de handhaafbaarheid van de voorgestelde wijzigingen. De gemeentelijke gezondheidsdiensten houden binnen de betreffende gemeente eerstelijns toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang en aanvullend op de kwaliteit van de voorschoolse educatie op kindercentra waar voorschoolse educatie wordt aangeboden.

DUO heeft geconcludeerd dat het onderhavige besluit geen gevolgen heeft voor DUO. De ADR heeft aangegeven geen opmerkingen te hebben.

De Inspectie is positief over de maatregelen. Wel vraagt de Inspectie aandacht voor een goede controleerbaarheid van de wijzigingen en een duidelijke specificering van de verantwoordings- en toezichtlast. Paragraaf 8 over de regeldruk is hierop aangepast. Aangaande de controleerbaarheid van de wijzigingen geeft de Inspectie aan dat de gevolgen voor het toezicht van de Inspectie, vanuit haar perspectief van tweedelijns en interbestuurlijk toezicht, afhankelijk zijn van de mate waarin de GGD en de gemeenten van mening zijn dat de voorgestelde wijzigingen handhaafbaar en uitvoerbaar zijn.

Ook de VNG geeft in zijn algemeenheid aan achter de maatregelen te staan. Zij wijst wel op verschillende praktische problemen in de uitvoering, zoals huisvestigingsproblemen, en/of het voldoen aan de GGD-eisen als er nieuwe ruimtes moeten worden betrokken, en/of het niet kunnen beschikken over slaapplekken. Ook wordt gewezen op mogelijke centralisering van het aanbod met aanvullende vervoersproblemen. Voor dit soort praktische vraagstukken wordt verwezen naar het ondersteuningstraject waarin gemeenten en houders zullen worden geholpen bij de implementatie van de nieuwe maatregelen. Door middel van handreikingen en bijeenkomsten worden de verschillende mogelijkheden om met deze vraagstukken om te gaan, gedeeld met en tussen gemeenten. Daarnaast geeft de VNG aan dat gemeenten eenmalige nalevingskosten moeten maken. Dit aspect van de regeldruk is toegevoegd in paragraaf 8.

De GGDGHOR Nederland geeft aan dat in het besluit Basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie niet expliciet is aangegeven aan wie de eisen zijn geadresseerd. Dit roept volgens hen ook ten aanzien van de nieuwe maatregelen vragen op. Dit heeft niet geleid tot aanpassing. Onderhavig besluit betreft eisen aan voorschoolse educatie, hetgeen in de Wet Kinderopvang is gedefinieerd als de 'uitvoering van een door het college gesubsidieerd programma (...)'. Het gaat dus per definitie om eisen die gerealiseerd moeten worden door de houders van kindercentra. Doordat gemeenten op grond van de WPO een verplichting hebben tot realisering van voldoende voorzieningen in aantal en spreiding ten aanzien van voorschoolse educatie, zijn zij er voor verantwoordelijk dat er voldoende aanbod wordt gerealiseerd dat voldoet aan deze eisen.

De GGDGHOR geeft nog een aantal andere praktische uitvoeringsvragen mee, die aanleiding waren om de toelichting aan te vullen. Zo is toegelicht dat een kindercentrum de norm van 960 uur in het pedagogisch beleidsplan kan uitwerken door het te vertalen naar een aanbod per week, uitgesplitst naar een aanbod per stamgroep.

Ten slotte is in de fase van beleidsontwikkeling een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitgevoerd voor dit wijzigingsbesluit. Daaruit is gebleken dat er met dit wijzigingsbesluit geen veranderingen worden aangebracht in de gegevensverwerking.

8. Gevolgen voor de regeldruk

In deze paragraaf wordt een inschatting gegeven van de gevolgen voor de regeldruk voor gemeenten, (houders van) kindercentra en ouders van doelgroeppeuters. Regeldruk wordt daarbij opgevat als de eenmalige en structurele administratieve lasten, kennismemingskosten en inhoudelijke nalevingskosten die door de maatregelen (kunnen) worden ervaren door gemeenten, (houders van) kindercentra en ouders van doelgroeppeuters.

