
184

Besluit van 26 april 2017, houdende wijziging van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie in verband met aanscherping van de kwaliteitseisen aan beroepskrachten voorschoolse educatie

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

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van 31 januari 2017, nr. WJZ/1139788 (B7197), directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 1.50b, aanhef en onder a, en 2.8, aanhef en onder a, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 31 maart 2017, nr. W05.17.0023/l);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 24 april 2017, nr. WJZ/1173576 (B7197), directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I. WIJZIGING BESLUIT BASISVOORWAARDEN KWALITEIT VOORSCHOOLSE EDUCATIE

Het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie wordt gewijzigd als volgt:

A

Artikel 3 wordt gewijzigd als volgt:

1. In het opschrift wordt na «beroepskrachten» ingevoegd: voorschoolse educatie.

2. In het eerste lid wordt na «beroepskrachten» en «beroepskracht» telkens ingevoegd: voorschoolse educatie.

B

Artikel 4 wordt gewijzigd als volgt:

1. In het opschrift wordt na «beroepskrachten» toegevoegd: voorschoolse educatie.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. Onderdeel van een beroepsopleiding als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, vormt ten minste een met gunstig gevolg afgesloten keuzedeel dat is gericht op het ontwikkelingsgericht werken in de voorschoolse educatie en dat ten minste kennis en vaardigheden omvat met betrekking tot:

- a. het werken met programma's voor voor- en vroegschoolse educatie,
- b. het stimuleren van de ontwikkeling van het jonge kind, in het bijzonder op de gebieden taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele ontwikkeling,
- c. het volgen van de ontwikkeling van peuters en het hierop afstemmen van het aanbod van voorschoolse educatie,
- d. het betrekken van de ouders bij het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen, en
- e. het vormgegeven aan de inhoudelijke aansluiting tussen voor- en vroegschoolse educatie en aan een zorgvuldige overgang van het kind van voor- naar vroegschoolse educatie.

3. Het derde lid komt te luiden:

3. Het keuzedeel, bedoeld in het tweede lid, is niet vereist indien de in dat lid genoemde kennis en vaardigheden al onderdeel zijn van de beroepsopleiding, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, waarop de kwalificatie is gericht. De bezitter van een getuigschrift of erkenning als bedoeld in het eerste lid die, onverminderd de eerste volzin, niet voldoet aan het tweede lid, overlegt een bewijsstuk dat met gunstig gevolg scholing is afgerond die specifiek is gericht op het verwerven van kennis en vaardigheden met betrekking tot voorschoolse educatie. Deze scholing heeft in elk geval betrekking op de kennis en vaardigheden, genoemd in het tweede lid, onder a tot en met e, en omvat ten minste 12 dagdelen.

4. Na het derde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

3a. De beroepskracht voorschoolse educatie beheerst aantoonbaar ten minste niveau 3F, bedoeld in bijlage 1 bij het Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen, op de onderdelen Mondelinge Taalvaardigheid en Lezen.

5. Het vierde lid komt te luiden:

4. De houder van een kindercentrum of peuterspeelzaal waar voorschoolse educatie wordt aangeboden, stelt jaarlijks voor elke locatie voorschoolse educatie een opleidingsplan vast dat in elk geval tot uitdrukking brengt op welke wijze de kennis en vaardigheden van de beroepskracht voorschoolse educatie met betrekking tot de kennis en vaardigheden, genoemd in het tweede lid, onder a tot en met e, worden onderhouden. De houder geeft op concrete en toetsbare wijze uitvoering aan het opleidingsplan, evalueert het plan jaarlijks en stelt het plan aan de hand van de evaluatie zo nodig bij.

6. Het zesde lid komt te luiden:

6. Indien van een groep waaraan voorschoolse educatie wordt aangeboden, feitelijk meer dan acht kinderen aanwezig zijn, is ten hoogste op één van de aanwezige beroepskrachten voorschoolse educatie het vijfde lid van toepassing.

7. Toegevoegd wordt een lid, luidende:

7. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld ter uitvoering van dit artikel.

Na artikel 4 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 4a. Inhoud pedagogisch beleidsplan wat voorschoolse educatie betreft

1. De houder beschrijft in het pedagogisch beleidsplan, bedoeld in de artikelen 5, tweede lid, en 20, tweede lid, van het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen, op zo concreet en toetsbaar mogelijke wijze:

- a. de voor het kindercentrum of de peuterspeelzaal kenmerkende visie op de voorschoolse educatie en de wijze waarop deze visie is te herkennen in het aanbod van activiteiten,
 - b. de wijze waarop de ontwikkeling van het jonge kind wordt gestimuleerd, in het bijzonder op de gebieden taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele ontwikkeling,
 - c. de wijze waarop de ontwikkeling van peuters wordt gevolgd en de wijze waarop het aanbod van voorschoolse educatie hierop wordt afgestemd,
 - d. de wijze waarop de ouders worden betrokken bij het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen,
 - e. het inrichten van een passende ruimte waarin voorschoolse educatie wordt verzorgd en het beschikbaar stellen van passend materiaal voor voorschoolse educatie, en
 - f. de wijze waarop wordt vormgegeven aan de inhoudelijke aansluiting tussen voor- en vroegschoolse educatie en aan een zorgvuldige overgang van het kind van voor- naar vroegschoolse educatie.
2. De houder geeft uitvoering aan het pedagogisch beleidsplan wat de onderwerpen van het eerste lid betreft, evalueert de uitvoering jaarlijks, en stelt het plan zo nodig aan de hand hiervan bij.

ARTIKEL II. INVOERINGS- EN OVERGANGSRECHT

1. Tot het tijdstip waarop artikel I, onderdeel B, onder 2, in werking treedt, heeft de verwijzing naar kennis en vaardigheden in artikel I, onderdeel B, onder 3 en 5, betrekking op de kennis en vaardigheden, genoemd in artikel 4, tweede lid, onder a tot en met e, van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie zoals dat met ingang van 1 augustus 2018 komt te luiden ingevolge dit besluit, en is in artikel I, onderdeel B, onder 3, de zinsnede «, onverminderd de eerste volzin» niet van toepassing.

2. De eisen aan het taalniveau, bedoeld in artikel 4, lid 3a, van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie, zijn met ingang van 1 augustus 2019 van toepassing op beroepskrachten voorschoolse educatie als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen die als zodanig werkzaam zijn bij een houder van een kindercentrum of peuterspeelzaal, gelegen in een andere gemeente dan een gemeente die is vermeld in bijlage A of bijlage B van het Besluit specifieke uitkeringen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2011–2017 zoals luidend tot 1 januari 2018. Indien het bij koninklijk besluit van 28 oktober 2016 ingediende voorstel van Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk (Kamerstukken I 2016/17, 34 596, A) tot wet is verheven en in werking is getreden, wordt met ingang van de datum van die inwerkingtreding in de eerste volzin «Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen» vervangen door «Wet kinderopvang» en «kindercentrum of peuterspeelzaal» vervangen door: kindercentrum.

3. Degene die voldoet aan artikel 4, eerste juncto tweede dan wel derde lid, van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie zoals luidend tot de datum van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel B, onder 2 en 3, wordt voor de toepassing van artikel 4, eerste juncto tweede dan wel derde lid, van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie zoals luidend ingevolge artikel I, onderdeel B, aange-merkt als te voldoen aan de in die leden geregelde eisen. De eerste volzin is van overeenkomstige toepassing op degene die:

a. op grond van artikel V van de Wet van 14 oktober 2015 (Stb. 390) in de gelegenheid is gesteld de beroepsopleiding, bedoeld in artikel 4, tweede lid, van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie te voltooien en deze met gunstig gevolg afrondt, of

b. op de datum van inwerkingtreding van artikel 4, derde lid, tweede en derde volzin, van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie zoals gewijzigd door artikel I, onderdeel B, onder 3, scholing volgt als bedoeld in artikel 4, derde lid, van genoemd besluit zoals luidend tot die datum en deze scholing binnen twee jaren na die datum met gunstig gevolg afrondt.

ARTIKEL III. INWERKINGTREDING

Dit besluit treedt in werking:

a. met ingang van 1 augustus 2017, wat betreft artikel I, onderdeel A, en onderdeel B, onder 1, 4, 6 en 7, en artikel II,

b. met ingang van 1 januari 2018, wat betreft artikel I, onderdeel B, onder 3, voor zover het betreft het derde lid, tweede en derde volzin, en onder 5,

c. met ingang van 1 juli 2018, wat betreft artikel I, onderdeel C, en

d. met ingang van 1 augustus 2018, wat betreft artikel I, onderdeel B, onder 2 en onder 3, voor zover het betreft het derde lid, eerste volzin.

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

Wassenaar, 26 april 2017

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

Uitgegeven de *twaaalfde* mei 2017

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbij behorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

Dit wijzigingsbesluit betreft de voorschoolse educatie (hierna: ve). Ve is in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (hierna: WKO) gedefinieerd als «uitvoering van een door het college [van burgemeester en wethouders] 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».

Het wijzigingsbesluit wijzigt het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie (hierna: het Besluit). Het centrale doel van de wijzigingen is, verhoging van de (educatieve) kwaliteit van de ve. Om dat te bereiken, is voorzien in de volgende maatregelen:

1. Invoering van een (verhoogde) taaleis van ten minste niveau 3F voor beroepskrachten ve op de onderdelen Mondelinge Taalvaardigheid en Lezen;
2. Verduidelijking van de term «beroepskracht» in het Besluit en van de verhouding tussen het vijfde en zesde lid van artikel 4 van het Besluit;
3. Opneming van ve in het pedagogisch beleidsplan, dat bovendien moet worden geëvalueerd;
4. Aanscherping van de eisen met betrekking tot:
 - a. de module ve;
 - b. het bewijs van scholing ve;
 - c. het opleidingsplan beroepskrachten ve.

1. Aanleiding en algemene probleemstelling

Bij een onderwijsachterstand presteert een kind met bepaalde omgevingskenmerken minder goed in het onderwijs in vergelijking met een kind met eenzelfde leerpotentieel, maar zonder die kenmerken. Het onderwijsachterstandenbeleid is gericht op het verminderen en voorkomen van onderwijsachterstanden. Binnen dit beleid krijgen peuters met een risico op een onderwijsachterstand door middel van voor- en vroegschoolse educatie spelenderwijs een stimulerend en taalrijk aanbod waarmee hun ontwikkeling op het gebied van taal, rekenen, motoriek, en op sociaal-emotioneel vlak op gestructureerde en samenhangende wijze wordt gestimuleerd. Hierdoor kunnen deze kinderen een betere start op de basisschool (groep 3) maken en kan een toekomstige onderwijsachterstand mogelijk worden voorkomen of verminderd. Aanvullend op het onderwijsachterstandenbeleid, wordt actief ingezet op de aanpak van taalachterstanden (laaggeletterdheid) via het Actieprogramma Tel mee met Taal. Dit programma heeft als doel zowel taalachterstanden bij volwassenen aan te pakken als bij kinderen tegen te gaan door middel van leesbevordering via de bibliotheek.¹

Voorschoolse educatie wordt aangeboden op ve-locaties op kinderopvanglocaties of peuterspeelzaallocaties en is gericht op peuters tussen 2 en 4 jaar. Vroegschoolse educatie is de uitvoering van een programma, gericht op het verbeteren van de voorwaarden voor het met succes doorstromen in het basisonderwijs. Het wordt verzorgd in groep 1 en 2 van de basisschool en als vervolg op voorschoolse educatie. Het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie betreft alleen de voorschoolse educatie en niet de vroegschoolse educatie.

