

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

**Besluit van ... tot wijziging van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit
voorschoolse educatie in verband met het invoeren van een regeling voor zij-
instromers in de voorschoolse educatie**

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

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

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

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

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Artikel 4 van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid en lid 3a komen 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.

3a. De bezitter van een getuigschrift, als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, die niet voldoet aan het tweede lid, en op wie het derde lid niet van toepassing is, 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, bedoeld in het tweede lid, onder a tot en met e, en omvat ten minste 12 dagdelen.

2. Na lid 3a worden twee leden ingevoegd, luidende:

3b. Lid 3a is niet van toepassing indien de bezitter van een getuigschrift een bewijsstuk kan overleggen dat hij met de scholing, bedoeld in lid 3a, is gestart, met dien verstande dat dit alleen geldt:

a. voor de duur van de scholing, met een maximumduur van twee jaar; en
b. indien naast de bezitter van een getuigschrift ten minste één beroepskracht voorschoolse educatie aanwezig is op een groep waaraan voorschoolse educatie wordt aangeboden.

3c. 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.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 januari 2018.

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

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

A. Slob

Nota van toelichting

I. Algemeen

1. Inleiding

Dit besluit strekt ertoe het mogelijk te maken om een pedagogisch medewerker die nog bezig is met een aanvullende scholing tot beroepskracht in de voorschoolse educatie, onder voorwaarden al in de voorschoolse educatie in te zetten.

Voorschoolse educatie maakt deel uit van het onderwijsachterstandenbeleid in gemeenten. Een kind kan door omgevingskenmerken het risico lopen om minder goed te presteren in het onderwijs dan een kind met hetzelfde leerpotentieel met andere omgevingskenmerken. Het onderwijsachterstandenbeleid is gericht op het verminderen van het risico op een onderwijsachterstand. Gemeenten en basisscholen ontvangen middelen van het Rijk om een extra aanbod te doen aan kinderen met een risico op een onderwijsachterstand. Gemeenten hebben de wettelijke taak om voorschoolse educatie te bieden aan kinderen die in de gemeentelijke doelgroep vallen. Door middel van voorschoolse educatie krijgen kinderen met een risico op een onderwijsachterstand spelenderwijs een educatief 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 maken.

In het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie (hierna: het Besluit) zijn waarborgen opgenomen die de kwaliteit van de voorschoolse educatie beogen te verzekeren. Deze zijn aanvullend ten opzichte van de eisen die gelden voor de kinderopvang. Zo moeten beroepskrachten die in de voorschoolse educatie werken niet alleen gekwalificeerd zijn om als pedagogisch medewerker in de kinderopvang te werken, maar ook scholing hebben gevolgd gericht op voorschoolse educatie. Momenteel moeten nieuwe pedagogisch medewerkers in de voorschoolse educatie deze scholing volledig hebben afgerond wanneer ze in de voorschoolse educatie willen starten. Gebleken is dat er in de praktijk behoefte is aan de mogelijkheid om de zogenoemde 'zij-instroomers' (medewerkers die al wel gekwalificeerd zijn om in de kinderopvang te werken, maar de aanvullende opleiding gericht op voorschoolse educatie nog niet hebben afgerond) op een groep in te kunnen zetten, naast een volledig gekwalificeerd pedagogisch medewerker. Een heldere zij-instroomregeling is van belang voor het stimuleren van gedegen scholingsprogramma's voor voorschoolse educatie, waarin theorie, praktijkervaring en reflectieopdrachten verspreid over een langere periode aanbod komen.

In dit wijzigingsbesluit wordt geregeld onder welke voorwaarden pedagogisch medewerkers kunnen worden ingezet in de voorschoolse educatie, wanneer zij volledig gekwalificeerd zijn voor de kinderopvang, maar nog niet de vo-scholing hebben afgerond. Het doel is om daarmee de kwaliteit van de pedagogisch medewerkers en het aanbod van voorschoolse educatie beter te borgen en zo kinderen een betere start op de basisschool te geven. Tevens worden daarmee de regels voor de voorschoolse educatie meer in lijn gebracht met de regels die gelden voor zij-instroom in het beroep van leerkracht in het primair en voortgezet onderwijs.

2. Aanleiding

2.1 Aanscherping opleidingseisen beroepskrachten voorschoolse educatie

Om de kwaliteit van voorschoolse educatie beter te borgen, zijn de eisen aan de voorschoolse educatie in 2017 en 2018 aangescherpt. Hierbij zijn ook de kwalificatie-eisen aangescherpt, die worden gesteld aan een beroepskracht die in de voorschoolse educatie werkzaam is (hierna: beroepskracht ve).

