

MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Nr. WJZ/126838 (2670)

(Hoofd) Afdeling

DIRECTIE WETGEVING  
EN JURIDISCHE ZAKEN

Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid

Den Haag, 22 juni 2009

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 januari 2009, nr. 09.000071, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 29 april 2009, nr. W05.09.0006/I, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

Hieronder ga ik mede namens de Minister voor Jeugd en Gezin in op de opmerkingen van de Raad. Daarbij is de volgorde van het advies aangehouden.

**I. Doelstelling**

*De Raad adviseert de keuze om beide doelstellingen in één wet op te nemen dragend te motiveren en de toelichting te herstructureren door de verschillende onderwerpen afzonderlijk te bespreken.*

In de praktijk is het veld van voorschoolse voorzieningen zeer divers. Knelpunten hierin komen gedeeltelijk voort uit het gebrek aan samenhang tussen de voorschoolse voorzieningen. In het coalitieakkoord is dan ook besloten de regelgeving rond kinderopvang, peuterspeelzalen en voorschoolse educatie te harmoniseren.

AAN DE KONINGIN

Deze wens leeft niet alleen in het kabinet, ook vanuit de peuterspeelzalen en kinderopvangorganisaties zelf klinkt de vraag om de voorzieningen beter op elkaar te laten aansluiten. Dit wetsvoorstel grijpt namelijk in op een praktijk, waarin kinderen naar verschillende voorschoolse voorzieningen gaan. Jonge kinderen hebben daar nu te maken met verschillende kwaliteitseisen, wat niet wenselijk is. Onder andere door de wisselwerking tussen kinderopvang en peuterspeelzaal, hebben peuterspeelzalen ook te maken met dalende kinderaantallen, zo'n 5% in 2008 (Sardes, 2009). Een ander punt is dat in de ene voorziening voorschoolse educatie wordt gegeven en in een andere voorziening niet, terwijl dat laatste in sommige situaties wel nodig is. Daarbij voldoet de voorschoolse educatie niet overal aan de basiskwaliteitseisen waardoor in die situaties voorschoolse educatie minder effect heeft. Deze praktijk heeft in ieder geval gevolgen voor de (taal)ontwikkeling van de kinderen. In de praktijk zijn diverse betrokkenen van onderaf begonnen met het zoeken naar ruimte om de voorkomende problemen aan te pakken. De subsidieregeling, als resultaat van de motie Hamer/Sterk, heeft hier eveneens een impuls aan gegeven<sup>1</sup>. Dit was aanleiding voor het kabinet, om niet met een blauwdruk van bovenaf te komen en dat op te leggen aan de sector, maar gebruik te maken van de energie en expertise van onderaf, in een stapsgewijze aanpak. Daaruit volgt dat een nieuw wettelijk kader zal moeten aansluiten bij een reeds gegroeide praktijk en een groeiende behoefte om lokaal te kunnen doen wat nodig is, met inachtneming van centrale doelstellingen. Er bestaat een groot draagvlak onder betrokkenen om dit veld in onderlinge samenhang te bekijken en te komen tot een integrale aanpak.

Naast peuterspeelzalen en kinderopvangorganisaties, hebben VNG en wethouders ook expliciet gevraagd om de doelen en voorzieningen rond jonge kinderen in hun onderlinge samenhang te bekijken en hier verbindingen in aan te brengen. Immers, vaak worden zij voor uitvoeringsvraagstukken gesteld die gebaat zouden zijn met mogelijkheden tot afstemming met andere beleidsterreinen.

Gemeenten zoeken naar mogelijkheden om regie te voeren over de bestrijding van onderwijsachterstanden door de verschillende organisaties die te maken hebben met jonge kinderen, met elkaar te verbinden. Ten eerste zijn instellingen voor jeugdgezondheidszorg hierbij in beeld vanwege de belangrijke rol die zij in opdracht van de gemeente kunnen spelen bij de verwijzing naar voorschoolse educatie. Ten tweede spelen scholen een belangrijke rol, omdat die er belang bij hebben dat taalachterstanden in de voorschoolse periode zijn voorkomen dan wel gereduceerd. Ten derde speelt de markt van kinderopvang en spelen de (soms geheel en soms gedeeltelijk gesubsidieerde, soms geheel private) peuterspeelzalen een belangrijke rol, omdat zij voorschoolse educatie kunnen verzorgen. Om deze verschillende werelden meer te verbinden, zijn bruggen nodig die eraan bijdragen dat het geheel meer kan zijn dan de som der delen. Hoe dit vorm krijgt, zal hieronder worden toegelicht.

Het bevorderen van de ontwikkelingskansen van kinderen staat in dit wetsvoorstel centraal. Er kunnen binnen dit doel twee subdoelen onderscheiden worden: ten eerste het waarborgen van de veilige en stimulerende omgeving van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven en ten

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VIII, nr. 125

tweede de signalering en aanpak van een risico op een taalachterstand in het Nederlands. De maatregelen die nodig zijn om deze doelen te bereiken, zijn zozeer met elkaar verweven dat verbetering ten opzichte van het ene doel positief bijdraagt aan de realisatie van het andere doel en andersom. In onderlinge kruisbestuiving versterken beide doelen elkaar zodanig dat in dit wetsvoorstel gekozen is voor een integrale aanpak. Beide subdoelen dragen bij aan het hoofddoel van de ontwikkeling van kinderen door kwaliteit en educatie, zodat deze subdoelen in één wetsvoorstel zijn opgenomen. Het voorgestelde landelijke kwaliteitskader voor peuterspeelzalen krijgt bijvoorbeeld niet alleen een functie in de kwaliteitsverbetering van de peuterspeelzalen, maar draagt er ook aan bij dat de basis voor een goede infrastructuur voor voorschoolse educatie wordt verbreed. Het draagt immers bij aan de verdere professionalisering van het peuterspeelzaalwerk, zodat voorschoolse educatie makkelijker aan het standaardaanbod kan worden toegevoegd. Ook wordt samenwerking met kinderdagverblijven gemakkelijker, omdat de kwaliteitsregelgeving beter op elkaar wordt afgestemd en praktische belemmeringen voor samenwerking zo voor een groot deel worden weggenomen. De genoemde voorbeelden geven aan dat dit wetsvoorstel het peuterspeelzaalwerk versterkt: de maatregelen zorgen ervoor dat de expertise en infrastructuur van het huidige peuterspeelzaalwerk, in welke lokaal gewenste organisatievorm dan ook, behouden blijft. Dit wordt ondersteund met een financiële impuls. Maar de maatregelen hebben ook een positief effect op kinderdagverblijven. De doelstelling om zoveel mogelijk doelgroepkinderen te bereiken met voorschoolse educatie, is voor veel kinderdagverblijven een welkome aanleiding om hun personeel bij te laten scholen in het verzorgen van voorschoolse educatie. Bij-effect hiervan is, dat het pedagogisch beleid in kinderdagverblijven verder kan worden versterkt met de ontwikkelingseducatie die vanuit de scholing voor voorschoolse educatie ook aan kinderopvangleidsters wordt aangereikt.

