

Internetconsultatie IAK

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

1. Wat is de aanleiding?

De werking van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie (hierna "het Besluit" genoemd) is naar aanleiding van de cohortstudie Pre-COOL geëvalueerd. Deze studie heeft de kwaliteit en effectiviteit van ve in beeld gebracht. Hieruit blijkt dat ve kinderen met een risico op (taal)achterstand helpt met het inlopen van hun achterstand, maar dat de kwaliteit van ve nog verbeterd kan worden. In de brief aan de Tweede Kamer van 6 juni 2016 kondigt de regering naar aanleiding van deze uitkomsten aan dat het genoemde Besluit op een aantal punten zal worden aangepast (Kamerstukken II 2015/16, 31 293 nr. 325). Daarnaast is al eerder, naar aanleiding van de motie Beertema, aangekondigd dat het taalniveau van pedagogisch medewerkers die werkzaam zijn in de ve verhoogd zal worden naar niveau 3F op de onderdelen Mondelinge taalvaardigheid en Lezen (Kamerstukken II 2011/12, 28 760 nr. 30).

2. Wie zijn betrokken?

Zowel de probleemanalyse als de beleidsoplossingen zijn in de voorbereidende fase (soms meerdere malen) besproken met of voorgelegd voor commentaar aan de Brancheorganisaties in de kinderopvang en peuterspeelzalen, oudervereniging Boink, de VNG, de GGD, de Inspectie van het Onderwijs, het Nederlands Jeugd Instituut, de PO-raad en het MBO-veld. Ook het Ministerie van SZW is betrokken. Het gaat hier om vertegenwoordigers van houders en ouders van peuters, van gemeenten, van toezichthouders en van het veld van PO-scholen waar de voorschoolse educatie mee verbonden is. Het Nederlands Jeugd Instituut is betrokken vanwege zijn expertise. Het MBO-veld is betrokken omdat beroepskrachten ve vaak in dat veld worden opgeleid. SZW is betrokken omdat voorschoolse educatie is verbonden met het beleidsterrein van kinderopvangcentra en peuterzalen, waar SZW over gaat.

3. Wat is het probleem?

De kwaliteit van voorschoolse educatie (ve) is voor verbetering vatbaar. Uit onderzoek blijkt dat peuters zich door voorschoolse educatie (ve) sneller kunnen ontwikkelen. De kwaliteit van ve is bepalend voor de effecten ervan. Juist die kwaliteit kan nog omhoog (Veen & Leseman, 2016; OESO, 2016). Dit blijkt ook uit signalen van de Inspectie van het Onderwijs en de GGD-inspectie. Vooral de kwaliteit van de beroepskrachten ve is niet optimaal geborgd.

4. Wat is het doel?

Het beleidsdoel is, peuters met een (risico op) taalachterstand optimaal te stimuleren in hun ontwikkeling.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Het doel van voorschoolse educatie is het voorkomen van onderwijsachterstanden. De kwaliteit van

voorschoolse educatie is bepalend voor de positieve effecten op de ontwikkeling van kinderen en daarmee voor een succesvolle instroom in het basisonderwijs. Het voorkomen van onderwijsachterstanden is een duidelijk publiek belang. Wie op jonge leeftijd een onderwijsachterstand oploopt, kan die later moeilijk inhalen. Wordt er niet tijdig opgetreden, dan kunnen de achterstanden steeds groter worden. Dit heeft niet alleen negatieve gevolgen voor het individu, maar ook voor de samenleving als geheel. Het gaat dan om negatieve effecten op o.a. de gezondheid, burgerschap en arbeidsparticipatie.

De overheid maakt ernst met de zorg voor dit publieke belang. Het rijk bekostigt gemeenten via de specifieke uitkering onderwijs achterstandenbeleid (€361 mln in 2017). Ook heeft de overheid randvoorwaarden gesteld aan de kwaliteit van ve, want het blijkt dat die kwaliteit bepalend is voor de effectiviteit van het beleid. Die randvoorwaarden geven op dit moment nog onvoldoende waarborgen voor de kwaliteit van ve, ook omdat ze voor een deel onscherp zijn. Daarom ligt het voor de hand dat deze randvoorwaarden worden bijgesteld. Dat gebeurt door wijziging van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie.