Om als beroepskracht ve werkzaam te kunnen zijn, dient een medewerker een mbo-opleiding te hebben afgerond, waarbij specifieke scholing gericht op voorschoolse educatie onderdeel is van de opleiding. Wanneer iemand wel beschikt over het vereiste mbo-getuigschrift, maar ve-scholing geen deel van de opleiding heeft uitgemaakt, is aanvullende scholing verplicht. Deze personen moeten een bewijs van scholing kunnen overleggen, om als beroepskracht ve werkzaam te mogen zijn. Voor deze aanvullende ve-scholing voor zij-instromers gelden sinds 1 januari 2018 strengere eisen. Zo dient de aanvullende scholing ten minste 12 dagdelen te omvatten en moet de scholing gericht zijn op het opdoen van de specifieke kennis en vaardigheden die nodig zijn voor een goede uitvoering van voorschoolse educatie.

2.2 Tekortkoming in huidige zij-instroomregeling zet kwaliteit en aanbod ve onder druk

Gebleken is echter dat de aanscherping van de kwalificatie-eisen van de beroepskrachten tot uitvoeringsproblemen heeft geleid. In de voorschoolse educatie bestaat momenteel geen regeling om zij-instromers onder voorwaarden al gedurende hun scholing in te zetten, zoals deze wel voor het primair en voortgezet onderwijs bestaat. Door het ontbreken van een dergelijke regeling voor voorschoolse educatie is een ongewenste prikkel tot korte opleidingen ontstaan en kan de arbeidsmarkt onder druk komen te staan.

a. Ongewenste prikkel korte opleidingen

Als gevolg van de aanscherping is er een prikkel bij houders van een kindercentrum ontstaan om zij-instromers een kortdurende, sterk gecomprimeerde ve-scholing te laten volgen in plaats van langere ve-scholing, waarin ruimte is voor het opdoen van praktijkervaring. Voor 1 januari 2018 was er sprake van een uitvoeringspraktijk waarin zij-instromers bij de start van hun ve-opleiding al een scholingsbewijs ontvingen. Dit was mogelijk, omdat er geen nadere eisen aan het scholingsbewijs werden gesteld. Voor houders van een kinderopvangcentrum was er zodoende geen belemmering om te kiezen voor een gedegen, langere opleiding in plaats van een kortdurende ve-scholing, omdat zij-instromers al tijdens hun ve-opleiding als beroepskracht ve konden worden ingezet. Door de aangescherpte regels was dit niet langer mogelijk: het scholingsbewijs kan pas worden afgegeven wanneer er aan de volledige scholingseisen is voldaan en de deelnemer ten minste 12 dagdelen scholing heeft gevolgd. Dit brengt het onwenselijke neveneffect met zich mee dat houders van kinderopvangcentra geneigd kunnen zijn om beroepskrachten ve kortdurende opleidingen te laten volgen, zodat zij snel inzetbaar zijn op de werkvloer.

Langere ve-opleidingen worden, in tegenstelling tot korte, gecomprimeerde cursussen, door deskundigen als waardevol gezien, omdat daarin theorie, praktijkervaring en reflectieopdrachten over een langere periode aan bod kunnen komen. Juist die combinatie zorgt ervoor dat een beroepskracht ve het geleerde beter in de praktijk kan brengen en beter in staat zal zijn om peuters effectief te stimuleren in hun ontwikkeling. Dit komt de kwaliteit van ve ten goede. Na bespreking van bovengenoemde uitvoeringsproblemen met betrokken veldpartijen is de verwachting dat een belangrijke belemmering om te kiezen voor een langere en mogelijk kwalitatief betere ve-opleiding zal worden weggenomen, door het mogelijk te maken om al tijdens de aanvullende scholing als beroepskracht ve werkzaam te zijn. Daarbij dient wel altijd ruimte te zijn voor maatwerk. Voor sommige zij-instromers geldt bijvoorbeeld dat zij al over ruime

praktijkervaring beschikken, in dat geval volstaat mogelijk scholing zonder praktijkcomponent. Het is belangrijk dat houders de mogelijkheid behouden om voor die ve-scholing te kiezen, die het beste past bij de lokale praktijk en bij de individuele beroepskracht die in de voorschoolse educatie aan de slag wil gaan.

b. Flexibiliteit op de arbeidsmarkt

Personeelsvraag in de kinderopvang en ve is sterk conjunctuurgevoelig. Het is daarom van belang om werkgevers enige ruimte te bieden bij het inzetten van personeel zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit. Door de mogelijkheid te bieden om zij-instromers al tijdens de ve-scholing als beroepskracht ve werkzaam te laten zijn op een groep, kunnen zij op relatief eenvoudige manier (en verantwoorde wijze) ingezet worden en tegelijkertijd het geleerde in de praktijk brengen. Dit biedt meer flexibiliteit aan de sector. Dit is ook van belang met het oog op de urenuitbreiding en kwaliteitsverbetering van de voorschoolse educatie die in het Regeerakkoord 2017-2021 "Vertrouwen in de toekomst" zijn aangekondigd.