De doelstelling van dit wetsvoorstel wordt niet alleen gerealiseerd door verschillende instrumenten in te zetten die elkaar versterken. Ook op het gebied van toezicht en financiering is gezocht naar constructies die elkaar aanvullen, met inachtneming van de rol van de gemeente hierin.

Mijn conclusie uit het voorgaande is dat het voor de hand ligt om beide subdoelen in één wetsvoorstel op te nemen. Om het hoofddoel van het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen nog beter in het wetsvoorstel tot uitdrukking te laten komen, is deze taak ook opgenomen in de definities van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Verder is de beoogde integrale aanpak ook in de memorie van toelichting tot uitdrukking gebracht. Zo gaat hoofdstuk 3 van de toelichting over de maatregelen ter verhoging van de kwaliteit, maar dan wel zowel van peuterspeelzalen in het algemeen als van voorschoolse educatie. Hoofdstuk 4 gaat over de versterking van de regierol van de gemeenten, maar dan zowel over het financieel toegankelijk houden van peuterspeelzalen als voor de versterking van hun rol op het gebied van een breder en beter aanbod van voorschoolse educatie. In de verschillende hoofdstukken van de memorie van toelichting zal de gekozen integrale aanpak nadrukkelijker naar voren komen.

## II. Onderwijsachterstandenbeleid of doorlopende leerlijn

### II. 1. VVE: onderwijs of maatschappelijke ondersteuning?

*De Raad stelt dat het onduidelijk is of vve moet worden aangemerkt als onderwijs of gemeentelijk welzijnswerk. Als er sprake is van onderwijs, moet rekening gehouden worden met artikel 23 van de Grondwet en overige eisen in de WPO. Als vve aangemerkt zou moeten worden als gemeentelijk welzijnswerk, zou het aanbieden van vroegschoolse educatie weer een gemeentelijke voorziening moeten worden en zou er geen toezicht door de Inspectie van het Onderwijs plaats moeten vinden.*

Bij onderdeel I van dit nader rapport is aangegeven dat het wetsvoorstel beoogt bruggen te bouwen tussen verschillende werelden in de praktijk. Dit heeft tot gevolg dat er verbindingen moeten worden gemaakt tussen juridische systemen. Daarbij is wel zoveel mogelijk uitgegaan van het instandhouden van de huidige verantwoordelijkheidsverdeling met de daarbij behorende zelfstandige juridische systemen. Peuterspeelzaalwerk blijft de verantwoordelijkheid van gemeenten, kinderopvang blijft de verantwoordelijkheid van marktpartijen, regie over de voorschoolse educatie blijft de verantwoordelijkheid van gemeenten terwijl de uitvoering daarvan bij peuterspeelzalen en kinderdagverblijven blijft, vroegschoolse educatie blijft de verantwoordelijkheid van de bevoegde gezagsorganen van scholen. Met het instandhouden van deze verantwoordelijkheidsverdeling, zijn ook de huidige financiële stromen in stand gehouden. Wat dat betreft wijzigt dit wetsvoorstel niets ten opzichte van de huidige situatie. Wat dit wetsvoorstel wél doet, is de mogelijkheid voor synergie vergroten. Dit gebeurt door verschillende maatregelen. Waarbij de belangrijkste is binnen deze geschetste verantwoordelijkheidsverdeling de kwaliteitseisen van peuterspeelzalen landelijk vast te stellen op een minimum dat meer in lijn is met de kinderopvang. Die twee systemen kunnen daardoor dus inhoudelijk beter op elkaar aansluiten, waardoor er in praktische zin integratie kán optreden, indien dat lokaal gewenst is. In juridische en financiële zin blijven de zaken steeds gescheiden. Om de aansluiting van deze twee systemen te benadrukken, worden de kwaliteitseisen voor kinderdagverblijven en peuterspeelzalen in één wet opgenomen: de Wet kinderopvang en kwaliteit peuterspeelzalen. De oprichting van peuterspeelzalen en de financiering daarvan blijft verder geregeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning; de oprichting van kinderdagverblijven en de financiering daarvan blijft in het aparte hoofdstuk over kinderopvang geregeld in de Wet kinderopvang en kwaliteit peuterspeelzalen. Op deze manier kan namelijk de gewenste keuzevrijheid voor ouders in stand blijven én blijft de gewenste ruimte voor lokaal maatwerk bestaan. Er wordt op deze manier dus geen blauwdruk van bovenaf opgelegd.

Omdat peuterspeelzalen en kinderdagverblijven voorschoolse educatie kunnen verzorgen, is in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzaalwerk ook een grondslag opgenomen om de kwaliteitseisen rond voorschoolse educatie te regelen. Hierdoor staan voor deze instellingen alle kwaliteitseisen in één wet. Ouders kunnen op basis van vrijwilligheid hun kind aan voorschoolse educatie deel laten nemen in de peuterspeelzaal of het kinderdagverblijf naar eigen keuze en dragen financieel (zeer bescheiden) bij. Voorschoolse educatie zou hierdoor nog het beste getypeerd kunnen worden als een educatief element binnen een welzijns- c.q. opvangorganisatie. Er is daarmee géén sprake van onderwijs in de

zin van artikel 23 van de Grondwet, zoals dat is uitgewerkt in de Wet primair onderwijs of de Leerplichtwet 1969. Om die reden is er geen sprake van leerplicht, kosteloosheid, lesbevoegdheid op hetzelfde niveau als het basisonderwijs, omschrijving van kerndoelen en dergelijke zaken. Het enige element uit het onderwijssysteem waarmee dit wetsvoorstel de voorschoolse educatie versterkt, is de uitbreiding van de bevoegdheid van de Inspectie van het Onderwijs naar voorschoolse educatie. Dat wil overigens niet zeggen, dat er geen sprake is van doelbewuste educatieve ontwikkeling van kinderen. Dit laatste vindt immers ook nu niet uitsluitend in het onderwijs of publiek bekostigde instellingen plaats. In praktische zin is de uitbreiding van de bevoegdheid van de Inspectie van het Onderwijs naar voorschoolse educatie logisch om de verbinding met het onderwijs te versterken. Voorschoolse educatie bereidt volgens de definitie van het wetsvoorstel immers voor op het basisonderwijs. Met het oog op het belang van het kind, draagt dit tevens bij aan de garantie van de kwaliteit van voorschoolse educatie. Daarnaast is het ook het meest passend om het toezicht op voorschoolse educatie bij de Inspectie van het Onderwijs te beleggen, omdat die organisatie al een taak heeft c.q. krijgt bij kinderdagverblijven en peuterspeelzalen. Keuze voor een andere inspectie zou leiden tot onnodige toezichtslasten voor de instellingen en het onbenut laten van reeds aanwezige expertise bij de Inspectie van het Onderwijs.