Gemeenten zullen eenmalig kennismemingskosten en inhoudelijke nalevingskosten moeten maken. Zij moeten immers kennis nemen van de nieuwe maatregelen, op basis daarvan hun gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid in relatie tot de voorschoolse educatie opnieuw doordenken en het aangepaste beleid afstemmen met de houders van kindercentra. Zij zullen nieuwe kaders en ook nieuwe subsidieverordeningen moeten opstellen. Naar schatting zal hier eenmalig per gemeente voor



de periode van een half jaar 18 uur per week voor beschikbaar moeten worden gesteld. Voor de berekening van de eenmalige inhoudelijke nalevingskosten door gemeenten wordt een tarief van € 54 per uur gehanteerd.²⁹ Dit komt neer op een eenmalige kostenpost van: $468 \text{ (aantal uur)} \times 54 \text{ (uurtarief)} \times 355 \text{ (aantal gemeenten)} = € 8.971.560$.

Ook zullen gemeenten inhoudelijke nalevingskosten moeten maken als zij deelnemen aan de monitoring van de invoering van de maatregelen en de bekostiging daarvan. Deelname aan de monitoring is niet verplicht, maar een zo groot mogelijke deelname is wel van belang voor de totstandkoming van zo betrouwbaar mogelijke conclusies. In totaal worden de inhoudelijke nalevingskosten bij deelname aan monitoring geschat op: $3 \text{ (aantal uur)} \times 54 \text{ (uurtarief)} \times 355 \text{ (aantal gemeenten)} = € 57.510$.³⁰

Alle kindercentra die voorschoolse educatie aanbieden zullen eenmalig kennis moeten nemen van de nieuwe subsidieverordeningen van de gemeenten. Verwacht wordt dat hiervoor eenmalig twee uur per kindercentrum is gemoeid. Voor de berekening van de kosten hiervoor wordt voor instellingen een tarief van € 77 euro per uur gehanteerd.³¹ De geschatte eenmalige kennisnemingskosten voor kindercentra komen hiermee op $2 \text{ (aantal uur)} \times 77 \text{ (uurtarief)} \times 4.500 \text{ (aantal kindercentra dat voorschoolse educatie aanbiedt)} = € 693.000$.

Daarnaast zullen de kindercentra bij de afstemming, invoering en jaarlijkse evaluatie van de maatregelen eenmalige en terugkerende inhoudelijke nalevingskosten moeten maken. Zo zullen kindercentra moeten nadenken hoe zij het aanbod voorschoolse educatie naar 960 uur willen uitbreiden en hoe zij pedagogisch beleidsmedewerkers willen inzetten. Hiervoor zullen onder meer nieuwe roosters moeten worden gemaakt, moet het pedagogisch beleidsplan worden aangepast, moeten ouders geïnformeerd worden, eventueel nieuwe ruimtes gehuurd worden, en worden afgestemd met de gemeente, de oudercommissie en de ondernemingsraad. Daarnaast moet gedacht worden aan de werving van nieuw personeel, het uitbreiden van huidige contracten en/of het opleiden van huidig personeel.

Voor de berekening van deze inhoudelijke nalevingskosten wordt een tarief van € 77 per uur gehanteerd.³² Geschat wordt dat met de bovenstaande handelingen eenmalig gemiddeld tien uur per week voor de periode van een half jaar (240 uur) per kindercentrum zal zijn gemoeid. En met de jaarlijkse evaluatie en herijking gemiddeld eenmalig 20 uur per jaar per kindercentrum. De geschatte eenmalige inhoudelijke nalevingskosten voor de uitvoering van de maatregelen komen daarmee op $240 \text{ (aantal uren)} \times 77 \text{ (uurtarief)} \times 4.500 \text{ (aantal kindercentra dat voorschoolse educatie aanbiedt)} = € 83.000.000$ per jaar. En de structurele inhoudelijke nalevingskosten op: $20 \text{ (aantal uren)} \times 77 \text{ (uurtarief)} \times 4.500 \text{ (aantal kindercentra dat voorschoolse educatie aanbiedt)} = € 6.930.000$.

Alle kindercentra zullen daarnaast jaarlijks op 1 januari moeten vastleggen hoeveel doelgroepkinderen voor de voorschoolse educatie staan ingeschreven en zij moeten deze informatie beschikbaar stellen aan de GGD als die daar bij het toezicht op de uitvoering van de regels voor voorschoolse educatie naar vraagt. Kindercentra leggen deze informatie nu echter al vast omdat ze dit moeten doorgeven aan de gemeente (die dit gebruikt voor het bepalen van de bereikcijfers en vaak voor de toekenning van gelden). Verwacht wordt dat met het beschikbaar stellen van deze informatie een half uur per jaar per kindercentrum is gemoeid. De geschatte regeldruklasten komen daarmee op: $0,5 \text{ (aantal uren)} \times 39 \text{ (uurtarief)} \times 4.500 \text{ (aantal kindercentra dat voorschoolse educatie aanbiedt)} = € 87.750$.