2.3 Aanpassing besluit met terugwerkende kracht

Gezien het belang van een voldoende aanbod en goede kwaliteit van voorschoolse educatie en de huidige en toekomstige behoefte aan goed opgeleide beroepskrachten ve heeft de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media in een brief aan de Tweede Kamer bekendgemaakt dat hij het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2018 wil aanpassen, waardoor het mogelijk wordt een zij-instromer die nog bezig is met de aanvullende ve-scholing onder voorwaarden als beroepskracht ve in te zetten. Dit besluit geeft uitvoering aan dat voornemen.

3. Noodzaak van dit besluit

Om een voldoende kwalitatief aanbod voorschoolse educatie te kunnen realiseren zijn voldoende kwalitatief goed opgeleide beroepskrachten ve nodig. De kwalificatie-eisen om als beroepskracht ve te mogen werken op een ve-groep zijn vastgelegd in het Besluit. Het creëren van de mogelijkheid dat zij-instromers al gedurende de vereiste ve-opleiding als beroepskracht ve op een ve-groep mogen werken, kan alleen door het wijzigen van het Besluit.

4. Inhoud regeling zij-instroom voorschoolse educatie

Met dit besluit wordt voorzien in een regeling om zij-instromers in het beroep onder heldere voorwaarden in te zetten op een ve-groep. Uitgangspunt blijft dat de beroepskrachten ve volledig gekwalificeerd moeten zijn om op een ve-groep te mogen staan. In afwijking hiervan kan op een ve-groep waar twee beroepskrachten ve worden ingezet, worden volstaan met één voor ve-gekwalificeerde beroepskracht, indien de tweede beroepskracht nog bezig is met een aanvullende ve-opleiding en wel volledig gekwalificeerd is om in de kinderopvang te werken.

Vereist is voorts dat:

- a. de houder een bewijsstuk kan overleggen dat de tweede beroepskracht met de scholing voor de ve-kwalificatie is gestart;
- b. deze persoon voldoet aan de overige kwalificatie-eisen die gelden op grond van het Besluit;
- c. en dat deze situatie niet langer duurt dan de duur van de opleiding, met een maximum van twee jaar.

Het bewijsstuk dat de houder moet kunnen overleggen moet de naam van de beroepskracht, de naam van de opleiding, de naam van de opleider en de datum waarop met de opleiding is gestart bevatten.

In de brief waarin de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan de Tweede Kamer heeft bekendgemaakt dat hij het Besluit met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2018 wil aanpassen, was het voornemen opgenomen dat de inzet van een zij-instroomer die in opleiding is waarschijnlijk niet langer zou mogen duren dan een jaar. Op grond van signalen uit het veld is gebleken dat verschillende opleidingen, door experts beschouwd als kwalitatief goede opleidingen, echter langer duren dan een jaar. De duur van twee jaar maakt het mogelijk dat ook deelnemers van deze opleidingen al gedurende hun opleiding in de voorschoolse educatie kunnen worden ingezet. De maximumduur blijft daarnaast gekoppeld aan de duur van de opleiding: wanneer de opleiding die de zij-instroomer volgt bijvoorbeeld een jaar in beslag neemt, dan is dit ook de maximale tijdsduur dat deze zij-instroomer op de groep mag staan zonder afgeronde ve-scholing.

Deze regeling zorgt er voor dat de voorschoolse sector op dit punt meer in lijn gebracht met het funderend onderwijs, waarvoor deze mogelijkheid reeds bestaat. In de voorschoolse educatie wordt geen bekwaamheidsonderzoek naar een zij-instroomer verplicht, zoals dat in het funderend onderwijs wel het geval is. De pedagogisch medewerker die een aanvullende opleiding gericht op voorschoolse educatie volgt, is immers al volledig gekwalificeerd om in de kinderopvang te werken. Een onderzoek naar de geschiktheid voor het beroep is dan ook niet nodig. Bovendien mag een zij-instroomer in de voorschoolse educatie, in tegenstelling tot een zij-instroomer in het funderend onderwijs, nooit alleen op een groep staan. De zij-instroomer werkt altijd onder begeleiding van een volledig gekwalificeerde beroepskracht ve.