De regie over voorschoolse educatie én over de rest van het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid blijft overeenkomstig de huidige situatie bij de gemeente. Gemeenten hebben met de bevoegde gezagsorganen van scholen en de besturen van kinderdagverblijven hiervoor de "Lokale Educatieve Agenda" ingericht. Naast voor- en vroegschoolse educatie (vve) gaat het bijvoorbeeld over het voorkomen van segregatie. Op enkele punten wordt die regierol van de gemeente versterkt om op die manier te komen tot de realisatie van de doelstelling van dit wetsvoorstel (zie onderdeel I van dit nader rapport). Als de regierol over voorschoolse educatie losgemaakt zou worden van het overige gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid, zou het een optie zijn om de regierol van de gemeente in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) te regelen, zoals de Raad voorstelt. Dit wetsvoorstel beoogt echter een integrale aanpak rond het jonge kind te bevorderen. De regie over de voorschoolse educatie kan niet los worden gezien van de regie over het overige gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid. Om die reden is ervoor gekozen overeenkomstig de huidige situatie deze regierol in de Wet op het primair onderwijs (Wpo) te houden. De Inspectie van het Onderwijs krijgt, zoals de Raad terecht opmerkt, ook een rol bij de gemeentelijke afspraken over het onderwijsachterstandenbeleid. Dit is echter een zeer beperkte rol. De Inspectie van het Onderwijs velt bij de gemeentelijke afspraken geen oordeel over de inhoud van de afspraken maar stelt alleen vast of de gemaakte afspraken al dan niet zijn nagekomen. Daarnaast oefent de Inspectie dit toezicht alleen uit indien het college van burgemeester en wethouders of de minister in een concrete situatie hier om verzoekt. Het artikel en de artikelsgewijze toelichting zijn op dit punt verduidelijkt.

Verder heeft de Raad gevraagd of vroegschoolse educatie geen welzijnsvoorziening zou moeten zijn als voorschoolse educatie gekwalificeerd zou worden als welzijnsvoorziening. Vroegschoolse educatie gaat over de uitvoering van educatieve programma's binnen een onderwijsinstelling. Het is verweven met het reguliere onderwijsprogramma dat leerlingen op die leeftijd op de basisschool volgen. Alle voorwaarden van artikel 23 van de Grondwet, de

Wet op het primair onderwijs, maar bijvoorbeeld ook de Leerplichtwet 1969 en de Wet op het onderwijstoezicht zijn dan ook onverminderd van toepassing op het aanbieden van vroegschoolse educatie. Hierdoor zijn onderwerpen als leerplicht, kosteloosheid en kerndoelen onverkort van toepassing op dit onderdeel binnen het onderwijs. Om die reden wordt voor vroegschoolse educatie bijvoorbeeld ook niet wettelijk voorgeschreven hoeveel dagdelen dit verzorgd moet worden vanwege de vrijheid van inrichting van het onderwijs.

Het ligt voor de hand de lijn tussen voor- en vroegschoolse educatie vloeiender te laten lopen. Tegelijkertijd moet ook in beeld blijven dat kinderen in de basisschoolleeftijd een beduidend andere ontwikkeling, met andere leervaardigheden, nodig hebben dan het geval is bij het spelend leren en ontwikkelen in de voorschoolse periode.

## II. 2. Effectiviteit van voorschoolse educatie

*De Raad concludeert dat met het onderzoek dat tot nu toe is uitgevoerd, het niet goed mogelijk is betrouwbare en actuele uitspraken te doen over de daadwerkelijke effectiviteit van de programma's, mede gelet op het fragmentarische karakter van de onderzoeken. De Raad vraagt in de toelichting een meer dragende motivering op te nemen voor het voorstel alle gemeenten te verplichten voorschoolse educatie aan te bieden.*

Het wetsvoorstel zet in op een combinatie van een verplichting van de gemeente aan alle doelgroepkinderen voorschoolse educatie te bieden mét een behoorlijke aanscherping van de kwaliteitseisen. Uit meerdere onderzoeken<sup>2</sup> blijkt namelijk dat het effect van een vve-programma afhangt van een aantal randvoorwaarden. Het gaat om het opleidingsniveau van de leidsters, leidster-kindratio, aantal dagdelen, uitvoering in een peuterspeelzaal of kinderdagverblijf waarbij zo mogelijk dit gecombineerd wordt met een effectief thuisprogramma, ouderbetrokkenheid en de doorgaande leerlijn vanaf groep 3 van de basisschool. Het voorliggende wetsvoorstel (en de daarbij behorende uitvoeringsregelgeving) gaat juist in op de waarborg dat vve-programma's onder dergelijke condities uitgevoerd worden. Als vve-programma's namelijk onder deze condities worden uitgevoerd, blijkt uit verschillende onderzoeken dat dit juist wél rendement oplevert<sup>3</sup>. Het kabinet stelt gemeenten ook extra geld beschikbaar om deze uitvoeringscondities op orde te krijgen. Bovenop de voormalige jaarlijkse €110 miljoen, krijgen zij jaarlijks extra geld dat oploopt tot €43,5 miljoen structureel in 2011.

Er zijn inderdaad onderzoeken die verschillende uitspraken doen over de effectiviteit van vve. Reden daarvan is echter dat in veel onderzoeken de bovengenoemde uitvoeringscondities nog niet op orde waren. Verder zijn in sommige onderzoeken de kinderen niet meerjarig gevolgd

---

<sup>2</sup> IVA Beleidsonderzoek en advies, *Kwaliteit onder de loep*, 2008 en overige daarin genoemde onderzoeken.

<sup>3</sup> - Heckman, J.J. (2000). Policies to foster human capital. *Res. Economics*, 54, 3-82;

- Heckman, J.J., Krueger, A.B. & Friedman, M.B. (Eds.) (2003). *Inequality in America: What Role for Human Capital Policy?* MIT Press;

- Rolnick A. & Grunewald, R. (2003). *Early Childhood Development: Economic Development with a High Public Return*. Minneapolis, MN: Federal Reserve Bank of Minneapolis;

- Kloprogge, J. (2003). *Feiten en cijfers. Stand van zaken in de voor- en vroegschoolse educatie*. Utrecht: Sardes.

- Gille et al (2004). *Resultaten PISA-2003: praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen*. Arnhem: Cito;

- Kampen, A. van, Kloprogge, J., Rutten, S. & Schonewille, B. (2005). *Voor- en Vroegschoolse Zorg en Educatie: de toekomst verkend*. Utrecht: Sardes;

- Centraal Planbureau (2006). *Kansrijk kennisbeleid*. Den Haag: CPB.