Kindercentra die zijn geselecteerd, zullen ten slotte nog inhoudelijke nalevingskosten maken voor deelname aan het monitoringsonderzoek. Deelname aan monitoring is niet verplicht, maar een zo groot mogelijke deelname is wel van belang voor de totstandkoming van zo betrouwbaar mogelijke conclusies. In totaal worden de inhoudelijke nalevingskosten bij deelname aan monitoring geschat op: $3 \text{ (aantal uren)} \times 54 \text{ (uurtarief)} \times 360 \text{ (aantal bevroegde kindercentra)} = € 58.320$.

Ouders van doelgroeppetters moeten zich op de hoogte stellen van de wijzigingen in het aanbod en besluiten of zij hun kind vaker naar de voorschoolse educatie brengen. Een deel van de ouders zal hun aanvraag voor kinderopvangtoeslag moeten aanpassen aan de extra uren die zij afnemen. Verwacht wordt dat per peuter hier één ouder eenmalig gemiddeld genomen twintig minuten mee bezig is. Voor de berekening van de regeldruklasten voor ouders wordt een tarief van € 15 per uur gehanteerd.³³ Uitgaande van 53.000 doelgroeppetters komen de eenmalige regeldrukkosten voor ouders hiermee

²⁹ Handboek meting regeldrukkosten van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR).

³⁰ Alle gemeenten worden vier keer (in 2019, 2020, 2021 en 2022) bevroegd over de keuzes die zij tijdens het implementatieproces van de urenuitbreiding en de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker hebben gemaakt. In 2020 en 2022 zullen zij tevens worden bevroegd op de besteding van de middelen. De bevragingen zullen ongeveer een half uur per keer in beslag nemen.

³¹ Handboek meting regeldrukkosten van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR).

³² Handboek meting regeldrukkosten van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR).

³³ Handboek meting regeldrukkosten van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR).



op: 0,3 (gemiddeld tijdsbeslag) x 15 (uurtarief ouders) x 53.000 (aantal doelgroeppeuters) = € 238.500.

De eenmalige kennisnemings- en nalevingskosten kunnen gemeenten en kindercentra betalen vanuit de middelen die al vanaf 1 januari 2018 beschikbaar zijn gesteld.

9. Financiële gevolgen

Voor de uitvoering van de maatregelen in het onderhavige besluit is structureel € 170 miljoen beschikbaar. Deze middelen worden toegevoegd aan de specifieke uitkering gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.³⁴ Dat betekent dat er vanaf 2020 een totaalbudget van structureel € 492 miljoen beschikbaar is voor gemeenten, waarvan ze onder andere de voorschoolse educatie kunnen bekostigen. Er worden met het onderhavige besluit extra eisen gesteld aan de voorschoolse educatie, die in verhouding staan tot de toegevoegde middelen.

Om de kwaliteit van de voormalige verplichte uren voorschoolse educatie (tien uur per week) te verhogen door het inzetten van pedagogisch beleidsmedewerkers is circa € 18 miljoen nodig.³⁵ Het uitbreiden van het uren aanbod voorschoolse educatie naar 960 uur in anderhalf jaar op deze hogere kwaliteit kost circa € 150 miljoen.³⁶ Dit betreft zowel de kwantitatieve uitbreiding, als de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker voor die uitbreiding.

10. Monitoring en evaluatie

De urenuitbreiding en de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers in de voorschoolse educatie worden op verschillende manieren gemonitord en geëvalueerd. Hiervoor is een onderzoeksprogramma opgesteld, waarin gekeken wordt naar de gerealiseerde kwaliteit, het implementatieproces en de besteding van de middelen. De kwaliteit van de voorschoolse educatie wordt gemonitord door de Inspectie van het Onderwijs op basis van het waarderingskader voor voorschoolse educatie. In het najaar van 2019 komt de inspectie met een beeld van de geobserveerde kwaliteit. Ook daarna zal de Inspectie de kwaliteit blijven monitoren.