¹ Eén van die leesbevorderingsprogramma's is bijvoorbeeld BoekStart in de kinderopvang; hier kunnen pedagogisch medewerkers in de ve ook gebruik van maken.

De ve-instellingen moeten voldoen aan de eisen uit de WKO. Specifiek voor ve worden hier aanvullende eisen aan gesteld, gezien de specifieke doelgroep. Er loopt een traject om de kwaliteitseisen uit de WKO in het kader van de harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzalen en het traject Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK) aan te passen. Zie hiervoor het voorstel van Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (Kamerstukken II 2016/17, 34 597).

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid ten aanzien van ve. Ve wordt gegeven op een peuterspeelzaal of in de kinderopvang. Waar deze nota van toelichting spreekt van houders, gaat het om de houders van een ve-kinderopvanglocatie of ve-peuterspeelzaallocatie die wordt gesubsidieerd door een gemeente. In 2015 waren er in totaal circa 4.000 ve-locaties.² Bij ve is het toeleidingsbeleid gericht op peuters met een (risico op) taalachterstand. Gemeenten hebben de vrijheid deze doelgroep uit te breiden. Zie daarvoor artikel 167 van de Wet op het primair onderwijs.

De randvoorwaarden voor de kwaliteit van ve zijn geregeld in het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie. De werking van dat Besluit is naar aanleiding van de cohortstudie pre-COOL geëvalueerd.³ Het is het eerste Nederlandse onderzoek waarin gebruik is gemaakt van een begintest en waarin peuters tussen 2 en bijna 6 jaar zijn gevolgd in hun ontwikkeling, vanaf het moment dat zij naar een voorschoolse voorziening gaan, tot op de basisschool.

Uit het pre-COOL onderzoek blijkt dat ve eraan bijdraagt dat peuters uit de doelgroep hun achterstand grotendeels inlopen. Het onderzoek laat zien dat deelname aan ve kan compenseren voor onvoldoende stimulatie in de thuisomgeving. Daarbij toont het onderzoek aan dat een hoge educatieve kwaliteit van de voorschoolse voorziening van belang is voor de ontwikkeling van de aandachtfunctie die een belangrijke voorspeller is voor latere schoolse vaardigheden (Mulder et al., 2014). Educatieve kwaliteit verwijst hierbij naar «de vaardigheden van pedagogisch medewerkers om in interactie met kinderen de denkontwikkeling, het redeneervermogen en de taalontwikkeling van kinderen te stimuleren, en om kinderen te stimuleren doelgerichte spelwerkactiviteiten uit te voeren, voort te zetten en af te maken.»⁴

² Op bijna twee derde van de locaties met voorschoolse voorzieningen, wordt gesubsidieerde voorschoolse educatie aangeboden («ve-locaties»). In totaal zijn er circa 4.000 ve-locaties, waarvan 2.400 kinderdagverblijven en 1.600 peuterspeelzalen in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP) ingeschreven. Niet op alle ve-locaties die ingeschreven zijn in het LRKP zijn ook doelgroepkinderen aanwezig (bron: Inspectie van het Onderwijs).

³ Leseman, P. & Veen, A. (red.) (2016). *Ontwikkelingen van kinderen en relatie met kwaliteit van voorschoolse instellingen. Resultaten uit het pre-COOL cohortonderzoek*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

⁴ Ibid. p.116.

Ook uit internationaal onderzoek blijkt dat een hogere, met name educatieve, kwaliteit van voorschoolse voorzieningen leidt tot een betere sociale ontwikkeling, tot een grotere mate van zelfregulatie en tot beter ontwikkelde cognitieve vaardigheden (waaronder taalvaardigheden).⁵

Uit peilingen met betrekking tot de kwaliteit op Nederlandse kinderdagverblijven en peuterspeelzalen blijkt dat de pedagogische kwaliteit goed is, maar dat de educatieve kwaliteit verbetering behoeft. Zo scoorde ruim driekwart van de pedagogisch medewerkers (werkzaam op een kinderdagverblijf) een onvoldoende voor ontwikkelingsstimulering en begeleiding van interacties tussen kinderen.⁶ En ook op peuterspeelzalen waren deze educatieve vaardigheden gemiddeld genomen matig tot onvoldoende aanwezig. Ook uit een andere studie blijkt dat Nederlandse pedagogisch medewerkers wel goed in staat zijn om emotionele en gedragsondersteuning te bieden, maar moeite hebben met de educatieve ondersteuning van kinderen.⁷

In de brief aan de Tweede Kamer van 6 juni 2016 (Kamerstukken II 2015/16, 31 293, nr. 325) is naar aanleiding van de uitkomsten uit de pre-COOL studie aangekondigd dat het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie op een aantal punten zal worden aangepast. Daarnaast is al eerder, naar aanleiding van de motie Beertema (Kamerstukken II 2011/12, 28 760, nr. 30), aangekondigd dat het taalniveau van pedagogisch medewerkers, werkzaam in de ve, verhoogd zal worden naar niveau 3F op de onderdelen Mondelinge Taalvaardigheid en Lezen.

⁵ Brophy-Herb, H.E., Lee, R.E., Nievar, M.A., & Stollak, G. (2007). Preschoolers' social competence: relations to family characteristics, teacher behaviors and classroom climate. *Journal of Applied Developmental Psychology*, 28(2), 134–148; Mashburn, A.C. (2008). Measures of Classroom Quality in Prekindergarten and Children's Development of Academic, Language, and Social Skills. *Child Development*, 79(3), 732–749; Curby, T.W., Rimm-Kaufman, S.E., & Ponitz, C.C. (2009). Teacher-child interactions and children's achievement trajectories across kindergarten and first grade. *Journal Of Educational Psychology*, 101(4), 912–925; Zaslow, M., Tout, K., Halle, T., Whittaker, J.V. & Lavelle, B. (2010). *Toward the Identification of Features of Effective Professional Development for Early Childhood Educators. Literature Review*. Washington D.C.: US Department of Education; Burchinal, M., Kainz, K., & Cai, Y. (2011). How well do our measures of quality predict child outcomes? A meta-analysis and coordinated analysis of data from large-scale studies of early childhood settings. In: M. Zaslow, I. Martinez-Beck, K. Tout & T. Halle (red.), *Quality Measurement in Early Childhood Settings*, 11–31, Baltimore: Brookes; Williford, A.P., Maier, M.F., Downer, J.T., Pianta, R.C., & Howes, C. (2013). Understanding how children's engagement and teachers' interactions combine to predict school readiness. *Journal of Applied Developmental Psychology*, 34(6), 299–309; Hamre, B., Hatfield, B., Pianta, R., & Jamil, F. (2014). Evidence for General and Domain-Specific Elements of Teacher-Child Interactions: Associations With Preschool Children's Development. *Child Development*, 85(3), 1257–1274; Yoshikawa, H., Weiland, C., Brooks-Gunn, J., Burchinal, M., Espinosa, L., Gormley, W., Ludwig, J.O., Magnuson, K.A., Phillips, D.A., & Zaslow, M.J. (2013). *Investing in our future: The evidence base for early childhood education*. Policy brief, Society for Research in Child Development; Melhuish et al., (2015). *CARE: A review of research on the effects of Early Childhood Education and Care (ECEC) upon child development*. Brussels: European Commission. http://ecec-care.org/fileadmin/careproject/Publications/reports/new_version_CARE_WP4_D4_1_Review_on_the_effects_of_ECEC.pdf.

⁶ Fukkink, R.G., Gevers Deynoot-Schaub, M.J. J.M., Helmerhorst, K.O.W., Bollen, I., & Riksen-Walraven, J.M.A. (2013). *Pedagogische kwaliteit van de kinderopvang voor 0- tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2012*. Amsterdam: NCKO; Helmerhorst, K.O.W. (2014). *Child care quality in the Netherlands: From quality assessment to intervention*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam. Proefschrift.

⁷ Leseman, P. & Slot, P. (2013). *Kwaliteit en curriculum van voorschoolse opvang en educatie in Nederland: relaties met structurele kenmerken, organisatiekenmerken en gebruik van educatieve programma's*. Utrecht: Universiteit Utrecht; Slot, P.L. (2014). *Early childhood education and care in the Netherlands: quality, curriculum, and relations with child development*. Utrecht: Universiteit Utrecht. Proefschrift.

2. Gesignaleerde problemen en hun oorzaken

Ve helpt peuters met een (risico op) taalachterstand om een betere start te maken op de basisschool, waardoor zij hun talenten optimaal kunnen ontwikkelen en waardoor onderwijsachterstanden zoveel mogelijk worden voorkomen. Om de effecten van ve verder te vergroten, is zoals gezegd een verhoging van de educatieve kwaliteit nodig. Uit signalen van de Inspectie van het Onderwijs en de GGD-inspectie blijkt dat de eisen in het Besluit de totstandkoming van educatieve kwaliteit onvoldoende borgen. De eisen zijn soms weinig specifiek, te laag of onduidelijk. De voorgestelde aanscherpingen richten zich vooral op betere borging van de kwaliteit van de beroepskrachten ve. Per onderdeel van dit wijzigingsbesluit worden hieronder de signaleerde problemen toegelicht.

a. Te geringe taalbeheersing binnen de groep van beroepskrachten ve

Beroepskrachten ve staan in direct contact met deze kinderen en moeten in staat zijn en worden gesteld om hen uit te dagen in hun ontwikkeling en hen een rijke taalomgeving aan te bieden. Het is daarom noodzakelijk dat pedagogisch medewerkers die werkzaam zijn in de ve een hoog taalniveau beheersen. Uit onderzoek van de Universiteit van Amsterdam is echter gebleken dat meer dan de helft van de medewerkers in de voorschoolse opvang en kinderopvang de Nederlandse taal onvoldoende beheerst.⁸ Internationaal onderzoek heeft aangetoond dat verschillen in taalrijkheid van de omgeving van jonge kinderen tot enorme verschillen kan leiden in de omvang van de woordenschat aan het begin van de schoolloopbaan. Het zijn verschillen die later bijna niet meer in te halen zijn.⁹ Juist de woordenschat op jonge leeftijd heeft een belangrijke voorspellende waarde voor de verdere ontwikkeling van de schoolloopbaan.¹⁰ Daarnaast is een voldoende taalbeheersing van beroepskrachten ve nodig voor effectieve communicatie met ouders en ketenpartners en voor het up-to-date houden van de kennis en vaardigheden in het vakgebied. Het huidige gangbare taalniveau is 2F en sluit niet aan bij de eisen die de beroepspraktijk stelt.

b. Onduidelijkheid over begrippen «beroepskracht» en «beroepskracht voorschoolse educatie»

Het naast elkaar voorkomen in het Besluit van de begrippen «beroepskracht» en «beroepskracht voorschoolse educatie» leidt tot onduidelijkheid onder ouders over de uitleg van deze begrippen. Dit is gebleken uit gesprekken met GGD GOHR Nederland, de VNG en uit burgerbrieven. Die onduidelijkheid is een probleem, omdat sommige ouders in het Besluit ruimte zien om een niet specifiek in ve geschoolde pedagogisch medewerker in te zetten als tweede beroepskracht op een groep. De beoogde kwaliteit van ve is daardoor onder druk komen te staan. De onduidelijkheid leidt bovendien tot ruis, zoals discussie over de juiste interpretatie van «beroepskracht» tussen ouders en de toezichthouder.