(terwijl vve juist wel meerjarig rendement kan hebben) of was het aantal kinderen dat aan het onderzoek deelneemt zodanig dat dit onvoldoende was om conclusies te trekken voor het verdere beleid. Mede om die reden zijn de afgelopen tijd vve-pilots opgezet in Groningen, Limburg en Drenthe. Aan deze pilots zijn onderzoeken gekoppeld waarbij de peuters in hun ontwikkeling worden gevolgd. Daarbij wordt ook bezien wat de invloed is van de versterking van de kwaliteitseisen op de leerlingresultaten. Ook is er onlangs een grootschalig en longitudinaal onderzoek opgezet dat aansluit bij het cohortonderzoek COOL 5-18 (pre-COOL). Hierbij worden kinderen van 2 en 3 jaar gevolgd in hun ontwikkeling. De invloed van vve wordt daarbij zichtbaar. Tevens wordt in dat onderzoek bijgehouden hoe dit effect in hun latere schoolloopbaan wordt vastgehouden.

In de gemeente Amersfoort is onderzoek gedaan naar de uitvoering aan een vve-programma waarbij werd voldaan aan de bovenstaande eisen: de randvoorwaarden voor de uitvoering waren op orde en ruim 200 kinderen zijn 3 jaar lang gevolgd<sup>4</sup>. Bij die kinderen was er een behoorlijk positief effect geconstateerd. Het gaat dus niet alleen om de effectiviteit van de programma's, zoals de Raad stelt, maar ook om de effectiviteit van de uitvoering van de programma's.

De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

*De Raad vraagt zich af of het in dit kader niet meer voor de hand zou liggen om de extra ondersteuning in te zetten voor versterking van de vroegschoolse educatie nu op dat vlak vanuit het belang van de doorlopende leerlijn volgens de Raad meer effect mag worden verwacht.*

Voorschoolse educatie is van belang om kinderen een goede start te geven bij het basisonderwijs. Het kabinet wil juist op zo'n vroege leeftijd starten met investeringen om een taalachterstand in het Nederlands te voorkomen. Kinderen die met een forse taalachterstand aan de basisschool beginnen, verlaten meestal de basisschool ook met een forse taalachterstand. Volgens de Inspectie van het Onderwijs komen deze kinderen aan het einde van het basisonderwijs vaak niet verder dan het taalniveau dat de meeste andere kinderen al in groep 6 of 7 van de basisschool hebben bereikt (Onderwijsverslag 2005-2006). Inzet op voorschoolse educatie is dus noodzakelijk. Uit de hersenontwikkeling van kinderen blijkt dat zij op 2- en 3-jarige leeftijd door middel van spel veel kunnen leren. Daarom is inzet op voorschoolse educatie noodzakelijk als kinderen door omstandigheden in hun ontwikkeling onvoldoende worden gestimuleerd<sup>5</sup>.

Daarnaast zijn er, zoals de Raad zelf terecht aangeeft, investeringen in vroegschoolse educatie nodig. Daarin is voorzien door extra financiële middelen toe te kennen aan scholen via de gewichtenregeling (tot 70 miljoen euro extra in 2011). Zie hiervoor de brief aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2007/08, 27 020, nr. 57) en het als gevolg daarvan

---

<sup>4</sup> Vier dagdelen VVE, Kosten, organisatorische gevolgen en te verwachten effecten, Sardes 2007

<sup>5</sup> Bijvoorbeeld: David F. Bjorklund (2007). Why youth is not wasted on the young. Immaturity in human development. Oxford: Blackwell publishing; Meltzoff, A.N. (2005). Imitation and other minds: the 'Like me' hypothesis. In: S. Hurley & N. Chater (Eds.), Perspectives on imitation: from neuroscience to social science (vol. 2) Cambridge, MA: MIT Press; Singer, D en Haan, D. de (2007) The social lives of young children. Play, conflict and moral learning in day care groups. Amsterdam: SWP.

gewijzigde Besluit bekostiging WPO (Stb. 2009, 57). Verder wordt er ook behoorlijk geïnvesteerd in de verdere professionalisering van de leerkrachten en de pabo's (naast de leidsters en de ROC's) door middel van het programma Vversterk. De investeringen via dit traject zijn in de jaren 2006 tot en met 2011 in totaal bijna € 25 miljoen waarbij in totaal 10.000 mensen worden getraind.

### II. 3. Voorschoolse educatie en eigen bijdrage

*De Raad adviseert in de toelichting een motivering op te nemen voor de keuze voor de ouderbijdrage voor voorschoolse educatie.*

Ouders betalen voor voorschoolse educatie geen aparte ouderbijdrage. Dit geldt zowel voor kinderdagverblijven als voor peuterspeelzalen. Ouderbijdragen voor peuterspeelzaalwerk, met of zonder voorschoolse educatie, zijn reeds lange tijd gebruikelijk. Dit wetsvoorstel verandert hier niets aan. Voor kinderen die voorschoolse educatie nodig hebben, regelt het wetsvoorstel wel dat de ouderbijdrage voor het peuterspeelzaalwerk laag wordt gehouden om de deelname aan peuterspeelzaalwerk met voorschoolse educatie niet financieel te belemmeren. Voor de ouders van kinderen die voorschoolse educatie nodig hebben betekent dit dat zij voor de peuterspeelzaaldagdelen met voorschoolse educatie een ouderbijdrage betalen, die maximaal per uur gelijk is aan het bedrag dat ouders in de laagste inkomenscategorie bijdragen aan kinderopvang. Het staat gemeenten uiteraard vrij om de ouderbijdrage voor peuterspeelzaalwerk op nul te stellen als peuters deelnemen aan voorschoolse educatie.

Hier is voor gemeenten € 20 miljoen structureel per jaar beschikbaar. Dat komt gemiddeld neer op een tegemoetkoming aan gemeenten van € 540 per doelgroepkind.

De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

### II. 4. Gevolgen van voorschoolse educatie voor peuterspeelzalen

*De Raad vraagt in de toelichting nader in te gaan op de kosten die gepaard gaan met extra scholing van beroepskrachten met een SPW-3 kwalificatie mét vve nascholing. Tevens acht de Raad het niet waarschijnlijk dat er op korte termijn voldoende beroepskrachten zijn. Dat zou in dat geval volgens de Raad kunnen leiden dat peuterspeelzalen genoodzaakt zijn te sluiten.*

Het Rijk stelt weliswaar een landelijk kwaliteitskader vast en geeft daarmee een kwaliteitsimpuls, maar daarvoor worden door het Rijk extra middelen beschikbaar gesteld.

maar deze wordt ook door het Rijk betaald. Berekend is dat de structurele bijdrage van € 35 miljoen hiervoor voldoende moet zijn, ook gelet op de aanpalende (vve) maatregelen en de terugloop van het aantal kinderen dat naar de peuterspeelzalen gaat doordat steeds meer ouders kiezen voor kinderopvang. Noodzakelijk hiervoor is wel, dat gemeenten hun huidige uitgaven voor peuterspeelzaalwerk in de toekomst handhaven. Daarover zijn dan ook afspraken met de VNG gemaakt. Door de huidige terugloop van het aantal peuterspeelzalen, dreigt (ook) geschoold personeel ontslagen worden. Maar door de voorgestelde landelijke



eisen aan peuterspeelzalen is er juist door dit wetsvoorstel meer geschoold personeel nodig. De kwaliteitsverhoging kan dus juist bijdragen aan het behoud van deze krachten.