Daarnaast worden de invoering van de urenuitbreiding en de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers gevolgd. Gemeenten worden jaarlijks bevraagd welke keuzes zij maken in het implementatieproces. De eerste meting van dit onderzoek zal eind 2019 plaatsvinden en de metingen zullen doorlopen tot 2022, wanneer de eis van de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers in de voorschoolse educatie van kracht zal worden. Ook worden gemeenten 2020 en 2022 bevraagd op de besteding van middelen aan het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid. Dit is een vervolg op het onderzoek dat door Cebeon is uitgevoerd in 2014.³⁷ Hierdoor kan worden gemonitord hoe gemeenten zich voorbereiden op de invoering van de beleidsmaatregelen en hoe zij hier hun middelen aan besteden. De aanbesteding van beide onderzoeken zal in de eerste helft van 2019 plaats vinden.

Als laatste wordt de invloed van de uitbreiding van de uren op de ontwikkeling van peuters onderzocht met behulp van een quasi-experimenteel onderzoek. Dit houdt in dat op een natuurlijke wijze (in plaats van op een willekeurige wijze, bijvoorbeeld via loting, zoals in een experimenteel onderzoek) een indeling in een 'controle'- en een 'behandelingsgroep' tot stand komt, waardoor de invloed van de extra voorschoolse educatie op de ontwikkeling van peuters kan worden onderzocht. Met deze onderzoeksopzet kan op een zo goed mogelijke wijze een effectmeting worden benaderd, zoals die uitsluitend mogelijk wordt bij het genoemde experimentele onderzoek. Het quasi-experimentele onderzoek zal starten in 2019 en zal ten minste één cohort kinderen dat de volledige 960 uur heeft doorlopen, volgen. De resultaten daarvan worden verwacht in 2023.

Gezien het uitgebreide karakter van het monitoringsprogramma, wordt er een coördinator aangesteld via het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) om de voortgang en samenhang van het gehele programma te bewaken. Daarnaast zal deze coördinator zich ook inzetten om de bevraginglast voor gemeenten zo beperkt mogelijk te houden en om het eerste aanspreekpunt te zijn voor de respondenten van het onderzoek (één-loketfunctie). Ook is het NRO nauw betrokken bij de organisatie van het gehele onderzoeksprogramma.

³⁴ Stb. 2018, 315.

³⁵ 53.000 peuters x 0,006 fte (10 uur per jaar is 0,006 fte) x € 56.600,- (GPL hbo-er) = ca € 18 miljoen

³⁶ Prijs per extra uur ca. € 12,00 x aantal uren benodigd ca. 12.720.000 uren (6 uur x 40 weken x 53.000 peuters) = circa € 150 miljoen

³⁷ Cebeon, Evaluatie kosten toezicht en handhaving kinderopvang (2014)



11. Overgangsrecht

Voor het aanbod aan doelgroeppeuters die voor de inwerkingtreding van de nieuwe urennorm al tweeënhalf jaar waren, blijft de oude norm van tien uur per week gelden. Dit biedt houders meer tijd om de urenuitbreiding te realiseren voor alle doelgroeppeuters, en hier eventueel extra personeel voor aan te nemen. Het staat de gemeenten en houders uiteraard vrij om het uitgebreide urenaanbod direct bij inwerkingtreding te realiseren voor alle doelgroeppeuters.

12. Caribisch Nederland

Het Besluit geldt niet voor het Caribisch deel van Nederland. Het onderhavige besluit heeft dan ook geen consequenties voor Caribisch Nederland. Voor Caribisch Nederland wordt binnen het programma BES(t) 4 kids de kwaliteit en (financiële) toegankelijkheid van kinderopvang, voor- en naschoolse voorzieningen op Caribisch Nederland verbeterd.

II. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

Op basis van het nieuwe artikel 2, eerste lid, moet de houder van een kindercentrum het aanbod voorschoolse educatie zo inrichten, dat een kind in de periode tussen het moment waarop het de leeftijd van tweeënehalf jaar bereikt en het moment waarop het vier jaar oud wordt, de gelegenheid heeft om 960 uur voorschoolse educatie te ontvangen. Niet is vereist dat een kind in deze anderhalf jaar durende periode ook daadwerkelijk deze hoeveelheid voorschoolse educatie ontvangt. De verplichting ziet op het aanbod. Het staat de houder vrij om het aanbod naar eigen inzicht te spreiden, mits de 960 uur in het betreffende anderhalf jaar aangeboden wordt. De houder van een kindercentrum dat veertig weken per jaar geopend is kan er dus voor kiezen om het aanbod uit te breiden van tien uur per week (de tot nog toe geldende norm) naar zestien uur per week. De houder kan er echter ook voor kiezen om te werken met roosters waarin jongere kinderen gemiddeld per week genomen wat minder voorschoolse educatie krijgen aangeboden dan oudere kinderen.