⁸ Droge, S., Suijkerbuijk, E. & Kuiken, F. (2009). *Taalnorm voor Amsterdamse voorschoolleiders*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

⁹ Hart, B. & Risley, T.R. (2003). The early catastrophe: the 30 million word gap by age 3. *American Educator*, 27(1), 4–9.

¹⁰ La Paro, K.M. & Pianta, R.C. (2000). Predicting children's competence in the early school years: A meta-analytic review. *Review of educational research*, 70(4), 443–484; Hart, B. & Risley, T.R. (2003). The early catastrophe: the 30 million word gap by age 3. *American Educator*, 27(1), 4–9; Sénéchal, M., Ouellette, G. & Rodney, D. (2006). The misunderstood giant: On the predictive role of early vocabulary to future reading. *Handbook of early literacy research*, 2, 173–182; Lee, J. (2011). Size matters: Early vocabulary as a predictor of language and literacy competence. *Applied Psycholinguistics*, 32(1), 69–92.

c. Te weinig transparante beschrijving beleid van houder over voorschoolse educatie

Het Besluit regelt niet de plicht voor houders om in hun beleidsplan een uiteenzetting op te nemen over hun aanbod van ve en hoe zij dit aanbod uitvoeren. Om als houder de kwaliteit van ve te bepalen, te bewaken en te verbeteren is het van belang dat het beleid ten aanzien van ve transparant is. Doordat dit geen verplicht onderdeel is van het pedagogisch beleidsplan, heeft de GGD-inspectie geen aangrijpingspunt om een signaal af te geven aan de Inspectie van het Onderwijs bij twijfels over de uitvoering van ve op een locatie (het toezicht op ve is vanaf 1 augustus 2016 voor locaties in alle gemeenten signaal gestuurd; dat houdt in dat de GGD-inspectie toezicht houdt op de basisvoorwaarden uit het Besluit en een signaal geeft aan de Inspectie van het Onderwijs wanneer hier niet aan wordt voldaan).

d. Onvoldoende waarborgen voor kwaliteit module voorschoolse educatie

Beroepskrachten van ve dienen over voldoende kennis en vaardigheden te beschikken om van ve goed uit te kunnen voeren. Om als beroepskracht van ve aan de slag te kunnen, moeten pedagogisch medewerkers tijdens hun opleiding een module, gericht op ve, hebben gevolgd. Deze eis borgt echter onvoldoende dat deelnemers die deze module hebben afgerond, voldoende kennis en vaardigheden hebben om in te stromen in de praktijk. Een «module» kan in de praktijk van alles zijn. Het begrip sluit bijvoorbeeld niet aan bij de terminologie in het mbo. De GGD-inspectie kan hier dan ook niet goed op toezien. Daarnaast zijn er geen nadere eisen aan de module gesteld, bijvoorbeeld de eis dat deze module met een voldoende moet zijn afgesloten. Dit is problematisch, omdat uit onderzoek bekend is dat scholing en training die specifiek zijn gericht op kennis en vaardigheden van ve van groot belang zijn voor de kwaliteit van ve voor een groep en daarmee voor de ontwikkelingskansen van de kinderen op die groep.¹¹

e. Onvoldoende waarborgen voor kwaliteit scholing voorschoolse educatie

Pedagogisch medewerkers zonder een beroepsopleiding met de vereiste «ve-module», kunnen alsnog aan de slag als beroepskracht van ve indien zij een erkend bewijs van scholing van ve hebben. Het probleem met dit bewijs is dat er geen nadere eisen voor gelden. Elke vorm van scholing volstaat zolang er maar een certificaat kan worden getoond ten bewijze dat deze scholing is gevolgd. In de praktijk leidt dat ertoe dat er soms scholing wordt gevolgd die ontoereikend is om kennis en vaardigheden op het gebied van ve bij te kunnen brengen. Het gaat bijvoorbeeld om cursussen van een halve dag, waarbij niet gegarandeerd is dat deze gericht zijn op relevante kennis en vaardigheden van ve. Er zijn dus onvoldoende waarborgen dat de scholing in alle gevallen voorziet in het aanleren van de noodzakelijke specifieke kennis en vaardigheden op het gebied van ve.

f. Onvoldoende borging kwaliteit van ve in opleidingsplan

De kwaliteit van de ve is onvoldoende geborgd in het opleidingsplan van de ve-houder. Aan het opleidingsplan, dat een rol speelt in het op peil houden van kennis en vaardigheden van de beroepskracht van ve, zijn geen

¹¹ Melhuish, E., Ereky-Stevens, K., Petrogiannis, K. et al. (2014). *A review of research and the effects of Early Childhood Education and Care (ECEC) upon child development*, 67–71.

nadere eisen gesteld. Met als gevolg dat elk opleidingsplan, ongeacht de inhoud, formeel volstaat. In de praktijk stuiten GGD-inspecteurs op verouderde opleidingsplannen, op opleidingsplannen die niet gericht zijn op ve (maar bijvoorbeeld op veiligheid) en/of op opleidingsplannen die niet of nauwelijks worden uitgevoerd.

3. Doelen van dit besluit; nut en noodzaak

Doelen

De wijzigingen van het Besluit hebben tot doel peuters met een (risico op) taalachterstand optimaal te stimuleren in hun ontwikkeling. Daartoe voorziet dit wijzigingsbesluit in maatregelen ter verhoging van de kwaliteit van ve. De aanpassingen zetten in op verhoging van de kennis en vaardigheden van de beroepskracht ve, betere kwaliteitszorg op ve-locaties en indirect op verbetering van het toezicht. Daarnaast nemen de wijzigingen enkele onduidelijkheden weg in het Besluit.

Nut en noodzaak

De basisvoorwaarden voor de kwaliteit van ve zijn geregeld in de desbetreffende, nu te wijzigen algemene maatregel van bestuur (Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie). Deze basisvoorwaarden hebben als doel dat peuters met een (risico op) taalachterstand optimaal worden gestimuleerd in hun ontwikkeling. De huidige eisen in het Besluit blijken de educatieve kwaliteit onvoldoende te borgen. Om de kwaliteit van de ve te verhogen, moeten de opleidings- en scholingseisen inhoudelijk worden aangescherpt en bovendien worden verzwaaard (wat het taalniveau betreft naar niveau 3F). Dat kan niet zonder aanpassing van dat Besluit. Ook moeten de regels over het opleidingsplan worden aangescherpt, en moet ve onderdeel van het (te evalueren) pedagogisch beleidsplan zijn. Verder bevat het besluit enkele onduidelijkheden die tot praktijkproblemen leiden. Ook daarvoor is aanpassing van het Besluit noodzakelijk.

4. Beschrijving van de maatregelen in dit besluit en hun beoogde effecten

Om de doelen van paragraaf 3 te realiseren en dus de kwaliteit van ve te verhogen, wordt een mix van uiteenlopende beleidsinstrumenten ingezet, waarvan de aanpassing van het Besluit er één is. De maatregelen vullen elkaar aan. Juist de mix van deze verschillende interventies moet leiden tot een kwaliteitsverhoging.

Uit de onderzoeksliteratuur komt naar voren dat een hoger opleidingsniveau van de pedagogisch medewerker samenhangt met een hogere kwaliteit in de ve-praktijk.¹² Daarom zal verkend worden op welke manieren hbo-opgeleide beroepskrachten in de toekomst mogelijk een toegevoegde waarde kunnen hebben in de ve.

De verhoging van de kwaliteit van beroepskrachten in de ve is niet iets waarbij uitsluitend individuele houders en beroepskrachten aan zet zijn. Gemeenten zijn bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het ve-beleid en spelen een belangrijke rol in de ondersteuning van houders bij het organiseren van onder meer taalcursussen. Daarom wordt ook ingezet op

¹² Fukkink, R. G. & Lont, A. (2007). Does training matter? A meta-analysis and review of caregiver training studies. *Early Childhood Research Quarterly*, 22(3), 294–311; Huntsman, L. (2008). *Determinants of quality in child care: A review of the research evidence*. Literature review. Centre for Parenting & Research: New South Wales Government.

ondersteuning van gemeenten bij de uitvoering en vormgeving van hun ve-beleid met behulp van onder meer handreikingen, regionale en landelijke bijeenkomsten en kennisdeling. Brancheorganisaties spelen een belangrijke rol in het verspreiden van relevante informatie onder houders en het signaleren van knelpunten. Zij worden daarom ook ondersteund. Op deze manier worden tevens nut en noodzaak van de voorgestelde regelgeving met gemeenten en houders gedeeld.

Onderzoek speelt een rol in het zoeken naar factoren die de kwaliteit en effectiviteit van ve verbeteren. Vanaf het schooljaar 2017/2018 wordt via innovatiecentra onderzoek gedaan naar (potentieel) succesvolle ve-interventies in de praktijk. Uitbreiding van het aantal uren ve wordt bijvoorbeeld gezien als een manier om de effectiviteit van ve te vergroten. Maar deze maatregel is kostbaar en de effectiviteit ervan hangt naar verwachting mede af van de kwaliteit van het aanbod. Binnen de innovatiecentra kan onderzocht worden in hoeverre, op welke manieren en in welke omstandigheden het aantal uren ve van invloed is op de effectiviteit ervan. Deze innovatiecentra spelen ook een rol bij het delen van wetenschappelijke kennis en goede voorbeelden.

Hieronder worden kort de afzonderlijke maatregelen in dit wijzigingsbesluit en hun beoogde effecten beschreven. De maatregelen betreffen voor een deel eisen die aan de kwaliteit van de beroepskracht ve worden gesteld. De kwaliteit van de beroepskracht ve wordt algemeen beschouwd als proceskwaliteit oftewel als randvoorwaarde voor het ontstaan van kwaliteit op de groep. Bij kwaliteit op de groep gaat het bijvoorbeeld om de kwaliteit van het leren en de ontwikkeling van kinderen.¹³ Van belang voor de kwaliteit van de beroepskracht ve zijn onder meer kwalificaties en training op het gebied van ve en van professionele ontwikkeling na de initiële opleiding.¹⁴

a. Taaleis 3F op de onderdelen Mondelinge Taalvaardigheid en Lezen

Het taalniveau 3F op de onderdelen Mondelinge Taalvaardigheid en Lezen wordt vanaf 1 augustus 2017 als eis in het Besluit vastgelegd, zodat alleen nog maar beroepskrachten ve met taalniveau 3F op deze onderdelen werkzaam mogen zijn in de specifieke ve-groepen. Hierdoor kan aan kinderen met een (risico op) taalachterstand een rijkere taalomgeving worden geboden en kunnen zij beter worden ondersteund in hun taalontwikkeling. Deze maatregel sluit aan bij de in paragraaf 1 al genoemde motie Beertema die verzoekt om het taalniveau van pedagogische medewerkers die werkzaam zijn in de ve te verhogen.