Het wetsvoorstel zet in op het versterken van het peuterspeelzaalwerk, naast versterking van voorschoolse educatie in het peuterspeelzaalwerk en de kinderopvang. Er zijn middelen voor het versterken van peuterspeelzalen door investering in de kwaliteit (leidster-kind ratio, groepsgrootte en opleidingsniveau) en er zijn middelen voor uitbreiding van voorschoolse educatie. Deze middelen vullen elkaar aan: op de infrastructuur van goed peuterspeelzaalwerk kan makkelijker voorschoolse educatie worden aangeboden. Het peuterspeelzaalwerk zal van deze maatregelen voordelen ondervinden, verdere professionalisering wordt hierdoor mogelijk. Het lokale bestuur kan bepalen in welke vorm expertise en infrastructuur van het peuterspeelzaalwerk behouden blijft, als aparte peuterspeelzalen, of in meer of minder nauwe samenwerking met kinderopvang. Belangrijk hierbij is, dat het kind centraal staat, en de ruimte wordt vergroot om bij te dragen aan de ontwikkeling van kinderen in een kwalitatief goede omgeving.

Gemeenten ontvangen hiervoor structureel ongeveer € 100 miljoen extra per jaar. Het is moeilijk denkbaar, dat ondanks de extra middelen peuterspeelzalen zullen sluiten wegens gebrek aan beroepskrachten. In de tekst van de memorie van toelichting is verduidelijkt hoe deze € 100 miljoen is opgebouwd: er wordt € 35 miljoen door het Rijk beschikbaar gesteld voor de structurele personeelskosten van extra beroepskrachten. Het gaat dan om beroepskrachten op een 'basisplaats' in een peuterspeelzaal. Voor extra toezicht is € 6,5 miljoen beschikbaar en € 20 miljoen is beschikbaar voor het toegankelijk houden van de peuterspeelzalen voor kinderen die voorschoolse educatie nodig hebben. Daarnaast is er de verhoging van het vve-budget met € 43,5 miljoen vanuit het Rijk voor de uitbreiding naar vier dagdelen. Dat maakt de totale Rijksinvestering ongeveer € 100 miljoen. Daarboven is in het bestuursakkoord met de VNG reeds afgesproken dat € 56,5 miljoen vanuit gemeenten voor vve beschikbaar is, mede bedoeld om een extra opgeleide beroepskracht in te kunnen zetten indien er voorschoolse educatie wordt gegeven op die peuterspeelzaal.

Het Rijk werkt aan een traject om extra leidsters op te leiden, zie III.1. Mocht dat traject – ondanks alle inspanningen – op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet tot voldoende leidsters hebben geleid, dan zal deze kwaliteitsverbetering zo snel mogelijk als reëel is in werking treden, bijvoorbeeld een jaar later. De kwaliteitsverbetering is immers in belangrijke mate hiervan afhankelijk, reden om spoedig extra leidsters op te leiden. Peuterspeelzalen moeten hierdoor niet genoodzaakt worden om hun deuren te sluiten. Het wetsvoorstel maakt het overigens mogelijk om beroepskrachten in opleiding eveneens mee te tellen als een gekwalificeerde leidster. Betrokken partijen kunnen dit in een convenant nader uitwerken.

## II. 5. Voorschoolse educatie en overdracht van gegevens

*De Raad geeft aan niet uit het wetsvoorstel of de toelichting te kunnen opmaken hoe wordt verzekerd dat het toestemmingsvereiste voor de uitwisseling van informatie wordt nageleefd. De Raad adviseert in het wetsvoorstel de bewaartermijn van de gegevens op te nemen en in de toelichting in te gaan op de rechten die verankerd zijn in hoofdstuk 6 Wbp.*

Het doel van de gegevensuitwisseling is goede doorstroom naar de basisschool, zodat de ontwikkeling van het kind optimaal gestimuleerd kan worden. Naar aanleiding van het advies van de Raad is het doel van de gegevensverwerking in het wetsvoorstel opgenomen. In de wet is opgenomen welke gegevens in ieder geval door kindercentra en peuterspeelzalen geleverd moeten worden aan de schoolbesturen van basisscholen. Dit zijn het programma dat een leerling heeft doorlopen en het aantal maanden dat een leerling voorschoolse educatie heeft gevolgd. Binnen een gemeente maken houders van kindercentra en peuterspeelzalen afspraken over de wijze waarop de gegevenslevering plaatsvindt. Dit kan leiden tot nadere gegevenslevering. Als dat het geval is, dan is de verantwoordelijke gehouden hiervoor toestemming aan de ouders te vragen voordat deze nadere gegevens geleverd worden. De houder van een kindercentrum of peuterspeelzaal is op grond van artikel 15 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) verantwoordelijk voor de naleving van de artikel 6 tot en met 12 en 14, tweede en vijfde lid, van die wet. Indien het toestemmingsvereiste niet wordt nageleefd, staat de rechtsbeschermingsprocedure, opgenomen in hoofdstuk 8 van de Wbp, open voor de ouders. Indien de ouders geen toestemming verlenen voor de gegevensverwerking van hun kind dan betekent dit dat de houder van een kindercentrum of peuterspeelzaal geen extra gegevens kan leveren aan de basisschool over dit betreffende kind.

In het wetsvoorstel is naar aanleiding van het advies van de Raad een bewaartermijn opgenomen. Deze is gesteld op twee jaar nadat de opvang in een kindercentrum of peuterspeelzaal is beëindigd. Dit is overeenkomstig de termijn voor de kinderopvang die is vermeld in het Vrijstellingsbesluit wbp. Naar aanleiding van de rechten die in hoofdstuk 6 Wbp verankerd zijn, is de memorie van toelichting verder aangevuld.

De Raad heeft gevraagd of het de bedoeling is deze informatie uit te wisselen via het persoonsgebonden nummer. Dit is echter niet de bedoeling van het wetsvoorstel. Gegevensuitwisseling via het persoonsgebonden nummer vindt pas plaats vanaf het moment dat een kind is ingeschreven op een basisschool.