Verbeteringen in de ve kunnen er ook komen zonder de regels over de randvoorwaarden aan te passen. Bijvoorbeeld door strikter toezicht en het maken van afspraken met gemeenten over deskundigheidsbevordering en communicatie. Maar dit heeft niet de voorkeur. Strikter toezicht op naleving van normen is niet de oplossing, want het is de norm zelf die onvoldoende waarborgen bevat. Afspraken over deskundigheidsbevordering zullen minder effectief zijn dan hogere kwaliteitseisen in regelgeving omdat:

- zulke afspraken lastig zijn te handhaven,
- zij kunnen tot ongewenste kwaliteitsverschillen tussen gemeenten leiden. Ieder kind, waar het ook woont, zou de garantie van een bepaald minimum kwaliteitsniveau moeten hebben
- dit rechtsongelijkheid voor houders met zich meebrengt, omdat de deskundigheidsbevordering kan verschillen tussen gemeenten en houders. Dit brengt concurrentieverschillen met zich mee.
- het voor ouders dan niet transparant is wat de minimumkwaliteit is waar hun kinderen recht op hebben
- het heel arbeidsintensief en kostbaar is om met alle gemeenten en houders afspraken te maken.
- bovendien maakt dit het instrumentarium ingewikkeld, want er is eerder al voor gekozen, de kwaliteitseisen in regelgeving neer te leggen. Het is ook niet praktisch om twee systemen naast elkaar te hebben.

Communicatie/afspraken alleen zou daarnaast onvoldoende waarborgen dat gemeenten en houders ook echt gaan doen wat moet worden gedaan. Met ondersteuningstrajecten is er al flink ingezet op kwaliteitsverbetering, maar het blijkt dat nog niet alle houders de kwaliteitsverbeteringen doorvoeren die nodig zijn.

6. Wat is het beste instrument?

Om het doel van verhoging van de kwaliteit van de voorschoolse educatie te bereiken, worden allerlei beleidsinstrumenten ingezet, waaronder de voorgestelde aanpassing van het Besluit. Juist deze mix van maatregelen moet leiden tot een kwaliteitsverhoging, want de maatregelen vullen elkaar aan, versterken elkaar en leiden op die manier tot toegevoegde waarde.

Naast de voorgestelde wijzigingen van het Besluit wordt:

- a. ingezet op ondersteuning van gemeenten en houders bij de uitvoering en vormgeving van hun ve-beleid, door middel van onder meer handreikingen, bijeenkomsten en kennisdeling. Ook het nut van de voorgestelde regelgeving wordt op die manier gedeeld met de houders en gemeenten;
- b. verkend hoe er meer hbo-opgeleide beroepskrachten ve kunnen worden ingezet binnen de ve;
- c. vanaf het schooljaar 2017/2018 via innovatiecentra onderzoek gedaan naar (mogelijke) succesvolle ve-maatregelen in de praktijk. Deze innovatiecentra spelen ook een rol bij het delen van wetenschappelijke kennis en goede voorbeelden;
- d. een aanvullende steekproef uitgevoerd door de Inspectie van het Onderwijs naar de kwaliteit van het gemeentelijke ve-beleid en op locaties.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

De aanscherpingen van het Besluit zullen de handhaafbaarheid van de kwaliteitsregels verbeteren. Sommige voorgestelde maatregelen betekenen een eenmalige (tijds)investering, andere maatregelen betekenen dat er voor bepaalde zaken voortdurende aandacht moet zijn. Per aanpassing zijn hieronder de gevolgen beschreven en de manier waarop houders bij de maatregelen worden ondersteund. De verwachting is dat de maatregelen samen een positief effect hebben op de kwaliteit van ve, en op die manier ook op de ontwikkeling van kinderen die ve volgen. Per onderdeel zijn de uitvoeringsgevolgen en handhaafbaarheid verder uitgewerkt:

Taaleis 3F op de onderdelen Mondelinge taalvaardigheid en Lezen

De invoering van de eis van ten minste taalniveau 3F op deze onderdelen maakt de voorschool tot een meer taalrijker omgeving, die peuters meer stimuleert in hun taalontwikkeling. Voortaan kunnen alleen medewerkers ve met taalniveau 3F op de onderdelen Mondelinge taalvaardigheid en Lezen, beroepskracht ve zijn. Door 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.

Toevoegen definitie beroepskracht

De verandering in het Besluit van het woord "beroepskracht" in "beroepskracht voorschoolse educatie" is een technische aanpassing. Het Besluit zal zo wel beter te handhaven zijn omdat de betekenis van gebruikte begrippen duidelijker wordt.

Opnemen beleid voorschoolse educatie in het pedagogisch beleidsplan

Het opnemen van ve in het pedagogisch beleidsplan van ve-aanbieders zal leiden tot een betere kwaliteitszorg op de ve-locatie en een betere signaalwerking tussen de GGD-inspectie en de Inspectie van het onderwijs. In het pedagogisch beleidsplan wordt een onderdeel ve opgenomen. Omdat de GGD-inspectie al standaard kijkt naar het pedagogisch beleidsplan en de uitvoering daarvan (via observatie) zijn de extra toezichtslasten hiervan beperkt. Voor de ouders heeft deze maatregel als positief neveneffect dat er meer helderheid komt over het beleid en de uitvoering van vet.

Aanpassen eisen module voorschoolse educatie

Het gevolg van deze maatregel zal zijn dat een mbo-keuzedeel dat is gericht op ve, moet zijn afgesloten met met een voldoende cijfer, voordat de beroepskracht in de ve kan gaan werken. Daarnaast is er beter toezicht op de opleidingseis mogelijk en zal het voor houders duidelijker zijn welke vooropleiding de pedagogisch medewerkers op een ve-groep moeten hebben gehad. Aanscherping van de opleidingseis betekent ook een vereenvoudiging van het toezicht doordat de wat algemene term 'module' vervangen wordt door het concrete (wettelijke) begrip "keuzedeel". Op of bij het mbo-diploma zijn de gevolgde keuzedelen zichtbaar, en ook de resultaten die daarmee behaald zijn.

De aanpassingen raken vooral deelnemers die een opleiding tot pedagogisch medewerker op mbo 3- niveau volgen en in de ve willen werken. Door aan te sluiten bij de nieuwe (herziene) opleidingsstructuur in het mbo zullen de gevolgen van de wijzigingen van het Besluit voor deze deelnemers beperkt zijn.

Aanpassen eisen bewijs scholing ve

Deze maatregel maakt het voor alle houders duidelijk dat een aspirant beroepskracht ve minimaal bepaalde kennis en vaardigheden moet hebben. Verwacht wordt dat het huidige scholingsaanbod zal naar deze scholingseisen zal richten. Dit is goed voor de kwaliteit van de beroepskracht ve, en naar verwachting ook voor 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 die is gericht op voorschoolse educatie. Het toezicht zal voor de inspectie eenvoudiger worden, omdat voortaan niet meer allerlei soorten van scholingsbewijzen hoeven te worden beoordeeld: er zullen minder soorten meedoen en ook kunnen de scholingsbewijzen voortaan concreet worden aangewezen in lagere

regelgeving.

Aanpassen eisen aan het opleidingsplan

Deze aanpassing betekent dat ve-houders concreet uitvoering moeten gaan geven aan het opleidingsplan en dit plan moeten afstemmen op de beheersing van de kennis en vaardigheden die de beroepskracht moet hebben. Omdat tijdens het reguliere inspectiebezoek nu ook al gekeken wordt naar het opleidingsplan, zullen de toezichtlasten van deze maatregel minimaal zijn.