De urennorm betreft een minimumverplichting. Het staat de houder derhalve vrij om meer uur voorschoolse educatie aan te bieden of om voorschoolse educatie aan te bieden aan kinderen jonger dan tweeënehalf jaar.

Voor het behalen van de urennorm kan maximaal zes uur per dag meetellen, zo volgt uit het nieuwe tweede lid. De houder mag meer dan zes uur per dag aanbod realiseren, maar dit is, voor zover het de naleving van artikel 2, eerste lid, betreft, niet relevant.

In het oude artikel 2 was nog bepaald dat het verplichte aantal uren aanbod gericht moest zijn op de ontwikkelingsdomeinen, genoemd in artikel 5 (onder meer taal en rekenen). Dat deel van de bepaling is niet meer in het nieuwe artikel 2 opgenomen, omdat het overbodig was. Artikel 5 bepaalt namelijk al dat in de voorschoolse educatie een programma wordt gebruikt waarin de ontwikkeling wordt gestimuleerd op het gebied van die ontwikkelingsdomeinen. Daar vloeit reeds uit voort dat het aanbod voorschoolse educatie op die ontwikkelingsdomeinen ziet. Het is daarom niet nodig dat nog eens in artikel 2 te bepalen. Het betreft dus geen inhoudelijke wijziging.

Artikel I, onderdeel B

Het nieuwe artikel 2a geeft regels over de inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker. In artikel 1 van de Wet kinderopvang is bepaald wat daaronder moet worden verstaan: 'de persoon van 18 jaar of ouder die werkzaam is bij een kindercentrum, bezoldigd is en belast is met de totstandkoming en implementatie van pedagogische beleidsvoornemens of het coachen van beroepskrachten bij de uitvoering van hun werkzaamheden'. In artikel 6 Besluit kwaliteit kinderopvang en artikel 7 Regeling Wet kinderopvang is geregeld welke opleidingseisen voor deze pedagogisch beleidsmedewerker gelden.

Op grond van artikel 8 van het Besluit kwaliteit kinderopvang, dat is gebaseerd op artikel 1.50, tweede lid, van de Wet kinderopvang, moet een pedagogisch beleidsmedewerker voor een bepaald aantal uren worden ingezet om de kwaliteit van de kinderopvang te verbeteren. Op basis van onderhavig besluit komt daar een verplichte inzet bij ten behoeve van de verhoging van de kwaliteit van voorschoolse educatie. Deze verplichting geldt derhalve aanvullend op en separaat van de verplichte inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker ten behoeve van de kinderopvang.

De verbetering van de voorschoolse educatie kan plaatsvinden door middel van coaching van



beroepskrachten voorschoolse educatie en/of beleidsvorming en -implementatie door een pedagogisch beleidsmedewerker.

Coaching kan plaatsvinden door middel van het geven van feedback op basis van observaties die de pedagogisch beleidsmedewerker doet, zonder dat hij zelf voorschoolse educatie verzorgt. De pedagogisch beleidsmedewerker kan echter ook gelijktijdig als coach en als beroepskracht voorschoolse educatie worden ingezet. De pedagogisch beleidsmedewerker combineert dan beide functies en fungeert in dat geval als meewerkend coach: hij geeft het goede voorbeeld bij het verzorgen van voorschoolse educatie en kan tijdens het werk coaching bieden aan een andere beroepskracht voorschoolse educatie. In dat geval is hij ook werkzaam als beroepskracht voorschoolse educatie en telt hij dus mee voor de beroepskracht-kind-ratio, die is neergelegd in artikel 3 van het Besluit. De uren die de pedagogisch medewerker als meewerkend coach besteedt, tellen mee voor het behalen van de urennorm van artikel 2a, eerste lid. Als de pedagogisch beleidsmedewerker op deze manier wordt ingezet, dient deze wel tevens te voldoen aan de eisen die voor beroepskrachten voorschoolse educatie gelden. Met name moet dan worden gedacht aan de opleidingseisen, zoals die zijn opgenomen in artikel 4.