¹³ Andrews, S.P. & Slate, J.R. (2001). Prekindergarten programs: A review of the literature. *Current Issues in Education*, 4(5); Currie, J. (2001). Early childhood education programs. *Journal of Economic perspectives*, 15(2), 213–238; Karoly, L.A., Kilburn, M.R. & Cannon, J.S. (2005). *Proven Benefits of Early Childhood Interventions*. Santa Monica: Rand Corporation; Barnett, W.S. (2008). *Preschool education and its lasting effects: Research and policy implications*. Geraadpleegd op 2 januari 2017 via http://greatlakescenter.org/docs/Policy_Briefs/Barnett_EarlyEd.pdf; Pianta, R.C., Barnett, W.S., Burchinal, M. & Thornburg, K. R. (2009). The Effects of Preschool Education What We Know, How Public Policy Is or Is Not Aligned With the Evidence Base, and What We Need to Know. *Psychological Science in the Public Interest*, 10(2), 49–88; Sheridan, S. (2009). Discerning pedagogical quality in preschool. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 53(3), 245–261; Pramling, N., & Pramling Samuelsson, I. (red.) (2011). *Educational encounters: Nordic studies in early childhood didactics*. Dordrecht: Springer.

¹⁴ NICHD Early Child Care Research Network. (2002). Child-care structure → process → outcome: Direct and indirect effects of child-care quality on young children's development. *Psychological Science*, 13(3), 199–206; Dalli, C., White, E., Rockel, J. & Duhn, I. (2011). *Quality ECE for under two-year olds: what should it look like? A literature review*. Wellington: Literature Review for the Ministry of Education.

Het referentieniveau 3F is al regulier onderdeel van de mbo 4-opleidingen voor alle onderdelen van het examenonderdeel Nederlandse taal (mondelijke taalvaardigheid, schriftelijke taalvaardigheid en lezen). Voor studenten aan een mbo 3-opleiding geldt het referentieniveau 2F op basis van de kwalificatie. Met de herziening van de kwalificatiestructuur in het mbo is bepaald dat studenten ook keuzedelen moeten gaan volgen om het diploma te behalen. Studenten die een opleiding volgen voor pedagogisch medewerker op mbo 3-niveau kunnen kiezen voor het keuzedeel Nederlands 3F (480 uur). De eerste studenten voor wie dit geldt, stromen uit in het studiejaar 2017–2018 (uitgezonderd studenten die hun opleiding sneller afronden). Het aanpassen van het Besluit op dit punt heeft geen gevolgen voor het al dan niet behalen van een diploma. Een student die niet aan deze aanvullende taaleis voldoet, maar wel een diploma tot pedagogisch medewerker heeft, kan in de reguliere kinderopvang aan de slag.

Het referentieniveau 3F voor Mondelinge Taalvaardigheid en Lezen sluit aan bij wat nodig is voor een goede beroepspraktijk van ve. Het gaat dan om het kunnen aanbieden van een taalrijke omgeving aan kinderen, om het kunnen bijhouden van kennis en vaardigheden op het gebied van ve en om effectieve communicatie met ouders.¹⁵

Om dit taalniveau mogelijk te maken is en wordt er geïnvesteerd in bijscholing voor zittende medewerkers. In de grotere gemeenten (de z.g. G37 en G86) is al ingezet op bijscholing van de beroepskrachten en door middel van bestuursafspraken en extra middelen. Vanaf 2017 krijgen ook kleinere gemeenten hier gericht middelen voor. De kleine gemeenten (niet-G37 en niet-G86) ontvangen in 2017 en 2018 jaarlijks € 4,7 miljoen om het taalniveau van de beroepskrachten te verhogen. Het kabinet gaat ervan uit dat de kleine gemeenten in 2017 en 2018 de vereiste stappen kunnen zetten in het scholen en toetsen van de pedagogisch medewerkers. Zij worden daar verder bij ondersteund door middel van een ondersteuningstraject. Voor deze kleine gemeenten zal de eis gelden dat per 1 augustus 2019 alle beroepskrachten te voldoen aan het vereiste taalniveau. Daartoe bevat dit wijzigingsbesluit een invoeringsbepaling (artikel II).

De regering merkt nog op dat uit onderzoek door Oberon¹⁶ blijkt dat grote gemeenten er in de afgelopen jaren goed in zijn geslaagd om hun medewerkers in het kader van de bestuursafspraken bij te scholen naar het taalniveau 3F. Uit dit onderzoek blijkt tevens dat de grotere gemeenten er in zijn geslaagd alle pedagogisch medewerkers die op dit moment werkzaam zijn in de voorschoolse educatie op taalniveau 3F te brengen.

Voor de grotere gemeenten maakte de taaleis deel uit van een veelomvattend pakket aan afspraken met betrekking tot te behalen kwaliteitsdoelen. Het ging daarbij om (o.a.) de inzet op schakelklassen en zomerscholen, het aantal plekken voorschoolse educatie, de toeleiding naar voorschoolse educatie, opbrengstgericht werken, kwaliteitszorg en ouderbeleid. Voor dit pakket aan afspraken hebben de grotere gemeenten vier jaar de tijd gekregen.

Voor de kleinere gemeenten is minder tijd nodig aangezien het alleen gaat om de taaleis 3F. Bovendien betreft het alleen de onderdelen «Mondelinge taalvaardigheid» en «Lezen» en niet het onderdeel «Schrijven», zoals wel het geval was voor de grote gemeenten. De

¹⁵ Meijerink, H.P. et al. (2009). *Een nadere beschouwing. Over de drempels met taal en rekenen*. Enschede: doorlopende leerlijnen Taal en Rekenen.

¹⁶ Oberon (2017). Inventarisatie en analyse bestuursafspraken VVE G37. Oberon, Utrecht.

invoeringsdatum van 1 augustus 2019 voor de kleinere gemeenten is naar verwachting haalbaar en is afgestemd met het veld. De afgelopen jaren is veel ervaring opgebouwd met bijscholing van pedagogisch medewerkers naar taalniveau 3F en is er een opleidingsstructuur ontstaan waar de kleinere gemeenten nu gebruik van kunnen maken. Via het ondersteuningstraject voor gemeenten zijn ook de kleinere gemeenten al langere tijd op de hoogte van het voornemen om de taaleis 3F op te nemen in het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie. De komende periode wordt intensief ingezet op het ondersteunen van gemeenten¹⁷ en houders om aan de taaleis te voldoen.¹⁸ Het gaat onder andere om het stimuleren van interne kwaliteitszorg, kennisuitwisseling tussen gemeenten, handreikingen, regiobijeenkomsten en het instellen van een helpdesk.

b. Begrippen «beroepskracht» en «beroepskracht voorschoolse educatie»

In het Besluit is «beroepskracht» nu vervangen door «beroepskracht voorschoolse educatie» in aansluiting op de begripsbepalingen in de WKO. In de WKO, die de grondslag vormt van het Besluit, bevatten de artikelen 1.1 en 2.1 een definitie van «beroepskracht voorschoolse educatie». Volgens de definitie is een beroepskracht de degene die als beroepskracht werkzaam is en belast is met en die voldoet aan de opleidingseisen en scholingseisen, bedoeld in artikel 1.50b, onderdeel a / artikel 2.8, onderdeel a van de WKO. Het is zaak om in de artikelen van het Besluit consequent te spreken van «beroepskracht voorschoolse educatie». Op groepen waar de wordt aangeboden, worden in plaats van pedagogisch medewerkers kinderopvang, beroepskrachten de ingezet.

c. Beleid voorschoolse educatie opnemen in het pedagogisch beleidsplan

Voorgescreven wordt dat in het pedagogisch beleidsplan, dat alle houders dienen te hebben, een apart onderdeel wordt opgenomen over de in het geval het een houder van een de-locatie betreft. Hierin moet in elk geval in concrete en toetsbare vorm worden beschreven:

- a. de voor dit kindercentrum kenmerkende visie op de de en de wijze waarop deze is te herkennen in het aanbod van activiteiten,
- b. de wijze waarop de ontwikkeling van het jonge kind wordt gestimuleerd, in het bijzonder op de gebieden taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele ontwikkeling,
- c. de wijze waarop de ontwikkeling van peuters wordt gevolgd en de wijze waarop het aanbod van de hierop wordt afgestemd,
- d. de wijze waarop de ouders worden betrokken bij het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen,
- e. het inrichten van een passende ruimte waarin de wordt verzorgd en de wijze waarop passend materiaal voor de beschikbaar wordt gesteld, en
- f. de wijze waarop wordt vormgegeven aan de aansluiting tussen voor- en vroegschoolse educatie en aan een zorgvuldige overgang van het kind van voor- naar vroegschoolse educatie.¹⁹

De wordt op een kinderopvang of peuterspeelzaal aangeboden en vroegschoolse educatie op een basisschool. Goede afstemming en een warme overdracht tussen beide zijn dan ook van belang. Onder verantwoordelijkheid van de gemeenten maken houders en scholen hier samen

¹⁷ Kamerstukken II 2015/16, 31 293, nr. 325

¹⁸ In 2017 en 2018 worden ook houders extra ondersteund bij het voldoen aan onder meer de taaleis 3F door middel van een ondersteuningstraject.

¹⁹ Bron: Inspectie van het Onderwijs (2016) *Investeren loont! Eindrapportage monitor kwaliteit voor- en vroegschoolse educatie in de 37 grote steden in 2015/2016*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

afspraken over. Zo wordt voorkomen dat kinderen terugvallen of stagneren in hun ontwikkeling. Uit de eindmonitor van de G37 blijkt dat veel gemeenten hun taken met betrekking tot de aansluiting tussen voor- en vroegschool op orde hebben, maar dat dit op locatieniveau een verbeterpunt is.

Alle voorschoolse opvangvoorzieningen moeten volgens de WKO een pedagogisch beleidsplan hebben waarin zij aangeven hoe zij de vorming en ontwikkeling van de kinderen vorm geven. Doordat dit wijzigingsbesluit het beleid op ve tot een verplicht onderdeel maakt van het pedagogisch plan en voorschrijft dat dit onderdeel jaarlijks wordt geëvalueerd door de houder, en naar aanleiding daarvan zo nodig wordt aangepast, heeft de GGD-inspecteur hiermee tevens de mogelijkheid om een signaal af te geven aan de Inspectie van het Onderwijs wanneer er twijfels over de kwaliteitszorg zijn.