### **III. Landelijke kwaliteitseisen peuterspeelzalen**

#### III. 1. De leidster-kind ratio en het opleidingsniveau

*Het aanscherpen van de eisen leidster-kindratio en het opleidingsniveau van de leidster heeft tot gevolg dat er een veel grotere groep beroepskrachten beschikbaar moet zijn dan die op dit moment werkzaam zijn in de peuterspeelzalen. De Raad adviseert in de toelichting op dit punt in te gaan. Verder adviseert de Raad in de toelichting nader in te gaan op de vraag of de bijdrage van € 35 miljoen die de Minister van OCW beschikbaar stelt, mede bestemd is voor opleidingen, of er sprake is van incidenteel of structureel geld en of het mede bestemd is voor peuterspeelzalen zonder voorschoolse educatie.*

Om de peuterspeelzalen goed toe te rusten om te voldoen aan de nieuwe eisen op het gebied van leidster-kindratio, opleidingsniveau en groepsgrootte wordt in overleg met het veld een scholingstraject voor peuterspeelzaalleidsters ontwikkeld. Een belangrijk onderdeel daarvan is de erkenning van verworven competenties (EVC), waardoor zittende leidsters binnen

afzienbare tijd aan het gewenste opleidingsniveau kunnen voldoen. Voor het scholingstraject is incidenteel € 6 miljoen beschikbaar. Dit staat dus los van de door de Raad genoemde € 35 miljoen. Op dit moment wordt door het veld uitgezocht hoeveel leidsters in aanmerking kunnen komen voor het traject en hoe de peuterspeelzalen en hun leidsters het beste gefaciliteerd kunnen worden. Het streven is dat leidsters vanaf september 2009 kunnen deelnemen aan het scholingstraject. Mocht dit traject bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel nog niet tot voldoende leidsters hebben geleid, dan zullen deze, als eerder genoemd, zo spoedig mogelijk worden opgeleid. Sluiting van peuterspeelzalen om deze reden is immers niet de bedoeling.

Het Rijk stelt structureel € 30 miljoen beschikbaar om de leidster-kindratio op orde te brengen en structureel € 5 miljoen om de situatie met 2 vrijwilligers op een groep te beëindigen. Het Rijk neemt dus van gemeenten de structurele personeelskosten, die gemoeid zijn met de hogere kwaliteitseisen, over. Deze kosten hoeven dus niet aan ouders worden doorberekend.

Het landelijk kwaliteitskader gaat gelden voor alle peuterspeelzalen. Het maakt niet uit of die peuterspeelzalen tot op dit moment geen subsidie ontvangen en of zij wel of geen voorschoolse educatie verzorgen. Het via het Gemeentefonds beschikbare geld mogen gemeenten dus voor alle peuterspeelzalen inzetten. Gemeenten krijgen daar bovenop nog via een decentralisatieuitkering extra geld voor de verzwaarde eis rond gekwalificeerde leidsters voor voorschoolse educatie. Omdat beide geldstromen in het Gemeentefonds terecht komen, levert dit voor gemeenten geen problemen op met de verantwoording.

### III. 2. Medezeggenschapscommissies in peuterspeelzalen

*De Raad concludeert dat de noodzaak van paragraaf 3 (medezeggenschapscommissies in peuterspeelzalen) onvoldoende is aangetoond en dat het uniformeren van de kwaliteitseisen op het punt van de reglementverplichting en oudercommissies niet voldoende dragend is gemotiveerd. De Raad vraagt aandacht voor het verschil in rechtsregiem voor peuterspeelzalen dat met het medezeggenschapsvoorstel zal ontstaan en wil weten hoeveel peuterspeelzalen er feitelijk door gemeenten in stand worden gehouden.*

De Raad heeft gelijk met de constatering dat er meer motivering nodig is voor het uniformeren van de kwaliteitseisen op het punt van medezeggenschap. Medezeggenschap komt bij peuterspeelzalen vaak niet van de grond; het is de vraag of er behoefte aan is. Peuterspeelzaalbesturen geven zelf aan wel waarde te hechten aan een oudercommissie in het kader van de professionalisering van het peuterspeelzaalwerk. Het kabinet kiest ervoor het voorstel in de huidige vorm aan te houden tot een modernere vorm van ouderparticipatie kan worden ontwikkeld. Een modernere vorm is wenselijk omdat de participatie drukt op vaak overbezette ouders.

Een van internet downloadbaar standaardreglement voor oudercommissies kan de uitvoeringslasten beperken. Dit zal geregeld worden via het ondersteuningstraject bij de voorbereiding op en implementatie van het wetsvoorstel.

In het wetsvoorstel is het verschil tussen publieke en private peuterspeelzalen gewijzigd in wel of niet door de gemeente gesubsidieerde peuterspeelzalen. Een dergelijk onderscheid is nodig voor de verschillende rechtsregimes op het terrein van medezeggenschap en sanctionering. Er zijn namelijk ook private peuterspeelzalen die gesubsidieerd worden door gemeenten. De Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen is op alle gesubsidieerde peuterspeelzalen van toepassing en niet op peuterspeelzalen die in het geheel niet gesubsidieerd worden. Om die reden is voor de niet-gesubsidieerde peuterspeelzalen eenzelfde soort regeling getroffen als voor kinderopvang, zij het in lichtere vorm.

Voor de aantallen betekent dit het volgende. Er zijn ongeveer 4000 peuterspeelzalen. In totaal ontvangt 87% subsidie voor peuterspeelzaalwerk. Dit bedrag kan al dan niet substantieel zijn. Dit gaat niet om geld dat wordt ontvangen in het kader van voorschoolse educatie. Dat laatste komt er voor sommige peuterspeelzalen bij. In 7% van de peuterspeelzalen wordt geen enkele vorm van gemeentelijke subsidie ontvangen. Het gaat dan waarschijnlijk om zelfstandige peuterspeelzalen, peuterspeelzalen bij kinderopvangorganisaties en/of peuterspeelzalen bij scholen. Overige peuterspeelzalen die geen structurele subsidie voor peuterspeelzaalwerk als basisvoorziening ontvangen, kunnen wel incidentele subsidies ontvangen, bijvoorbeeld voor vve of in het kader van het grote stedenbeleid (cijfers ontleend aan Regioplan 2007 en Sardes 2009).

### III. 3. Mogelijke neveneffecten

*De Raad is van mening dat de hogere kwaliteitseisen tot hogere kosten voor ouders in het peuterspeelzaalwerk zullen leiden, en hogere subsidie-aanvragen met als risico dat de kosten aan ouders worden doorberekend en/of peuterspeelzalen moeten sluiten. Ook omdat gemeenten bij afweging van alle belangen volgens de Raad zullen besluiten om onder de WMO niet méér geld aan peuterspeelzalen te zullen besteden.*

Momenteel loopt het peuterspeelzaalwerk terug: het aantal kindplaatsen is in 2008 met 5% gedaald (Sardes 2009). Dat onderschrijft de urgentie om de expertise en infrastructuur van het peuterspeelzaalwerk te behouden in een vorm van een voorschoolse voorziening die aansluit bij de lokale behoeften. Hierdoor is continuïteit in het onderwijsachterstandenbeleid mogelijk. Continuïteit kan ook worden gerealiseerd door samenwerking tussen voorschoolse voorzieningen, wanneer dit de ontwikkelingskansen van kinderen ten goede komt. Dit zal in sommige gemeenten betekenen dat peuterspeelzalen worden behouden naast kinderopvang, in andere gemeenten kan het meer voor de hand liggen om peuterspeelzaalwerk als module op te nemen in de kinderopvang in één integrale voorziening. Tussen deze beide uitersten zijn allerlei samenwerkingverbanden mogelijk, waarvoor de VNG modellen ontwikkelt.