De verplichte minimale omvang van de inzet wordt per kindercentrum op jaarbasis bepaald. Het aantal doelgroeppeuters tussen de tweeënehalf en vier jaar waaraan op 1 januari (de peildatum) voorschoolse educatie wordt aangeboden wordt vermenigvuldigd met tien uur. De uitkomst daarvan is het aantal uur dat de pedagogisch beleidsmedewerker in dat jaar moet worden ingezet. Ten behoeve van het toezicht op deze norm legt de houder per kindercentrum vast aan hoeveel van deze doelgroeppeuters op de peildatum voorschoolse educatie wordt aangeboden. De toezichthouders kunnen deze gegevens op grond van artikel 5:17 Awb opvragen. Hiermee wordt aangesloten bij de systematiek van bijlage 2 van het Besluit kwaliteit kinderopvang, waarin de inzet van pedagogisch beleidsmedewerker ten behoeve van de kinderopvang is geregeld.

Het staat de houder in beginsel vrij om te bepalen hoe de pedagogisch beleidsmedewerker wordt ingezet, mits daarbij in het oog wordt gehouden dat de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker bedoeld moet zijn voor de verhoging van de kwaliteit van de voorschoolse educatie op het kindercentrum (zie artikel 2a, eerste lid). De houder kan binnen die kaders bijvoorbeeld besluiten om een pedagogisch beleidsmedewerker wel in te zetten ten behoeve van de ene ve-groep en niet ten behoeve van een andere, indien daarmee de meeste kwaliteitsverhoging te verwachten is. De houder moet dergelijke keuzes in het pedagogisch beleidsplan verantwoorden op grond van artikel 4a, eerste lid, onderdeel h.

Artikel I, onderdeel C

De wijziging van artikel 4a, eerste lid, onderdeel f, betreft een taalkundige verbetering.

De nieuwe onderdelen van artikel 4a verlangen van de houder dat deze bepaalde informatie in het pedagogisch beleidsplan neerlegt, zodat beter aan ouders en toezichthouders verantwoording kan worden afgelegd over de wijze waarop wordt voldaan aan de met dit besluit ingevoerde verplichtingen.

Omdat met dit besluit een flexibele urennorm wordt ingevoerd, kunnen de roosters van een kindercentrum van periode tot periode verschillen. Onder het oude recht moest iedere week minstens tien uur ve worden aangeboden. De houder krijgt met dit besluit meer ruimte om het rooster naar eigen inzicht vorm te geven, maar daartegenover staat dat voor ouders en toezichthouders duidelijk moet zijn dat met het gevoerde rooster kan worden voldaan aan de urennorm van 960 uur per anderhalf jaar. De verplichting van het nieuwe artikel 4a, eerste lid, onderdeel g, verzekert dat.

Het nieuwe artikel 4a, eerste lid, onderdeel h verplicht de houder om in het beleidsplan aan te geven op welke wijze invulling wordt gegeven aan de verplichting om een pedagogisch beleidsmedewerker ten behoeve van de kwaliteit van de voorschoolse educatie in te zetten. De houder zal zich dus moeten afvragen op welke manier de kwaliteit van voorschoolse educatie op een kindercentrum door middel van de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker kan worden verbeterd en zal daarover beleid moeten vormen. Het is denkbaar dat het ene kindercentrum vooral veel te winnen heeft bij coaching, terwijl het andere meer gebaat is met inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker ten behoeve van beleidsimplementatie.

Artikel II

Voor kinderen die voor de inwerkingtreding van de nieuwe urennorm tweeënehalf waren, blijft de oude urennorm (kort gezegd: tien uur per week) gelden. Dit biedt houders meer tijd om de urenuitbreiding te realiseren. Het is houders uiteraard toegestaan om aan kinderen die op grond van artikel II



onder het oude regime vallen, ook 960 uur voorschoolse educatie aan te bieden, mits de norm van tien uur per week wordt gehaald.

Artikel III

Vanwege krapte op de arbeidsmarkt, is voor de verplichte inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker een later inwerkingtredingsmoment (1 januari 2022) beoogd dan voor de verhoging van de urennorm (1 augustus 2020), zodat de sector zich kan voorbereiden op de nieuwe eisen. De inwerkingtredingsbepaling maakt deze gefaseerde inwerkingtreding mogelijk.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,