Voor invoering van deze maatregel geldt een overgangstermijn. De nieuwe eisen zullen op 1 juli 2018 in werking treden. Dit geeft houders die ve verzorgen voldoende tijd om het pedagogisch plan uit te breiden, indien nodig. Tevens zullen ve-houders tijdig van deze maatregel op de hoogte worden gesteld.

d. Keuzedeel voorschoolse educatie

Om de kennis en vaardigheden op het gebied van ve beter te borgen, wordt in artikel 4 van het Besluit geregeld dat wanneer beroepskrachten willen toetreden tot de ve-sector, zij als onderdeel van de beroepsopleiding specifieke scholing op het gebied van ve moeten hebben gevolgd in de vorm van een z.g. keuzedeel (geregeld in artikel 7.1.3, tweede lid, van de WEB) dat is gericht op het ontwikkelingsgericht werken in de ve. Dit keuzedeel moet bovendien met een voldoende zijn afgerond. Door de herziene opleidingsstructuur van het mbo (per 1 augustus 2016) is voor studenten die een opleiding volgen tot pedagogisch medewerker op het niveau mbo 3 het keuzedeel Ontwikkelingsgericht werken in de VVE beschikbaar. De mbo-instelling bepaalt of het keuzedeel ook daadwerkelijk wordt aangeboden aan de student. De hoogte van de examenresultaten van keuzedelen telt pas mee bij het behalen van het diploma (zak/slaagregeling) voor alle studenten die op 1 augustus 2018 met een opleiding starten.

Het keuzedeel dient in elk geval te voorzien in het bijbrengen van kennis en vaardigheden van ve met betrekking tot:

- a. het werken met programma's voor- en vroegschoolse educatie,
- b. het stimuleren van de ontwikkeling van het jonge kind, in het bijzonder op de gebieden taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele ontwikkeling,
- c. het volgen van de ontwikkeling van peuters en het hierop afstemmen van het aanbod van ve,
- d. het betrekken van de ouders bij het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen, en
- e. de aansluiting tussen voor- en vroegschoolse educatie en een zorgvuldige overgang van het kind van voor- naar vroegschoolse educatie.

Wanneer voor een opleiding als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van het Besluit deze onderwerpen al zijn geborgd in de kwalificatie (geregeld in artikel 7.1.3, eerste lid, van de WEB) waar de opleiding op is gebaseerd, is het volgen van het keuzedeel niet vereist. De genoemde kennis en vaardigheden komen dan al aan bod in de beroepsopleiding.

De herziening van de kwalificatiestructuur in het mbo betekent een verplichting tot het volgen van keuzedelen en geldt voor alle nieuwe studenten op alle mbo-locaties vanaf 1 augustus 2016. Het gaat om circa 70 bekostigde mbo-instellingen en om circa 120.000 studenten per jaar. In het schooljaar 2015/2016 zijn 8.193 studenten begonnen aan een opleiding waarmee een baan in de ve mogelijk is. Het ging om 2.123 studenten op mbo 3-niveau en om 6.070 studenten op mbo 4-niveau (bron: DUO). Op het mbo-diploma zijn de behaalde keuzedelen zichtbaar en op de resultatenlijst dienen de resultaten te worden opgenomen.

Met dit Besluit wordt geregeld dat het keuzedeel, gericht op ve, met een voldoende moet zijn afgerond om als beroepskracht ve te kunnen werken. Een behaald diploma pedagogisch medewerker op het niveau van mbo 3 met een keuzedeel, gericht op ve dat is afgerond met een onvoldoende (met een afgerond cijfer lager dan een 6), geeft dus geen toegang tot werken in de (gesubsidieerde) ve. Het aanpassen van het Besluit heeft geen gevolgen voor het al dan niet behalen van een diploma. Een student die niet aan deze aanvullende eisen voldoet, maar wel een diploma tot pedagogisch medewerker heeft, kan wel in de reguliere kinderopvang aan de slag. Het aanpassen van de eisen met betrekking tot de module ve zal bijdragen aan een betere borging van de (voorwaarden voor) kwaliteit van ve.

In het Besluit wordt nu de mogelijkheid opgenomen om eventueel bij ministeriële regeling nadere regels aan de kennis en vaardigheden van de beroepskrachten ve te stellen. Vooralsnog gaat de regering ervan uit dat de aanpassing van het Besluit de kwaliteit ve ook zonder nadere regels voldoende borgt. Mocht echter na evaluatie blijken dat dit niet het geval is, dan kunnen zulke nadere regels alsnog worden gesteld.

e. Nadere eisen aan bewijs van kennis en vaardigheden ve

Wanneer personen die werkzaam willen zijn in de ve voldoen aan artikel 4, eerste lid, maar niet aan het nieuwe tweede lid, kunnen zij toch werken in de ve, mits zij een bewijs van scholing ve kunnen overleggen. Hiervan is sprake wanneer iemand geen keuzedeel, gericht op het ontwikkelingsgericht werken in de ve, heeft afgerond met een voldoende, en ook geen diploma kan overleggen voor een opleiding, gebaseerd op een daar bedoelde kwalificatie.

Dit bewijs van scholing moet, net als het keuzedeel, gericht zijn op het bijbrengen van kennis en vaardigheden met betrekking tot:

- a. het werken met programma's voor voor- en vroegschoolse educatie,
- b. het stimuleren van de ontwikkeling van het jonge kind, in het bijzonder op de gebieden taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele ontwikkeling,
- c. het volgen van de ontwikkeling van peuters en het hierop afstemmen van het aanbod van ve,
- d. het betrekken van de ouders bij het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen, en
- e. de aansluiting tussen voor- en vroegschoolse educatie en een zorgvuldige overgang van het kind van voor- naar vroegschoolse educatie.

Uit gesprekken met de toezichthouders blijkt dat er behoefte is aan het opnemen in het Besluit van specifieke eindtermen met betrekking tot de kennis en vaardigheden van de beroepskracht ve. De voorgestelde aanpassingen vormen echter al een aanscherping ten opzichte van de huidige eisen. Tegelijkertijd wordt de sector gestimuleerd zelf te komen tot inhoudelijke normen, bijvoorbeeld door middel van het ontwikkelen van

een branchecertificaat. Mocht op enig moment, mede op basis van signalen uit de praktijk, blijken dat de behoefte aan het opnemen van eindtermen blijft bestaan, dan kunnen bij ministeriële regeling alsnog nadere eisen worden gesteld aan het bewijs.

De scholing omvat ten minste 12 dagdelen. Uit ervaring met o.a. «Vversterk» blijkt dat in het geval van na- en bijscholing ten minste dit aantal dagdelen nodig is om ve-specifieke kennis en vaardigheden bij te kunnen brengen.

f. Nadere eisen aan opleidingsplan

De houder van een kindercentrum of peuterspeelzaal waar ve wordt aangeboden, moet per ve-locatie een opleidingsplan vaststellen. Dit opleidingsplan moet voortaan nadrukkelijk aansluiten bij de ve-specifieke kennis en vaardigheden, bedoeld in artikel 4, tweede lid, van het Besluit. Het Besluit regelt al dat het plan tot uitdrukking moet brengen hoe kennis en vaardigheden van de beroepskrachten worden onderhouden. Onderhouden betekent: aansluiten bij de actuele eisen aan kennis en vaardigheden, dus de laatste ontwikkelingen meenemen. Dit onderhoud moet inzichtelijk zijn voor de toezichthouder. Het opleidingsplan is naar zijn aard een actueel en operationeel document, en de uitvoering ervan moet nadrukkelijk concreet en toetsbaar zijn. Dat is nu alsnog voorgescreven. Het opleidingsplan moet jaarlijks worden geëvalueerd en wanneer nodig hierop worden bijgesteld. Op deze wijze wordt structureel en cyclisch vormgegeven aan de bij- en nascholing.

Deze aangescherpte eisen treden per 1 januari 2018 in werking. Hierdoor hebben ve-houders voldoende tijd om het ve-opleidingsplan uit te breiden, indien nodig. Tevens worden ve-houders via bestaande ondersteuningstrajecten hiervan tijdig op de hoogte gebracht. De evaluatie en uitvoering moeten gebeuren na het verstrijken van het eerste nieuwe «planjaar».

Overig

Tot slot wordt opgemerkt dat artikel 4, zesde lid, van het Besluit onduidelijk is en daarom moet worden verhelderd. Dat lid regelt dat een groep met 8 of meer kinderen ten hoogste één beroepskracht ve heeft op wie het vijfde lid (de «onthefing») van toepassing is. Door nu een expliciete koppeling met het vijfde lid op te nemen, komt een einde aan de onduidelijkheid over de verhouding tussen de beide artikelleden. De overige beroepskrachten ve voor zo'n groep moeten aan de opleidings-eisen van artikel 4 voldoen.

5. Gevoerd overleg; draagvlak

Dit besluit is tot stand gekomen na overleg met Brancheorganisatie kinderopvang, Sociaal Werk Nederland, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), De Inspectie van het Onderwijs, GGD GHOR Nederland en Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang en het Nederlands Jeugd Instituut. Het ontwerp-besluit is ook met individuele houders van peuterspeelzalen besproken in de fase voorafgaand aan de internetconsultatie. Het draagvlak voor de wijzigingen was groot onder de houders. Daarnaast zijn houders via verschillende kanalen geattendeerd op de internetconsultatie.

6. Toepassing besluit in Caribisch deel van Nederland

Het besluit heeft geen consequenties voor het Caribisch deel van Nederland.

7. Uitvoeringsgevolgen en handhaafbaarheid

Het ontwerpbesluit is ter toetsing op uitvoeringsgevolgen en handhaafbaarheid voorgelegd aan GGD GHOR Nederland, VNG en de Dienst Uitvoering Onderwijs (die de Inspectie van het onderwijs en de Accountantsdienst voor het Rijk heeft benaderd). Met de gemaakte opmerkingen en gestelde vragen is in dit besluit rekening gehouden. Daarmee is het besluit uitvoerbaar en handhaafbaar.

Over uitvoering en handhaving wordt meer specifiek nog het volgende opgemerkt.

De aangescherpte eisen moeten meer duidelijkheid bieden. Het is tevens in het belang van alle houders dat de beoogde effecten op de ontwikkeling van het kind sorteert. Wanneer deze effecten door onvoldoende kwaliteit langere tijd uitblijven of onvoldoende zijn, ondermijnt dit het bestaansrecht van de gehele sector.

De aanscherpingen leiden ertoe dat de handhaafbaarheid van het Besluit wordt vergroot. Sommige voorgestelde maatregelen vergen een eenmalige (tijds)investering, andere maatregelen vergen continue aandacht. Per wijziging zijn hieronder de gevolgen geschetst en de manier waarop houders hierbij worden ondersteund. Ook zijn uitvoeringsgevolgen en handhaafbaarheid beschreven. De verwachting is dat de maatregelen samen een positief effect hebben op de kwaliteit van de ve, en daarmee op de ontwikkeling van kinderen die de ve volgen.

De GGD-inspectie heeft een signalerende rol voor de Inspectie van het Onderwijs in de uitvoering van het toezicht. Een goede samenwerking tussen de GGD GOHR en de Inspectie van het Onderwijs is dan ook belangrijk. Met de GGD GOHR en de Inspectie van het Onderwijs zal worden bezien hoe de samenwerking met het oog op de wijzigingen het beste kan worden vormgegeven.