Dit wetsvoorstel dient juist om het peuterspeelzaalwerk, inclusief de expertise en infrastructuur, te behouden. Juist daarom investeert het Rijk met dit voorstel fors in dit werk. Gemeenten ontvangen van het Rijk met dit wetsvoorstel in totaal € 61,5 miljoen structureel per jaar extra voor het verbeteren van de kwaliteit en toegankelijkheid van het peuterspeelzaalwerk (zie onderdeel II. 4 voor de opbouw van dit bedrag), naast de reeds beschikbare € 43,5 miljoen structureel voor het verbeteren van voorschoolse educatie.

Hiermee wordt het peuterspeelzaalwerk feitelijk versterkt met ruim € 100 miljoen structureel per jaar. Gemeenten besteden op jaarbasis ongeveer € 200 miljoen aan het peuterspeelzaalwerk (voor basisplaatsen, dus exclusief voorschoolse educatie). Ouders dragen met hun ouderbijdragen op jaarbasis hieraan ongeveer € 100 miljoen bij (Regioplan 2007). Deze bedragen zijn zodanig, dat het niet redelijk zou zijn als gemeenten de kosten van kwaliteitsverbetering zouden doorberekenen aan de ouders. Dat peuterspeelzalen meer subsidie zullen aanvragen bij gemeenten is logisch. Er staat dat gemeenten juist hiervoor extra Rijksmiddelen ontvangen.

Het behoud van de infrastructuur van het peuterspeelzaalwerk is ook van belang voor de voorschoolse educatie. Gemeenten bepalen op welke locaties voorschoolse educatie kan worden gegeven en welke organisaties hiervoor subsidie ontvangen. Met het behoud van de genoemde infrastructuur, moeten gemeenten voldoende ruimte hebben om hier passend beleid op te voeren. Gemeenten bepalen op welke locaties voorschoolse educatie kan worden gegeven en welke organisaties hiervoor subsidie ontvangen.

De lokale democratie is bepalend voor de besteding van middelen. Wel zijn met de VNG afspraken gemaakt dat zij gemeenten zullen stimuleren de huidige uitgaven aan peuterspeelzaalwerk in de toekomst in te blijven zetten voor het toegankelijk houden van de voorschoolse voorzieningen, ook als er bij gemeenten middelen vrijvallen. Op macroniveau zullen de uitgaven aan peuterspeelzaalwerk worden gemonitord.

#### **IV. Overige onderwerpen**

##### IV. 1. Vrijheid van richting en inrichting

*a. In het wetsvoorstel is geregeld dat gemeenten en schoolbesturen verplicht zijn om afspraken te maken over onder andere 'de resultaten van voegschoolse educatie'. De Raad sluit niet uit dat het in strijd is met de waarborg dat de hoofdlijnen van deugdelijkheidseisen op wetsniveau geregeld moeten worden en dat duidelijk moet zijn dat de vrijheid van richting en inrichting niet wordt aangetast.*

Er zou sprake zijn van deugdelijkheidseisen als het college van burgemeester en wethouders en de schoolbesturen verplicht zouden zijn afspraken te maken over de inrichting van het onderwijs. Het zou dan bijvoorbeeld gaan over het aantal dagdelen dat een school voegschoolse educatie moet verzorgen, het voorschrijven van een bepaald programma, of het aantal leerkrachten dat zij daarvoor moeten inzetten. Gemeenten en scholen worden door dit wetsvoorstel niet verplicht om over dit soort zaken afspraken te maken.

De uitvoering van de voegschoolse educatie blijft in lijn met artikel 23 van de Grondwet. De afspraken over het behalen van bepaalde resultaten, zoals dit wetsvoorstel regelt, gaan bijvoorbeeld over het aantal kinderen dat een niveau stijgt, het aantal kinderen dat aan het einde van groep 2 bijvoorbeeld minimaal op niveau C zit of afspraken over het minimum aantal woorden dat kinderen aan het einde van groep 2 moeten kennen. Dergelijke afspraken raken de vrijheid van (in)richting niet. De wijze waarop de afgesproken resultaten worden bereikt, blijft immers de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag

heeft op dit moment overigens al de wettelijke opdracht om het onderwijs zodanig in te richten dat daarbij op structurele en herkenbare wijze aandacht wordt besteed aan het bestrijden van achterstanden en in het bijzonder in de beheersing van de Nederlandse taal (artikel 8, negende lid, Wpo). Het kan wel zijn dat een schoolbestuur de haalbaarheid van een dergelijke norm ter discussie stelt en daarom niet mee zou willen werken aan de totstandkoming van de afspraken. Het college van burgemeester en wethouders kan het instrument van doorzettingsmacht in die situatie alleen inzetten als de nadelige gevolgen daarvan voor dat schoolbestuur in verhouding staan tot het te dienen doel van het besluit, namelijk een samenhangend onderwijsachterstandenbeleid op het terrein van resultaten van voegschoolse educatie (nog afgezien van de overige eisen van zorgvuldigheid). De vrijheid van richting en inrichting mag hierbij niet aangetast worden. Hieruit blijkt dat er écht sprake moet zijn van een ultimum remedium. Als is gebleken dat het instrument van doorzettingsmacht toch geëigend is, moet het schoolbestuur zich aan de afspraken houden en is het gerechtvaardigd dat het college van burgemeester en wethouders de Inspectie van het Onderwijs op de hoogte stelt als een schoolbestuur volhardt in het niet-nakomen van dergelijke afspraken. In een dergelijke situatie zal er overigens meer aan de hand zijn bij een schoolbestuur dan alleen het niet mee willen werken aan de afspraken rond voegschoolse educatie: de afspraken en de naleving daarvan zijn immers in het belang van de taalontwikkeling van het kind. En het bijdragen aan die ontwikkeling behoort bij de kerntaken van de school. De memorie van toelichting is overeenkomstig het bovenstaande verhelderd. Verder zijn in de memorie van toelichting aan het einde van paragraaf 4.3 de argumenten aangegeven waarom de verplichting tot het maken van afspraken in lijn is met de vereiste waarborgen van artikel 23 van de Grondwet.

*b, c. De Raad vraagt in de toelichting aandacht te besteden aan het eigen toelatingsbeleid van bijzondere scholen in het licht van de introductie van de doorzettingsmacht van het college van burgemeester en wethouders bij de afsprakenverplichting over het voorkomen van segregatie. Verder geeft de Raad in overweging om in de toelichting inzichtelijk te maken hoe de binding van scholen aan de inschrijvings- en toelatingsprocedures zich verdraagt met de keuzevrijheid van ouders en daarbij in te gaan op artikel 23 van de Grondwet en artikel 2, Eerste Protocol van het EVRM.*

De afspraken die gemeenten en schoolbesturen samen maken over het tegengaan van segregatie, mogen inderdaad niet strijdig zijn met het toelatingsbeleid van bijzondere schoolbesturen. Daarnaast is het niet de bedoeling dat het proces tot het maken van afspraken gedomineerd wordt door onzekerheid of er al dan niet sprake is van strijdigheid met artikel 23 van de Grondwet. Omdat hierover op dit moment nog geen duidelijkheid gegeven kan worden, is dit onderdeel uit het wetsvoorstel vervallen. Verder levert het bij nader inzien weinig op als scholen verplicht zijn om afspraken te maken over de inschrijvings- en toelatingsprocedures, als ouders daar niet aan gebonden zijn. Ook dit onderdeel is daarom naar aanleiding van het advies van de Raad vervallen.

Als gevolg hiervan is de afsprakenverplichting in het wetsvoorstel beperkt tot afspraken over voor- en voegschoolse educatie. De overige onderwerpen van het onderwijsachterstandenbeleid blijven daardoor onderwerp van overleg waarbij partijen wel de mogelijkheid blijven behouden om bindende afspraken te maken.

De toelichting op deze onderdelen is overeenkomstig het bovenstaande aangepast.

#### IV. 2. Taakverwaarlozing

*De Raad acht de artikelen 2:26 en 170 prematuur voorgesteld. De Raad stelt voor de artikelen omtrent het ingrijpen door de minister bij taakverwaarlozing te schrappen waardoor de provincie bevoegd is tot ingrijpen in geval van taakverwaarlozing van een gemeente.*

Nu het advies van de commissie Oosting er ligt en de kabinetsreactie daarop is uitgebracht (Kamerstukken II, 31 200 VII, nr. 61), ligt het voor de hand om dit wetsvoorstel in lijn met die kabinetsreactie in te dienen. Als het door de Raad genoemde wetsvoorstel in werking is getreden, zal het voorgestelde artikel van het voorliggende wetsvoorstel komen te vervallen: in de praktijk zal hierdoor sprake zijn van een doorgaande lijn. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is er schriftelijk advies aan IPO gevraagd. IPO heeft laten weten op dit terrein geen nieuwe taak te zien. Naast de, eerder in de memorie van toelichting gegeven argumenten, is ook nog het bestuursakkoord tussen Rijk en provincie van belang. Daarin is vastgelegd dat provincies zich in beginsel zullen concentreren op het ruimtelijk economisch terrein en cultuur. Zaken op het gebied van zorg en welzijn liggen primair bij gemeenten. Het ligt dan ook niet voor de hand, zoals IPO zelf ook aangeeft, dat de provincie een nieuwe taak toebedeeld krijgt op een terrein van voorschoolse educatie en van de kwaliteit van peuterspeelzalen.

De artikelen 2:26 en 170 zijn naar aanleiding van het advies van de Raad qua redactie wel meer in overeenstemming gebracht met het huidige artikel 124 van de Gemeentewet.

#### IV. 3. Voorschoolse educatie en gastouderopvang

*De Raad vraagt in te gaan op de samenhang tussen dit wetsvoorstel en het voorstel tot wijziging van de Wet kinderopvang in het kader van gastouderopvang.*

Gemeenten voeren de regie over het aanbod van voorschoolse educatie. Tevens spannen zij zich met betrokkenen partijen in om zoveel mogelijk doelgroepkinderen deel te laten nemen aan voorschoolse educatie. De meeste doelgroepkinderen gaan op dit moment naar peuterspeelzalen. Sommige doelgroepkinderen zullen door gastouders opgevangen worden. De gastouders zullen in de meeste gevallen niet kunnen voldoen aan de uitvoeringscondities die noodzakelijk zijn om effectieve voorschoolse educatie te verzorgen. Bovendien zal dit lastig zijn met het toezicht vanuit de Inspectie van het Onderwijs. Vooralsnog is de tijd niet rijp om voorschoolse educatie door gastouders te laten verzorgen.

Gemeenten zullen in dat geval in overleg met ouders en gastouders de lokale mogelijkheden moeten benutten om deze kinderen alsnog deel te laten nemen aan een vve-programma, voor vier dagdelen, dus naast gastouderopvang. In de vve-pilot in Drenthe wordt overigens een relatief groot aantal doelgroepkinderen opgevangen door gastouders. In deze pilot wordt dan ook onderzocht op welke wijze deze kinderen alsnog naar een voorschoolse voorziening geleid kunnen worden.

Het voorliggende wetsvoorstel zal later aangepast worden aan het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van

gastouderopvang. Op dat moment kunnen alle noodzakelijke wijzigingen in één keer worden meegenomen.

#### IV. 4. Code Interbestuurlijke verhoudingen

*De Raad adviseert om de VNG schriftelijk om advies te vragen, gelet op de Code Interbestuurlijke verhoudingen.*

In de toelichting is inderdaad niet aangegeven dat er advies is gevraagd aan de VNG. Dat traject heeft overigens wel plaatsgevonden. De VNG heeft schriftelijk gereageerd (briefkenmerk BAOZW/U200802053) en daarin een aantal bezwaarpunten geuit. Naar aanleiding van die brief heeft bestuurlijk overleg met de VNG plaatsgevonden. De uitslag daarvan is neergelegd in een brief van Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Sharon A.M. Dijkma (briefkenmerk PO/101447). Het advies heeft niet geleid tot aanpassingen in het wetsvoorstel. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in de memorie van toelichting gerefereerd aan het advies van de VNG en de reactie hierop van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

#### **V. Redactionele kanttekeningen**

De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt met uitzondering van de eerste kanttekening, de wijziging van artikel 1.50b en 2.8 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, de wijziging van artikel 1, onderdeel f, van de Wet op het onderwijstoezicht en de wijziging van artikel 166, eerste en tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs. Wat betreft de eerste kanttekening: het afstemmen van dit wetsvoorstel op het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang zal op een later moment plaatsvinden.

De artikelen 1.50b en 2.8 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen zijn gewijzigd in de zin dat de kwaliteitsvoorwaarden op het niveau van een algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld.

De artikelen 166, eerste lid, en 167, eerste lid, onderdeel a, zijn in overeenstemming met elkaar gebracht in de zin dat in artikel 167, eerste lid, onderdeel a, "taalachterstand" is gewijzigd in achterstand.

Artikel 166, tweede lid, is verduidelijkt maar er is geen sprake van beperking tot de voorschoolse educatie. Er is namelijk geen aparte ouderbijdrage voor voorschoolse educatie; ouders betalen een bijdrage voor het peuterspeelzaalwerk waar al dan niet voorschoolse educatie wordt aangeboden.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een aantal technische en redactionele verbeteringen door de voeren. Daarnaast is het wetsvoorstel op een aantal punten geactualiseerd. Het gaat daarbij bijvoorbeeld over het overgangsrecht dat nodig is om tot een goede invoering te komen van de decentralisatie-uitkering, actualisatie van de informatie over schakelklassen, actualisatie van de informatie over het convenant rond de kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen en om de laatste informatie over het ondersteuningstraject dat wordt opgezet ten behoeve van een goede implementatie bij het wetsvoorstel.



Ik moge U, mede namens de Minister voor Jeugd en Gezin verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschap,

Sharon A.M. Dijkma