5. Gevoerd overleg; draagvlak regeling zij-instroom ve

Onderhavig besluit is tot stand gekomen na overleg met Brancheorganisatie kinderopvang, de Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang, Sociaal Werk Nederland, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), enkele gemeenten, de Inspectie van het Onderwijs, GGD GHOR Nederland, het Nederlands Jeugd Instituut en diverse aanbieders van trainingen en scholingen. Het draagvlak voor de wijziging is groot.

6. Toepassing Caribisch Nederland

Het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie geldt niet voor het Caribisch deel van Nederland. Deze wijziging van het Besluit heeft dan ook geen consequenties voor Caribisch Nederland.

7. Uitvoeringsgevolgen en handhaafbaarheid

[PM: het ontwerpbesluit wordt gelijktijdig met de internetconsultatie ter toetsing op uitvoeringsgevolgen en handhaafbaarheid voorgelegd aan GGD GHOR Nederland, VNG, de Dienst Uitvoering Onderwijs en de Inspectie van het Onderwijs.]

8. Internetconsultatie

[PM]

9. Administratieve lasten en regeldruk

De houder van een kindercentrum zal zorg moeten dragen voor een bewijsstuk dat de beroepskracht ve gestart is met de opleiding voor de ve-kwalificatie. Dit levert geen

extra administratieve handeling op, omdat ook nu de houder met een bewijsstuk moet kunnen aantonen dat individuele beroepskrachten aan de kwalificatie-eisen voldoen.

10. Financiële gevolgen

De mogelijkheid tot zij-instroom zal naar verwachting niet leiden tot een toename van inhoudelijke nalevingskosten, maar eerder tot een afname. Immers, door de mogelijkheid tot inzet van beroepskrachten die nog bezig zijn met de aanvullende opleiding, zal boventallige inzet om deze reden niet meer noodzakelijk zijn. Hiermee worden salariskosten bespaard. De loonkosten van een nog niet volledig gekwalificeerde beroepskracht in opleiding zullen naar verwachting ook lager liggen dan die van een volledig gekwalificeerde beroepskracht in opleiding.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

In artikel 4, lid 3b, van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie wordt een regeling getroffen voor beroepskrachten die reeds gekwalificeerd zijn om in de kinderopvang te werken, maar de aanvullende scholing met betrekking tot voorschoolse educatie nog niet hebben afgerond: de zogenoemde 'zij-instromers'. Onder voorwaarden is het mogelijk om zij-instromers die in opleiding zijn in te zetten op een ve-groep. Vereist is dat de zij-instromer kan aantonen dat met de scholing is gestart. Daarnaast mag de inzet van zij-instromers enkel plaatsvinden voor de duur van de betreffende scholing, met een maximumduur van twee jaar. Tot slot is vereist dat, naast de zij-instromer, altijd een volledig gekwalificeerde beroepskracht voorschoolse educatie op een groep aanwezig is. De zij-instromer staat dus niet alleen op een groep. Zie voor een verdere toelichting paragraaf 4 van het algemeen deel.

Voorts wordt een kleine technische omissie hersteld. Lid 3a (nieuw) ziet enkel op bezitters van een getuigschrift (eerste lid, onderdeel a), niet op bezitters van een erkenning van een beroepskwalificatie (eerste lid, onderdeel b). Lid 3a regelt immers een uitzondering op het tweede lid, waarin een regeling wordt getroffen voor beroepsopleidingen (bedoeld in het eerste lid, onderdeel a) waarvan een module over het verzorgen van voorschoolse educatie geen deel uitmaakt.

Tot slot wordt het bestaande lid 3a, dat ziet op de vereiste beheersing van het referentieniveau 3F, vernummerd tot lid 3c. De tekst blijft ongewijzigd.

Artikel II

Dit besluit werkt terug tot het moment waarop de aangescherpte kwaliteitseisen aan beroepskrachten voorschoolse educatie in werking zijn getreden (Stb. 2017, 184). Zo wordt voorkomen dat de aangescherpte kwaliteitseisen een tegenovergesteld effect sorteren. De zij-instroomregeling van dit besluit is begunstigend: zij biedt meer ruimte voor kindercentrumhouders bij de inzet van zij-instromers in de voorschoolse educatie die nog in opleiding zijn en sluit bovendien aan bij de reeds bestaande uitvoeringspraktijk. Zie voor een verdere toelichting paragraaf 4 van het algemeen deel.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

A. Slob