De invoeringstermijnen van dit besluit sluiten aan op de vaste veranderingmomenten. Aangezien beleidsmatig al veel langer is ingezet op verhoging van het niveau voor Mondelinge Taalvaardigheid en Lezen in de G37 en G86, treedt het Besluit op dat onderdeel voor de ve-locaties in die gemeenten direct in werking (per 1 augustus 2017). Voor de ve-locaties in de kleinere gemeenten treedt de eis twee jaar later in werking (per 1 augustus 2019). Dit is geregeld door een verwijzing in artikel II, tweede lid, van dit wijzigingsbesluit naar het Besluit specifieke uitkeringen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2011–2017 zoals dat luidt tot 1 januari 2018 (de datum waarop dat Besluit vervalt). De bijlagen A en B vermelden de grote gemeenten, dus de niet vermelde gemeenten zijn de overige, kleinere gemeenten.

Omdat dit opleidingselement mede gerelateerd is aan het eerste uitstroomcohort in het mbo waarvoor de keuzedelen gelden, is in dit geval het vaste veranderingmoment voor het onderwijs aangehouden.

a. Taaleis 3F op de onderdelen Mondelinge Taalvaardigheid en Lezen

De invoering van de eis van ten minste taalniveau 3F op de onderdelen Mondelinge Taalvaardigheid en Lezen zal de voorschool tot een taalrijkere omgeving maken, zodat peuters meer gestimuleerd worden in hun taalontwikkeling. Voortaan kunnen alleen medewerkers van de taalniveau

3F op de onderdelen Mondelinge Taalvaardigheid en Lezen beheersen, werkzaam zijn in de ve. Via nascholing moeten de zittende beroepskrachten ve worden bijgeschoold. Gemeenten zullen ondersteund worden bij de vormgeving van de bijscholing en er wordt budget voor de bijscholing en toetsing van het vereiste taalniveau vrijgemaakt.

Het beheersen van het taalniveau 3F op de vereiste onderdelen kan worden aangetoond met een voldoende op de verplichte resultatenlijst, behorende bij het mbo 3- of mbo 4- diploma. Het model-resultatenoverzicht vereist vermelding van de afzonderlijke resultaten voor het centraal examen (betreffende lezen en luisteren) en het instellingsexamen (betreffende schrijven, spreken en gesprekken voeren) en het eindresultaat. Niet vereist is de vermelding van resultaten op de afzonderlijke vaardigheden. Wel voorziet het model in ruimte voor extra informatie die voor dit doel gebruikt kan worden. Dit vereist een handeling van de onderwijsinstelling voor deelnemers die het betreft. De mbo-instellingen zullen hiervan tijdig op de hoogte worden gebracht, zodat zij de resultatenlijst indien nodig tijdig kunnen specificeren.

Bij degenen die in het bezit zijn van een hbo- of wo-diploma of een *associate-degree* (tweejarige opleiding op hbo-niveau) wordt uitgegaan van een taalbeheersing op niveau 3F. De instroomeisen voor deze opleidingen gaan namelijk uit van taalbeheersing op 3F-niveau. Wanneer deelnemers deze opleidingen verlaten met een diploma, mag beheersing van dit taalniveau verondersteld worden, en hoeft dit niet verder te worden aangetoond. Beheersing van het niveau 3F kan ook worden aangetoond met een B2-certificaat op de genoemde onderdelen. Op de onderdelen Mondelinge Taalvaardigheid en Lezen is het niveau B2 voldoende vergelijkbaar met het niveau 3F om er vanuit te kunnen gaan dat de beheersing van het Nederlands voldoende is om goed te kunnen functioneren in de ve.

Beoogd wordt om binnen de WKO op experimentele basis meertalige dagopvang en peuterspeelzaalwerk aan te bieden. Ve is uitgesloten van deze pilot omdat dit onder andere bedoeld is voor het voorkomen en wegwerken van achterstanden in de Nederlandse taal. Dat wil zeggen dat er geen tweetalige ve aangeboden mag worden tijdens de verplichte 10 uur ve (zie Kamerstukken II 2014/15, 31 322, nr. 276). De taaleis 3F op de onderdelen Mondelinge Taalvaardigheid en Lezen geldt ook voor de Beroepskrachten ve werkzaam op meertalige dagopvang of peuterspeelzaal.

b. Begrippen «beroepskracht» en «beroepskracht voorschoolse educatie»

De wijziging met betrekking tot «beroepskracht» en «beroepskracht voorschoolse educatie» is een technische aanpassing. De handhaafbaarheid van het Besluit zal worden verbeterd doordat onduidelijkheid over de betekenis van gebruikte begrippen is weggenomen.

c. Beleid voorschoolse educatie in het pedagogisch beleidsplan

Het opnemen van ve in het pedagogisch beleidsplan van ve-aanbieders zal naar verwachting mede bijdragen aan een betere kwaliteitszorg op de ve-locatie en een betere signaalwerking tussen de GGD-inspectie en de Inspectie van het Onderwijs. Een goede afstemming tussen de Inspectie van het Onderwijs en de GGD GOHR Nederland is op dit onderdeel erg belangrijk. Geregeld wordt ook dat de houder op zo concreet en toetsbaar mogelijke wijze inhoud geeft aan het beleidsplan.

d. Keuzedeel voorschoolse educatie

Het gevolg van deze maatregel is dat de kwaliteit van het aanbod ve omhoog zal gaan. Daarnaast is toezicht op de opleidingseis beter mogelijk en wordt het voor ouders transparanter welke vooropleiding de pedagogisch medewerkers op een ve-groep hebben genoten. Aanscherping van de opleidingseis betekent een vereenvoudiging van het huidige toezicht doordat de niet nader gedefinieerde term «module» vervangen wordt door het wettelijke begrip «keuzedeel». Op het mbo-diploma zijn de behaalde keuzedelen zichtbaar, de resultaten worden vermeld op de resultatenlijst.

De aanpassingen treffen vooral deelnemers die een opleiding tot pedagogisch medewerker op mbo 3-niveau volgen en in de ve werkzaam willen zijn. Door aan te sluiten bij de nieuwe (herziene) opleidingsstructuur in het mbo zullen de gevolgen voor deze deelnemers beperkt zijn. Zij zijn immers al verplicht om keuzedelen te volgen. Om toe te kunnen treden tot de beroepspraktijk ve dient voor het keuzedeel ve wel een voldoende te zijn gehaald. Voor pedagogisch medewerkers op mbo 4-niveau geldt dat ve onderdeel is van de kwalificatie die de basis is van de opleiding. Het overleggen van een diploma volstaat in dit geval.

e. Nadere eisen aan bewijs van kennis en vaardigheden ve

Het gevolg van deze maatregel zal zijn dat het voor alle houders duidelijk wordt dat een aspirant beroepskracht ve minimaal geschoold moet zijn in de genoemde kennis en vaardigheden. Het huidige scholingsaanbod zal zich naar verwachting naar deze onderwerpen richten. Dit komt niet alleen de kwaliteit van de beroepskracht ve ten goede, maar naar verwachting ook de kwaliteit van het scholingsaanbod voor toetredende beroepskrachten ve.

De GGD-inspectie controleert ook nu al of pedagogisch medewerkers een certificaat hebben behaald van scholing gericht op ve. Met de aanpassingen in het Besluit is het inzichtelijker en concreter waaraan de ve-bewijzen moeten voldoen. Het werkveld heeft de vrijheid om hier zelf passende opleidingen voor te ontwikkelen. De branchepartijen is gevraagd om een branchecertificaat te ontwikkelen waardoor er meer eenduidigheid zal ontstaan over de opleidingen die de gewenste kennis en vaardigheden bijbrengen aan pedagogisch medewerkers die in de ve werkzaam willen zijn.

f. Aanpassen eisen aan opleidingsplan

Deze aanpassing leidt ertoe dat ve-houders concreet uitvoering moeten gaan geven aan het opleidingsplan. Om de toezichtlasten te beperken, is voorgeschreven dat de houder het opleidingsplan zo inricht dat het in zijn uitvoering concreet en toetsbaar is.

8. Administratieve lasten; regeldruk

De eis om het beleid voor ve in het pedagogisch beleidsplan op te nemen en de nadere eisen aan het opleidingsplan hebben een lichte toename van de regeldruk voor houders van kindercentra en peuterspeelzalen tot gevolg. Daar staat wel tegenover dat het makkelijker wordt om toezicht uit te oefenen via de GGD-inspectie en door horizontale verantwoording. De effecten worden per wijziging toegelicht.

a. Taaleis 3F op de onderdelen Mondelinge taalvaardigheid en Lezen

De nieuwe taaleis leidt tot inhoudelijke nalevingskosten in de kleinere gemeenten. Eerder hebben de G37 en de G86 middelen ontvangen om hun pedagogisch medewerkers bij te scholen naar taalniveau 3F. Op basis van deze middelen en het aantal achterstandspeuters in de kleinere gemeenten (gebaseerd op het aantal z.g. schoolgewichten in die gemeenten) gaat het naar schatting om € 4,7 miljoen nalevingskosten in 2017 en hetzelfde bedrag in 2018. Om de inhoudelijke nalevingskosten van de taaleis tot een minimum te beperken, worden zowel ve-houders als gemeenten voorgelicht en (financieel) ondersteund bij het organiseren van de scholing en toetsing.

b. Begrippen «beroepskracht» en «beroepskracht voorschoolse educatie»

De wijziging met betrekking tot «beroepskracht» is een technische aanpassing zonder gevolgen voor de administratieve lasten.

c. Beleid voorschoolse educatie in pedagogisch beleidsplan

Ten opzichte van de huidige eisen is dit een extra eis aan de houders. Ve-houders moeten in het pedagogisch beleidsplan dat ze al opstellen, voortaan ook aandacht aan ve besteden. Dit leidt tot hogere inhoudelijke nalevingskosten, maar deze zijn gering omdat het gaat om een onderdeel van het pedagogisch beleidsplan dat zij toch al aan de GGD-inspectie moeten laten zien in het kader van toezicht op de reguliere kinderopvang. Tevens dient de houder het beleidsplan voor het gedeelte ve jaarlijks te evalueren en indien nodig bij te stellen.

Er zijn geen inhoudelijke nalevingskosten wanneer houders dit onderdeel al standaard hebben opgenomen in het pedagogisch plan (de Inspectie van het Onderwijs schat in dat dit voor een deel het geval is). Houders die er op dit moment nog niet aan voldoen, zullen met extra nalevingskosten te maken krijgen. De nalevingskosten voor de sector als geheel zullen circa € 180.000 bedragen.

d. Keuzedeel voorschoolse educatie

De aanscherping van de module ve in de initiële opleiding en van het bewijs van scholing gaat niet gepaard met extra administratieve lasten voor ve-houders ten opzichte van de eerdere situatie, waarin ook al bewijzen hiervan moesten worden overlegd tijdens het reguliere inspectiebezoek door de GGD-inspectie. Het vermelden van een behaald keuzedeel op het diploma en de vermelding van het resultaat voor het keuzedeel (of dat deel nu is behaald of niet) zijn regulier, maar niet verplicht binnen het mbo. Er hoeft geen extra informatie aan de overheid te worden aangeleverd. Met de aanpassing van het Besluit wordt aangesloten op de herziene kwalificatiestructuur in het mbo.

e. Nadere eisen aan bewijs van kennis en vaardigheden ve

Een bewijs van scholing en informatie met betrekking tot de inhoud van de gevolgde scholing moet ook nu al aan de GGD-inspectie kunnen worden overlegd. Een bewijs van kennis en vaardigheden moet worden getoond waarin de ve-specifieke kennis is opgenomen. Voor deelnemers aan opleidingen houden de aanscherpingen door dit wijzigingsbesluit geen extra administratieve lasten of extra inhoudelijke nalevingskosten in.

f. Nadere eisen opleidingsplan

De aanpassing met betrekking tot het opleidingsplan zal leiden tot een lichte toename van inhoudelijke nalevingskosten voor ve-houders. Door de aangescherpte eis dienen ve-houders te kunnen aantonen dat hun opleidingsplan ook daadwerkelijk en op inzichtelijke wijze wordt uitgevoerd.

In de huidige situatie moet het opleidingsplan al jaarlijks worden aangepast en getoond aan de toezichthouder (GGD-inspectie). Nieuw is dat de aanpassing moet berusten op een jaarlijkse evaluatie van het plan. Dit houdt een stijging in van de inhoudelijke nalevingskosten voor houders. Mocht er geen aanpassing nodig zijn, dan hoeft het plan, in tegenstelling tot de huidige situatie, ook niet te worden aangepast. Nog niet alle instellingen zullen echter aan de aangescherpte eisen voldoen. Het zal gaan om een stijging van inhoudelijke nalevingskosten van in totaal circa € 85.000 voor de gehele sector.

Deze aanpassingen houden alleen inhoudelijke nalevingskosten in voor die ve-houders die nu niet aan deze eis voldoen en waarvan de pedagogisch medewerkers die werkzaam zijn voor een ve-groep geen bij- of nascholing volgen. Voor bij- en nascholing zijn structureel middelen beschikbaar (via het Rijksbudget voor gemeentelijke onderwijsachterstanden). Dit geldt ook voor eventuele tijdelijke vervanging van de beroepskracht ve.

9. Internetconsultatie

In de periode van 12 oktober tot 15 november 2016 is het voorstel tot wijziging van het Besluit ter consultatie aangeboden via www.internetconsultatie.nl. Het doel van de consultatie was om een reactie te verkrijgen van belanghebbenden op de wijziging, in het bijzonder met betrekking tot de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid. In totaal zijn tijdens de consultatieperiode tien reacties binnengekomen. Daarvan zijn er vijf afkomstig van gemeenten, één van een kinderopvangorganisatie, twee van onderzoek- en adviesbureaus, één van een belangenorganisatie vanuit de kinderopvang en één van een belangenorganisatie van schoolbesturen in het primair onderwijs. De reacties uit de internetconsultatie laten zien dat de voorgestelde wijzigingen overwegend als handhaafbaar en uitvoerbaar worden beschouwd. In een aantal reacties wordt aangegeven dat verdere aanscherping gewenst is op bepaalde aspecten. Hieronder wordt op hoofdlijnen nader ingegaan op de uitkomst van de consultatie.

Gevraagd werd om interactievaardigheden op te nemen als onderdeel van de kennis en vaardigheden waar opleidingen en bij- en nascholing op zijn gericht, zoals genoemd in artikel 4, tweede lid. Interactievaardigheden kunnen onderdeel zijn van de vaardigheden die van belang zijn voor het stimuleren van de ontwikkeling van het jonge kind (artikel 4, tweede lid, onder b). De afzonderlijke vaardigheden die daarvoor nodig zijn, zoals interactievaardigheden en het stimuleren van fantasierijk spel, worden niet apart benoemd. Daardoor sluit het artikel nieuwe inzichten op dit gebied niet uit.

Tevens werd gevraagd waarom burgerschapsvaardigheden ontbreken in dit Besluit. Deze vaardigheden behoren niet primair tot het doel van ve. Ve is geen (vervroegd) onderwijs waarin deze vaardigheden behoren tot de kerndoelen. Dat neemt niet weg dat in sommige ve-programma's wel aandacht aan deze vaardigheden wordt besteed. Ook ontwikkelt SLO momenteel een ontwikkelkader voor peuters waarin aandacht wordt besteed aan burgerschapsvaardigheden. Dat biedt in de praktijk

voldoende handvatten voor houders die hier aandacht aan willen besteden.

Zorgen werden geuit over het effect van de verhoogde taaleis op het bereik van de doelgroep. Juist allochtone medewerkers zouden meer moeite hebben om te voldoen aan de hogere taaleis, terwijl juist deze medewerkers de doelgroep goed zouden bereiken. De nota van toelichting is zodanig aangepast dat meer wordt ingegaan op de noodzaak van deze eis in relatie tot het bereik. Uit ervaring met de grotere gemeenten, waar in het kader van de bestuursafspraken al is ingezet op verhoging van het taalniveau, blijkt dat juist deze medewerkers soms langer de tijd nodig hebben om het gewenste taalniveau te behalen. Daarom gaat de eis voor de kleinere gemeenten, waarvoor de taaleis 3F nieuw is, later in. Kleinere gemeenten worden tevens ondersteund met een ondersteuningstraject en met extra middelen. De verhoogde eis geldt echter voor alle beroepskrachten, gezien het belang van het creëren van een taalrijke leeromgeving.

Gevraagd werd waarom geen minimumeis met betrekking tot schrijven (op het niveau 2F) is opgenomen. In de WKO is nu al geregeld dat pedagogisch medewerkers in de kinderopvang een diploma op mbo-3 niveau moeten hebben. Daarbij behoort taalniveau 2F. Het Besluit stelt nu aanvullende eisen aan Mondelinge Taalvaardigheid en Lezen, omdat deze vaardigheden bijdragen aan een rijke taalomgeving die jonge kinderen stimuleert in hun taalontwikkeling.

In diverse reacties werd om verdere aanscherping van het Besluit gevraagd met betrekking tot het bewijs van scholing, bijvoorbeeld in de vorm van eindtermen. In deze toelichting is daarom uiteengezet waarom ervoor is gekozen om geen eindtermen op te nemen in dit Besluit.

Eveneens bleek verdere aanscherping gewenst met betrekking tot het opleidingsplan, bijvoorbeeld het voorschrijven van een minimum aantal dagdelen scholing per jaar. Er is voor gekozen om geen nadere voorschriften zoals het aantal dagdelen scholing per jaar op te nemen. Dit zou namelijk het kunnen bieden van maatwerk belemmeren en past niet binnen de sturingsfilosofie van het Rijk. De verwachting is dat de voorgestelde maatregelen voldoende zijn om de kennis en vaardigheden op het gebied van de instellingen te borgen. Mochten met het gewijzigde Besluit de beoogde effecten onvoldoende worden bereikt, dan kunnen aanvullende eisen worden gesteld aan het opleidingsplan. Naar aanleiding van de reactie is het besluit uitgebreid met de mogelijkheid hier in de toekomst regels aan te stellen.

Uit de internetconsultatie bleek dat de onduidelijkheid met betrekking tot het toegestane type beroepskrachten op een ve-groep met de voorgestelde wijziging nog niet afdoende was opgelost. Als gevolg daarvan is het betreffende artikel verder aangescherpt.

Verder werd aangegeven dat de kwaliteitsverhogende maatregelen zich slecht verhouden tot de bezuinigingen. Er is echter geen sprake van bezuinigingen. Er is sprake van een ramingsbijstelling op het gemeentelijke onderwijsachterstandenbudget (goab) en op de gewichtenregeling op scholen. De ramingsbijstelling hangt samen met twee autonome ontwikkelingen. Ten eerste neemt het aantal kinderen in het primair onderwijs af als gevolg van demografische ontwikkelingen. Ten tweede stijgt het opleidingsniveau van ouders. Hierdoor zijn er minder gewichtskinderen en wordt het budget de komende jaren naar beneden bijgesteld.

Er werd op gewezen dat het niet uitvoeren van het opleidingsplan vaak een gevolg is van het intrekken van subsidie door gemeenten. Echter, indien er geen subsidierelatie voor ve bestaat met de gemeente, is er geen sprake van ve in de zin van dit Besluit. Er hoeft in dat geval dan ook niet voldaan te worden aan de basisvoorwaarden zoals vastgelegd in dit Besluit.

Gewaarschuwd werd voor de belemmerende werking van een dreigende teruggave van het voorschot op het bereik. Het bereik en de wijze van financiering vallen echter buiten dit Besluit.

Gevraagd werd naar de rol van de databank effectieve interventies. Kennis van effectieve interventies is van belang om het ve-beleid goed vorm te kunnen geven. Een belangrijk onderdeel van de bestaande ondersteuningstrajecten voor gemeenten en houders is het met elkaar delen van goede voorbeelden, succesvolle werkwijzen en het verspreiden van kennis daarover. De aangekondigde innovatiecentra zullen hier ook een belangrijke rol in spelen.

Gesteld werd dat alle pedagogisch medewerkers in vve zouden moeten worden geschoold. Dit valt echter buiten de reikwijdte van dit Besluit en het onderwijsachterstandenbeleid.

10. Financiële gevolgen

Over de financiële gevolgen van dit wijzigingsbesluit wordt het volgende opgemerkt:

Taaleis 3F op de onderdelen Mondelinge taalvaardigheid en Lezen

De nieuwe taaleis leidt tot inhoudelijke nalevingskosten in de kleinere gemeenten. In 2017 en 2018 wordt jaarlijks in totaal € 4,7 miljoen beschikbaar gesteld voor die gemeenten. Eerder hebben de G86 en de G37 (4 jaar lang jaarlijks € 4,7 miljoen, in het kader van bestuursafspraken) hiervoor middelen gekregen.

Overige maatregelen

Behalve wat het taalniveau 3F betreft zijn de meeste aanpassingen van het Besluit aanscherpingen om de al beoogde kwaliteit in de ve (zoals die blijkt uit de nota van toelichting bij het oorspronkelijke Besluit) beter te borgen. Gemeenten ontvangen van het Rijk, via de specifieke uitkering voor het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid, middelen om ve aan te bieden (de goab-middelen bedragen € 361 miljoen in de begroting van 2017).

Via de gemeenten ontvangen ve-houders dus budget voor het aanbieden van ve. Dit is inclusief scholingskosten en professionaliseringskosten.

Toezicht

De meerwerkkosten voor de GGD-inspectie zullen minimaal zijn. De kwalificaties van medewerkers worden al opgevraagd. Voor instromende beroepskrachten in de ve die een opleiding op mbo 4-niveau hebben gevolgd, geldt automatisch dat zij aan het vereiste taalniveau 3F voldoen. Voor de overige maatregelen geldt dat hier nu ook naar wordt gekeken door de GGD-inspectie. Het is de verwachting dat specifiekere eisen het toezicht kunnen vereenvoudigen. Zie verder de uitleg in paragraaf 7.

II. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A (artikel 3 Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie)

De omschrijvingen van het begrip «beroepskracht» zijn in het Besluit in overeenstemming gebracht met de begripsbepalingen in de WKO. In de WKO, die de grondslag vormt van het Besluit, bevatten de artikelen 1.1 en 2.1 een definitie van «beroepskracht voorschoolse educatie». Die definitie geldt ook voor het Besluit, aldus die wet.

Artikel I, onderdeel B (artikel 4 Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie)

De wijzigingen van artikel 4 zijn verdeeld over afzonderlijke wijzigingsopdrachten in plaats van ze samen te nemen in één opdracht tot het vaststellen van een reeks opeenvolgende nieuwe artikelleden. Dit houdt verband met de diversiteit aan inwerkingtredingsmomenten van de gewijzigde of toegevoegde artikelleden en met het feit dat die artikelleden onderlinge verwijzingen bevatten. Voor de inzichtelijkheid van de wijzigingen is de bestaande ledennummering van artikel 4 zoveel mogelijk gehandhaafd.

Het nieuwe tweede lid komt in de plaats van het oude tweede lid, dat regels bevatte over de «module over het verzorgen van voorschoolse educatie». Het nieuwe lid regelt dat onderdeel van de daar bedoelde mbo-opleiding ten minste moet zijn een *keuzedeel* voorschoolse educatie dat in elk geval de in dat lid beschreven kennis en vaardigheden bijbrengt. Het begrip «keuzedeel» is geregeld in artikel 7.1.3, tweede lid, van de WEB.

Het nieuwe derde lid regelt dat dit keuzedeel niet is vereist indien het kwalificatiedossier (geregeld in artikel 7.1.3, eerste lid, van de WEB) van de mbo-opleiding al laat zien dat de betrokkene beschikt over de vereiste kennis en vaardigheden.

Het nieuwe derde lid regelt ook de alternatieve scholingsmogelijkheid voor wie wel beschikt over het vereiste mbo-getuigschrift of de vereiste EU-erkenning maar niet het voorgeschreven keuzedeel heeft gevolgd, onderscheidenlijk geen kwalificatiedossier kan overleggen als bewijs dat aan de gestelde eisen is voldaan.

Het nieuwe lid 3a regelt het voorgeschreven niveau 3F op de onderdelen Mondelinge Taalvaardigheid en Lezen als minimum-taaleis.

Het nieuwe vierde lid bevat de eisen aan het opleidingsplan. Die eisen zijn gekoppeld aan de kennis en vaardigheden, opgesomd in het nieuwe tweede lid, onder a tot en met e.

Het gewijzigde zesde lid bevat een verduidelijking van de bedoeling van dat lid. Het regelt dat een groep met acht of meer kinderen ten hoogste één beroepskracht heeft op wie het vijfde lid van toepassing is. Deze expliciete koppeling met het vijfde lid maakt een einde aan de onduidelijkheid over de verhouding tussen de beide artikelleden. De overige beroepskrachten voor zo'n groep moeten aan de opleidingseisen van artikel 4 voldoen.

Het toegevoegde zevende lid maakt nadere uitvoeringsregels mogelijk voor een aantal onderwerpen van artikel 4. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan:

- a. het aanwijzen van keuzedelen als bedoeld in de aanhef van het tweede lid,
- b. nadere regels over de vereiste kennis en vaardigheden, bedoeld in het tweede lid,
- c. het aanwijzen van bewijsstukken van scholing als bedoeld in het derde lid, en
- d. regels ter uitvoering van het vierde lid.

Zie voor de maatregelen die in artikel 4 zijn uitgewerkt, meer uitgebreid de toelichting in paragraaf 4.

Artikel I, onderdeel C (artikel 4a Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie)

Zie ook hiervoor meer uitgebreid de toelichting in paragraaf 4.

Over de wettelijke grondslag van de nu aangebrachte wijziging wordt nog het volgende opgemerkt.

De WKO bevat diverse grondslagen voor een algemene maatregel van bestuur (amvb) met regels over het pedagogisch beleid: artikel 1.50, tweede lid, artikel 1.56b, tweede lid, en artikel 2.6, tweede lid WKO. Het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen is de amvb die is vastgesteld op grond van de artikelen 1.50, 1.56b en 2.6 WKO. In die amvb wordt ook invulling gegeven aan het pedagogisch beleid (artikelen 5, 11 en 20).

Artikel 1.50b en artikel 2.8 bevatten een grondslag voor een amvb, specifiek over de ve. In dit artikel wordt pedagogisch beleid niet genoemd, maar het artikel bevat een vrij ruime grondslag voor uitvoeringsregels (het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie).

De vraag rijst tegen deze achtergrond, waar de specifieke eisen aan uitwerking van de ve in het pedagogisch beleidsplan moeten worden geregeld: in het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen of in het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie. Ve vindt plaats op een kindercentrum of een peuterspeelzaal. Het is mogelijk om de artikelen 5 en 20 van het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen aan te vullen met eisen aan het pedagogisch beleidsplan specifiek voor ve. Maar het ligt meer voor de hand om het besluit dat specifiek gaat over de kwaliteitseisen voor ve aan te vullen, dus het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie. De wettelijke grondslag biedt hier voldoende ruimte voor, doordat de WKO geen uitputtende opsomming van te regelen onderwerpen bevat. Door het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie te wijzigen, is bovendien ook vanzelf het toezicht erop geregeld (artikelen 1.61, eerste lid, en 2.19, eerste lid, WKO).

Artikelen II en III (invoerings- en overgangsrecht scholingseisen beroepskrachten voorschoolse educatie; inwerkingtreding)

De invoerings-, overgangs- en inwerkingtredingsregels van dit wijzigingsbesluit houden voor de afzonderlijke maatregelen het volgende in:

a. Taaleis 3F op de onderdelen Mondelinge taalvaardigheid en Lezen

Het vereiste taalniveau (ten minste 3F) op de onderdelen Mondelinge Taalvaardigheid en Lezen wordt per 1 augustus 2017 als eis in het Besluit vastgelegd (zie artikel III, onderdeel a), zodat alleen nog maar beroepskrachten ve met taalniveau 3F op de onderdelen Mondelinge Taalvaardigheid en Lezen in de ve werkzaam mogen zijn.

De houders van een kindercentrum of peuterspeelzaal in grotere gemeenten (artikel II, tweede lid, omschrijft welke gemeenten dit zijn) voldoen al eerder aan deze eis. Voor hen gaat de nieuwe eis daarom direct in per 1 augustus 2017 (zie ook daarvoor artikel III, onderdeel a).

Voor houders van een kindercentrum of peuterspeelzaal in de overige (kleinere) gemeenten zal de eis gelden dat per 1 augustus 2019 alle beroepskrachten ve voldoen aan het vereiste taalniveau. Zie daarvoor de invoeringsbepaling in artikel II, tweede lid.

b. «beroepskracht» en «beroepskracht voorschoolse educatie»

De specificering van het begrip «beroepskracht» gaat in per 1 augustus 2017. Zie artikel III, onderdeel a.

c. Beleid op voorschoolse educatie in het pedagogisch beleidsplan

De aangescherpte eisen voor het pedagogisch beleidsplan zullen per 1 juli 2018 in werking treden. Zie artikel III, onderdeel c. Dit geeft houders voldoende tijd om het plan uit te breiden, indien nodig. Tevens worden houders via bestaande ondersteuningstrajecten tijdig op de hoogte gebracht. De eerste evaluatie moet plaatsvinden voor 1 juli 2019. Dat vloeit voort uit de verplichting in het nieuwe artikel 4a, tweede lid, om het pedagogisch beleidsplan jaarlijks te evalueren.

d. Keuzedeel voorschoolse educatie

Keuzedelen als onderdeel van mbo-opleidingen gelden vanaf het mbo-cohort 2016/2017. In 2018 zullen de eerste mbo-deelnemers de opleiding verlaten met een keuzedeel voorschoolse educatie in hun diploma. Daarom zal dit onderdeel van de wijzigingen van het Besluit pas per 1 augustus 2018 in werking treden. Zie artikel III, onderdeel d. Tot die tijd geldt dus nog de oude regeling. Artikel II, eerste lid, bevat een overgangsrechtelijke voorziening voor de verwijzing naar het dan nog niet in werking getreden artikel 4, tweede lid (nieuw).

Artikel V van de Wet van 14 oktober 2015 (Stb. 2015, 390) regelt dat mbo-deelnemers die op 1 augustus 2016 nog bezig zijn met een beroepsopleiding oude stijl, de gelegenheid krijgen die opleiding te voltooien, gedurende de periode van de cursusduur, vermeerderd met twee jaar. Artikel II, derde lid, van dit besluit bevat een daaraan gekoppelde overgangsregeling: wie alsnog het diploma oude stijl behaalt binnen die afbouwperiode met een module ve, wordt aangemerkt als te voldoen aan het gewijzigde artikel 4, eerste juncto tweede lid.

Het derde lid van artikel II bevat de hoofdregel dat bezitters van bewijsstukken waarmee ze volgens de «oude» regels ve mochten geven, voor de toepassing van het gewijzigde Besluit worden *aangemerkt* als dat nu te mogen doen op grond van dat gewijzigde Besluit. Dit is de juridische manier om hun bestaande «bevoegdheid» om te zetten in een bevoegdheid ook onder het nieuwe recht. Ook deze beroepskrachten moeten dus (gaan) voldoen aan artikel 4, tweede lid, onder a tot en met e. Het opleidingsplan moet daarin voorzien.

e. Nadere eisen aan bewijs kennis en vaardigheden ve

De regels over het alternatieve scholingsbewijs zullen al op 1 januari 2018 ingaan. Zie artikel III, onderdeel b. Artikel II, eerste lid, bevat een overgangsrechtelijke voorziening voor de verwijzing naar het dan nog niet in werking getreden artikel 4, tweede lid (nieuw).

Artikel II, derde lid, bevat ook een overgangsvoorziening voor wie al een «oud» scholingsbewijs bezit en voor wie op het moment van inwerking-treding van de nieuwe regels over de scholing nog scholing «oude stijl» volgt en deze scholing binnen twee jaar na die publicatiedatum met goed gevolg voltooit. Deze twee groepen van bezitters van zo'n «oud» scholingsbewijs worden aangemerkt als bevoegd te zijn volgens de nieuwe scholingsregels van artikel 4, derde lid.

f. Nadere eisen aan opleidingsplan

Ook de aangescherpte eisen voor het opleidingsplan zullen per 1 januari 2018 in werking treden. Zie artikel III, onderdeel b. Dit geeft houders voldoende tijd om het opleidingsplan uit te breiden, indien nodig. Tevens worden houders via bestaande ondersteuningstrajecten tijdig van de eisen op de hoogte gebracht. De eerste evaluatie moet plaatsvinden voor 1 januari 2019. Dat vloeit voort uit de verplichting in het gewijzigde vierde lid van artikel 4 om het opleidingsplan jaarlijks te evalueren.

g. Verduidelijking artikel 4, zesde lid

De verduidelijking van het zesde lid in relatie tot het vijfde lid gaat in per 1 augustus 2017. Zie artikel III, onderdeel a.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker