

Basisvoorwaarden Voorschoolse Educatie: meerkosten voor toezicht en handhaving

Inleiding

De wettelijke eisen die aan houders van locaties voor voorschoolse educatie worden gesteld, veranderen. Per 1 juli 2017 en 1 januari 2018 zijn al eisen op het gebied van het opleidingsplan, de 3F taaleis en de certificering Voorschoolse Educatie veranderd¹. Per 1 juli 2018 veranderen ook de eisen die worden gesteld aan het pedagogisch beleidsplan. Het toezicht op de kwaliteit van voorschoolse educatie komt daarmee meer bij de GGD te liggen dan voorheen, omdat de GGD toezicht houdt op de basisvoorwaarden VE.

De eisen die per 1 juli 2018 in werking treden betekenen een extra impuls voor de kwaliteit en het signaalgestuurde toezicht. Het toezicht op die kwaliteitseisen brengt een verhoging van de benodigde capaciteit voor toezicht en handhaving met zich mee. De toezichthouders gaan immers aanvullende eisen beoordelen en hierover rapporteren. Voor de gemeentelijke handhaving betekent dit ook een intensivering van hun werkzaamheden.

GGD GHOR Nederland en VNG hebben deze benodigde extra capaciteit in kaart gebracht. In het onderstaande geven we een toelichting en onderbouwing bij deze raming van de meerkosten. In de bijlage is de raming cijfermatig weergegeven.

Toelichting op de uitgangspunten van de raming

Houders die voorschoolse educatie aanbieden, dienen per 1 juli 2018 in hun pedagogisch beleidsplan hun visie op en de uitvoering van de voorschoolse educatie te beschrijven. In het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie (hierna: Besluit) worden middels artikel 4a eisen gesteld aan de inhoud van het pedagogisch beleidsplan wat betreft voorschoolse educatie. Houders met een VE-locatie nemen in het pedagogisch beleidsplan op een zo concreet en toetsbaar mogelijke wijze, een aantal VE-specifieke onderwerpen op. Het artikel stelt daarnaast dat de houder hier uitvoering aan geeft in de praktijk, dit jaarlijks evalueert en het zo nodig bijstelt. In de punten a tot en met f is in het besluit gespecificeerd aan welke onderdelen de houder aandacht dient te besteden.

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, 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,**

¹ Per 1 augustus 2017 zijn er daarnaast nieuwe eisen wat betreft het diploma van beroepskrachten die binnen hun beroepsopleiding het keuzedeel hebben gevolgd.

- 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.

Uitgangspunt voor de berekening is het aantal locaties voor voorschoolse educatie op peildatum 28 augustus 2017. Het uurtarief per toezichthouder is een geschat gemiddelde in 2017, dat is getoetst bij de GGD'en. Het tarief is geïndexeerd met 2% tot jaar van invoering. De raming heeft betrekking op de jaren 2018, 2019 en 2020. In 2018 wordt vanaf juli op de nieuwe basisvoorwaarden getoetst. Vanwege de omzetting van peuterspeelzalen naar dagopvang op 1 januari 2018, worden deze voorzieningen in het begin van het jaar geïnspecteerd. Naar verwachting zal 40% van de VE locaties in 2018 op de nieuwe eisen worden getoetst. Daarom is in 2018 een lagere extra capaciteit in uren nodig, dan in de jaren daarna. Vanaf 2019 worden alle VE locaties op de nieuwe eisen geïnspecteerd

In de raming houden we rekening met implementatietijd. Toezichthouders hebben extra tijd nodig om te leren omgaan met de nieuwe eisen en de toetsing daarop (het toepassen van het geleerde in scholing, en van de kijkwijzer in de praktijk). De nieuwe eisen vragen ook implementatie aan de kant van de houders. Daarom houden we rekening met extra tijd voor een gesprek tussen toezichthouder en houder om de nieuwe eisen en het toezicht daarop toe te lichten. In 2019 zal ook beoordeeld gaan worden of houders de nieuwe eis van 16 uur aanbod van VE realiseren en ook dit vraagt inwerktijd door de toezichthouder. We rekenen gemiddeld een kwartier implementatietijd per inspectie. Het zal ongeveer anderhalf jaar duren voor alle nieuwe situaties een keer langs gekomen zijn.

Toetsing van het beleidsplan: de toezichthouder bepaalt per onderwerp of de houder dit in het beleidsplan heeft verwerkt. De GGD toezichthouder beoordeelt op dit moment voor reguliere dagopvang niet altijd het pedagogisch beleidsplan. Dit is afhankelijk van het risicoprofiel van de locatie. Voor VE locaties met een groen risicoprofiel komt het beoordelen van het pedagogisch beleidsplan daarom geheel of gedeeltelijk als extra bij de inspectieactiviteit². De toezichthouder beoordeelt het pedagogisch beleidsplan aan de hand van (hulp)vragen die specifiek zijn voor de eisen gericht op voorschoolse educatie. Bijvoorbeeld voor onderwerp a: wordt er in de visie aandacht besteed aan de uitgangspunten van voorschoolse educatie en het stimuleren van de brede ontwikkeling van de kinderen? De meeste van de onderwerpen komen bovenop de eisen die gelden voor de reguliere dagopvang. Voor wat betreft onderwerp c en een deel van f (volgen van de ontwikkeling van het kind en zorgdragen voor de zorgvuldige overdracht naar de vroegschoolse

² Met een uitzondering in 2018 waarin het pedagogisch beleidsplan beoordeeld wordt op de nieuwe eisen die daar vanuit IKK aan gesteld worden. Hiermee is rekening gehouden bij de inschatting van de benodigde extra tijd voor het beoordelen van het pedagogisch beleidsplan op de basisvoorwaarden voor VE.

educatie) is er enige overlap met eisen voor de dagopvang. Echter voor de VE zal een houder duidelijk moeten maken hoe hij de ontwikkeling van ieder kind volgt en in zijn aanpak aansluit bij die ontwikkeling, terwijl dit voor de dagopvang niet nodig is. De toezichthouder zal bij de basisvoorwaarden voor VE dus nauwgezet het beleidsplan beoordelen.

Toelichting bij inspectie op de uitvoering van het pedagogisch beleidsplan in de praktijk

De GGD toezichthouder bekijkt vervolgens of het pedagogisch beleidsplan in de praktijk wordt uitgevoerd. Uitgangspunt is nog steeds een globale toetsing door de GGD. We houden er rekening mee dat bij de helft van die beleidsplannen nog tekortkomingen zijn. Hierdoor is 2018 relatief meer nader onderzoek nodig, terwijl in 2019 relatief vaker (of een groter deel van) de uitvoering in de praktijk kan worden beoordeeld. Tussen 2018 en 2020 neemt de tijd nodig voor het beoordelen van de uitvoering in de praktijk, daarom iets toe. De toezichthouder bepaalt door middel van observatie, documentstudie en aanvullende gesprekken met beroepskrachten en/of houder, of aan het beleidsplan uitvoering wordt gegeven. Dit is deels aanvullend op het onderzoek dat plaats vindt in het kader van het toetsen van de kwaliteitseisen voor de dagopvang. De toezichthouder beoordeelt voor de dagopvang onder andere of de houder zorgdraagt voor verantwoorde kinderopvang door middel van het bieden van sociaal emotionele veiligheid en het bevorderen van persoonlijke competenties. Daarvoor doet de toezichthouder observaties die uiteraard ook voor de basisvoorwaarden voor VE waardevolle informatie opleveren. Die observatietijd zal de toezichthouder uitbreiden, om zich een beeld te vormen van de manier waarop specifieke ontwikkeldoelen van Voorschoolse Educatie zoals taal, rekenen en motoriek worden gerealiseerd in de aanpak en daarbij bij de behoefte van het kind wordt aangesloten. Deze extra benodigde tijd voor observatie is in de berekening opgenomen. Aanvullende gesprekken en documentstudie zijn ook nodig, omdat bijvoorbeeld ouderbetrokkenheid en het realiseren van een doorlopende leerlijn niet uit observaties zijn vast te stellen. Op locaties waar reguliere dagopvang en VE wordt aangeboden zal het nodig zijn op meerdere groepen te observeren omdat de toezichthouder anders gehouden is aan observatie in uitsluitend de VE groep.

Voor de beoordeling van voorwaarde a, b en e neemt de observatie een belangrijke plaats in, naast de toelichting van de beroepskracht. Deze is in de regel niet direct voor een gesprek met de toezichthouder beschikbaar aangezien de interacties met de kinderen en uitvoer van het programma voorrang heeft. De vragen die gesteld worden aan de beroepskracht zijn aanvullend op het gesprek dat al plaatsvindt tijdens de inspecties.

Voorwaarde c, d en f worden voornamelijk getoetst door middel van een interview en het opvragen en bekijken van documentatie en materialen.

Door toezicht zullen er casussen ontstaan die om handhaving vragen. Ook hier zullen middelen voor beschikbaar moeten zijn. De gangbare en onderzochte verhouding tussen de kosten voor toezicht en handhaving is 65% voor toezicht en 35% voor handhaving. Deze verhouding is in het financieel overzicht overgenomen.