

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Basis- en Voortgezet  
Onderwijs en Media  
De heer drs. A. Slob  
Postbus 16375  
2500 BJ DEN HAAG

Datum  
15 maart 2019

Onderwerp  
Besluit versterking voor-  
schoolse educatie

Uw kenmerk

Ons kenmerk  
MvH/RvZ/MR/bs/  
ATR0560/2019-U024

Bijlage(n)

Geachte heer Slob,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 19 februari 2019 de wijziging ontvangen van het 'Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie' (Besluit versterking voorschoolse educatie). De wijzigingen van het besluit betreffen de urenuitbreiding van de voorschoolse educatie aan kinderen van 2½ tot 4 jaar en de verplichting een pedagogisch beleidsmedewerker in te zetten binnen de voorschoolse educatie. De wijziging van het besluit beoogt de intensiteit en kwaliteit van de voorschoolse educatie te verhogen. Het voorstel is voor internetconsultatie aangeboden van 22 februari tot 22 maart 2019.

ATR heeft de consultatieversie van het besluit getoetst.

### Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

#### 1. Nut en noodzaak

Het college constateert dat nut en noodzaak van de maatregelen voldoende zijn onderbouwd. Volgens de toelichting blijkt uit onderzoek dat eenmaal op jonge leeftijd opgelopen onderwijsachterstanden later moeilijk in te halen zijn. Uit onderzoek is ook gebleken dat de achterstanden steeds groter worden als er geen interventies plaatsvinden. Onderwijsachterstanden als gevolg van omgevingsfactoren kunnen grote, negatieve gevolgen hebben op de verdere kansen in het leven van mensen. Het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden is daarom een publiek belang. De maatregelen van het onderhavige besluit zijn volgens de toelichting gebaseerd op uitkomsten van (praktijk)onderzoek. Volgens onder meer het pre-COOL onderzoek kunnen achterstanden bij kinderen verder worden teruggedrongen door verhoging van de kwaliteit en inten-

#### Contact

Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66  
info@atr-regeldruk.nl

[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

siteit van het aanbod voor voorschoolse educatie.<sup>1</sup> De (positieve) effecten van de inzet van medewerkers op hbo-niveau zijn, volgens de toelichting, in de praktijk beproefd in de periode 2012-2015 in het kader van bestuurlijke afspraken met de toenmalige G37. In de toelichting is niet nader aangegeven welke vermindering van achterstanden bij de doelgroep op basis van de resultaten tot nu toe verwacht kunnen worden. Inzicht hierin is van belang met het oog op de evaluatie van het beleid. Het college geeft in overweging dit aspect in de toelichting verder uit te werken.

## **2. Minder belastende alternatieven**

Het college constateert dat met het besluit wordt aangesloten bij het bestaande beleid om onderwijsachterstanden al op jonge leeftijd te voorkomen/terug te dringen. De aanpak is bewust doelgroep gericht. Vanuit dit perspectief is het begrijpelijk dat niet expliciet is gekeken naar eventuele alternatieven voor de maatregelen. Tot nu toe was er in het besluit geen startleeftijd vastgelegd voor de voorschoolse educatie. Momenteel biedt een aantal gemeenten voorschoolse educatie aan vanaf de leeftijd van 2 jaar, andere gemeenten vanaf de leeftijd van 2½ jaar. Met dit besluit wordt “de ondergrens” voor de aanvang van het aanbod bepaald op 2½ jaar. De kindercentra zijn daarbij wel vrij om voorschoolse educatie aan te bieden aan kinderen jonger dan 2½ jaar. Maar mogelijk is een uniforme leeftijdsgrens minder belastend voor de uitvoeringspraktijk. In de toelichting is niet gemotiveerd waarom voor de leeftijdsgrens van 2½ jaar is gekozen en welke afwegingen daarbij zijn gemaakt.

**2.1 Het college adviseert in de toelichting bij het besluit te motiveren waarom er als ondergrens voor de voorschoolse educatie gekozen is voor de leeftijd van 2½ jaar.**

**2.2 Het college adviseert nader toe te lichten wat de keuze voor de ondergrens van 2½ jaar betekent voor de uitvoeringspraktijk, omdat een aantal gemeenten momenteel een leeftijd van 2 jaar hanteert als ondergrens.**

## **3. Werkbaarheid**

Op grond van het gewijzigde besluit moet aan kinderen tussen de 2½ tot 4 jaar oud ten minste 960 uur voorschoolse educatie worden aangeboden. Uitgaande van de 40 weken die de scholen open zijn, betekent dit een uitbreiding van 10 uur naar 16 uur voorschoolse educatie per week. Deze norm is volgens de toelichting niet alleen hoger, maar ook flexibeler dan de huidige norm, omdat het mogelijk wordt het aanbod van 960 uur te spreiden over de gehele periode van anderhalf jaar. Ook wordt het mogelijk de uren over meer dan 40 weken te spreiden. Veel kindercentra zijn immers 50 of 52 weken per jaar geopend. Een restrictie is wel dat er maximaal zes uur voorschoolse educatie per dag mag meetellen voor het behalen van de norm van 960 uur. Dit maximum is ingesteld, omdat het volgens de toelichting niet de bedoeling is dat “opvanguren uren zonder educatief kenmerk (zoals bijvoorbeeld slaap en rust) worden meegerekend voor de uitbreidingsnorm”.

Een aandachtspunt is de snelle invoering van de nieuwe urennorm, namelijk per 1 januari 2020. Kindercentra moeten op de peildatum van 1 januari vastleggen aan hoeveel groepen voorschoolse educatie wordt aangeboden. Om de praktijk te ontlasten, voorziet het besluit in een overgangsregime. Voor kinderen die voor de inwerkingtreding van de nieuwe urennorm al 2½ jaar waren, blijft de oude urennorm gelden. Uw ministerie hoopt op die manier eventuele nalevingsproblemen te

---

<sup>1</sup> <https://www.nro.nl/onderzoeksprojecten/pre-cool/>

vermijden, mede gezien de krapte op de arbeidsmarkt als het gaat om pedagogisch medewerkers. In de toelichting is aangegeven dat in 2019 al € 130 miljoen wordt geïnvesteerd voor uitvoering van de maatregel, waardoor het voor de kindercentra en gemeenten mogelijk is om nu al met de werving van nieuw personeel te starten. Het college constateert dat de voorbereidingsperiode voor zowel de gemeenten als de kindercentra, ondanks de verzachtende maatregelen, kort is. Daarbij brengt het “overgangsregime” dat vanaf 1 januari 2020 gaat gelden ook een (verdere) differentiatie binnen de uitvoeringspraktijk. Dit maakt de uitvoeringspraktijk mogelijk nog complexer. De ervaring leert ook dat een stapeling van nieuwe regelgeving in combinatie met een beperkte voorbereidings-tijd veel (ervaren) regeldruk oplevert.

Het is, meent het college, ook voorstelbaar dat niet *alle* kindercentra al per 1 januari 2020 aan de urennorm kunnen voldoen vanwege onvoldoende capaciteit (in ruimte of personeel).

**3.1 Het college adviseert na te gaan of de invoering van de nieuwe urennorm per 1 januari 2020 voor kindercentra en gemeenten echt haalbaar is, gelet op de krapte op de arbeidsmarkt in combinatie met de korte voorbereidingstijd voor de implementatie van de maatregel.**

**3.2 Het college adviseert alternatieven te ontwikkelen voor het geval kindercentra en gemeenten niet in staat zijn de urenuitbreiding voor de voorschoolse educatie per 1 januari 2020 te realiseren.**

#### **4. Gevolgen regeldruk**

Het college constateert dat in de consultatieversie van het besluit alleen de informatieverplichtingen aan de overheid in beeld zijn gebracht. Het gaat met name om het opstellen jaarlijks van informatie voor de toezichthouders. De regeldrukkosten voor deze verplichtingen zijn geschat op € 450.000,- structureel per jaar. De nalevingskosten die gepaard gaan met de wijziging van het besluit moeten nog verwerkt worden in de toelichting. Uw ministerie heeft aan ATR daarom gaandeweg de consultatie een uitgebreider beeld gegeven van de verwachte regeldrukgevolgen voor de kindercentra, ouders en gemeenten. De lasten voor gemeenten zijn bestuurlijke lasten, deze vallen buiten het mandaat van ATR. Met het oog op de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de voorschoolse educatie is het goed dat de gevolgen voor de regeldruk voor gemeenten in beeld worden gebracht.

De kindercentra moeten hun bedrijfsvoering aanpassen om in de uitbreiding van het aanbod te kunnen voorzien (werven van personeel, zorgen voor huisvesting, scholen van personeel, ontwikkelen van beleid). Daarbij komt de noodzakelijke afstemming met ouders (individueel) en de betreffende gemeente(n) over het gewijzigde beleid. Ouders moeten kennisnemen van de wijzigingen in het aanbod en de mogelijke (financiële) consequenties in ogenschouw nemen. Voor gemeenten betekent het veelal dat zij, in overleg met de kindercentra en/of de branche, beleids- en subsidiekaders moeten actualiseren.

In de toelichting wordt uitgebreid stilgestaan bij de monitoring en evaluatie van de maatregelen. Er is een onderzoeksprogramma opgesteld, waarin gekeken wordt naar de gerealiseerde kwaliteit (door de Inspectie), het implementatieproces en de besteding van de middelen. Er wordt specifiek gekeken naar de vraag of de beleidsmaatregelen segregatie in de hand werken. De eerste meting van het onderzoek zal plaatsvinden in 2019, de metingen lopen door tot 2022. De invloed van de maatregelen op de ontwikkeling van peuters wordt apart onderzocht. Die resultaten daarvan worden verwacht in 2022/2023. Gezien het “uitgebreide karakter” van het monitoringsprogramma

wordt er een coördinator aangesteld via het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) om de voortgang en de samenhang te bewaken. Het is expliciet de bedoeling om “de bevraginglast” voor gemeenten en andere respondenten zo beperkt mogelijk te houden. In de toelichting is verder niet uitgewerkt wat de eventuele “bevraginglast” is voor de kindercentra, de gemeenten en de ouders en welke afspraken en verplichtingen hierbij gelden.

**4.1 Het college adviseert in het voorstel nader toe te lichten welke afspraken en/of verplichtingen er zijn voor kindercentra, ouders en gemeenten in het kader van de monitoring en evaluatie van de maatregelen en aan te geven welke gevolgen de monitoring en evaluatie mogelijk heeft voor de regeldruk.**

**4.2 Het college adviseert de gevolgen voor de regeldruk voor de kinderopvangcentra en de ouders kwalitatief en kwantitatief volledig in beeld te brengen in de toelichting bij het besluit.**

### **Dictum**

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

**Indienen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.**

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris