

Vergaderjaar 2008–2009

**31 989**

## **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**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN**

#### **HOOFDSTUK 1. INLEIDING**

##### **1.1. Vergroten van ontwikkelingskansen van kinderen**

###### *Doel van het wetsvoorstel*

De eerste levensjaren van een kind zijn belangrijk voor de ontwikkeling van de cognitieve, de sociaal-emotionele en de motorische vaardigheden<sup>1</sup>. De opvoeding door de ouders legt daarvoor de basis, maar ook de rest van de omgeving waarin het kind opgroeit is van belang. Veel kinderen brengen enkele uren per dag door in peuterspeelzalen en kindercentra<sup>2</sup>. Ze moeten daar veilig kunnen spelen. Als een kind een (taal)achterstand heeft of dreigt op te lopen, dan moeten de medewerkers van een peuterspeelzaal of kindercentrum in staat zijn dat te signaleren. Ook is het belangrijk dat zij de ontwikkeling van deze kinderen stimuleren.

Het doel van dit wetsvoorstel is om voor jonge kinderen in peuterspeelzalen en kindercentra een veilige, stimulerende omgeving te creëren waarbij medewerkers in staat zijn om een risico op een taalachterstand in het Nederlands te signaleren en dat effectief aan te pakken. Binnen dit doel kunnen twee subdoelen onderscheiden worden. Ten eerste is het van belang dat een veilige en stimulerende omgeving van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven is gewaarborgd. Ten tweede is van belang dat voor de kinderen die dat nodig hebben een (risico op) een taalachterstand in het Nederlands effectief aangepakt wordt.

Vanuit het belang van het kind is het gewenst om deze subdoelen in onderlinge samenhang te bezien. De maatregelen die met het wetsvoorstel op het terrein van de stimulerende omgeving van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven worden genomen, versterken de maatregelen op het terrein van de aanpak van taalachterstand in het Nederlands. Dit wordt in de volgende hoofdstukken van deze toelichting verder uitgelegd.

<sup>1</sup> In dit wetsvoorstel wordt gesproken over ontwikkelingskansen. Naast de cognitieve ontwikkeling wordt hiermee ook de sociaal-emotionele en motorische ontwikkeling bedoeld.

<sup>2</sup> Hieronder wordt in de memorie van toelichting verder verstaan: kinderdagverblijf voor kinderen van 0–4 jaar.

De basis voor dit wetsvoorstel is gelegd in de brieven «Samen spelen, samen leren»<sup>1</sup> en «Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie»<sup>2</sup>. Naast de maatregelen uit dit wetsvoorstel zijn ook de andere – in bovenstaande brieven genoemde – trajecten gestart. Het genoemde doel om betere ontwikkelingskansen voor kinderen in kindercentra en peuterspeelzalen te creëren, kan immers niet alleen met een wetsvoorstel bereikt worden. Er is de afgelopen tijd al veel in gang gezet. Dit staat beschreven in hoofdstuk 2. Uit dat hoofdstuk blijkt echter ook dat er meer nodig is om het genoemde doel daadwerkelijk te bereiken. Daarom neemt het kabinet een aantal maatregelen, onder andere met dit wetsvoorstel. Bij de maatregelen die met dit wetsvoorstel worden genomen, staat het jonge kind centraal. Hierdoor ontstaat er een integrale aanpak met maatregelen die gericht zijn op de inhoud van de voorzieningen en niet op de vorm van de voorzieningen.

#### *Maatregel 1: kwaliteitsimpuls voor peuterspeelzalen*

Een eerste maatregel die het kabinet met dit wetsvoorstel neemt, is het bieden van een kwaliteitsimpuls voor peuterspeelzalen door de wet- en regelgeving over de kwaliteit van peuterspeelzalen te harmoniseren met die van kindercentra. Dit wordt in hoofdstuk 3 uitgewerkt. Door deze investering worden peuterspeelzalen in een betere positie gebracht. Dit leidt tot het behoud van deze laagdrempelige voorziening. Daarbij blijft ruimte voor de verschillen tussen peuterspeelzalen en kindercentra; de diversiteit in het stelsel blijft dus behouden. Gemeenten hebben aangegeven te hechten aan deze ruimte om lokale afwegingen te kunnen maken over de mate van samenwerking tussen de voorzieningen. De uiteindelijke keuze zal afhangen van de lokale visie op het jeugdbeleid, het wijkbeleid en de organisatiekracht van gemeenten. Door de kwaliteitseisen te harmoniseren, is verdere samenwerking tussen deze instellingen mogelijk. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

- De samenwerking is gericht op het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen,
- De samenwerking leidt ertoe dat meer kinderen worden bereikt die extra steun nodig hebben bij hun (taal)ontwikkeling,
- De samenwerking is gericht op het verhogen van de kwaliteit van de voorzieningen.  
Kindercentra blijven daarnaast een functie vervullen voor kinderen van ouders die arbeid en zorg combineren.

#### *Maatregel 2: financieel toegankelijke peuterspeelzalen*

Een tweede maatregel van het kabinet is dat peuterspeelzalen financieel toegankelijk blijven, vooral voor ouders die hun kind aan voorschoolse educatie deel laten nemen. Dit staat beschreven in hoofdstuk 4. De hoogte van de financiële bijdrage voor die ouders wordt maximaal vastgesteld op de hoogte van de bijdrage die ouders betalen voor kinderopvang. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt met de VNG om peuterspeelzalen toegankelijk te houden voor kinderen die niet aan voorschoolse educatie deelnemen. De VNG zal stimuleren dat de tarieven voor deze ouders worden beperkt (zie verder paragraaf 4.5).

#### *Maatregel 3: breder en beter aanbod van vve, verbetering van toeleiding*

Ten derde regelt het kabinet met dit wetsvoorstel dat gemeenten een breder en beter aanbod van voorschoolse educatie gaan aanbieden, zowel in peuterspeelzalen als kindercentra. Dit staat beschreven in hoofdstuk 4.

Bij voor- en voerschoolse educatie worden programma's uitgevoerd (hierna: vve-programma's) die kinderen spelenderwijs stimuleren in hun

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VIII, nr. 169.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 322, nr. 24.

ontwikkeling. De meeste programma's zijn gericht op kinderen in de leeftijd van 2 tot en met 6 jaar. Onderzoek heeft aangetoond dat deze vve-programma's effectief zijn in het wegwerken en voorkomen van onderwijsachterstanden als zij onder de juiste condities worden uitgevoerd<sup>1</sup>. Veel kinderen beginnen de basisschool met een taalachterstand als thuis nauwelijks of slecht Nederlands wordt gesproken. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat die taalachterstand nauwelijks valt in te halen en vaak juist groter wordt.<sup>2</sup> En dit, terwijl het voor de ontwikkeling van kinderen en hun latere zelfredzaamheid in de maatschappij noodzakelijk is dat ze de Nederlandse taal goed beheersen. Een groter en beter aanbod van voor- en vroegschoolse educatie is dus van belang om zoveel mogelijk kinderen te helpen om hun taalachterstanden<sup>3</sup> in te lopen. Voor- en vroegschoolse educatie geeft kinderen een eerlijkere kans om zich te ontwikkelen. Daarom neemt het kabinet maatregelen op het terrein van voor- en vroegschoolse educatie, met een bijbehorende forse financiële investering.

Een breder en beter aanbod van voorschoolse educatie zal ook leiden tot een kwaliteitsimpuls voor kindercentra. Bovendien wordt de toeleiding van kinderen naar voorschoolse educatie verbeterd, waardoor de deelname aan voorschoolse educatie wordt verhoogd.

Het effect van voor- en vroegschoolse educatie blijft behouden als ook na die periode op scholen en binnen gemeenten voldoende aandacht blijft voor het bestrijden van onderwijsachterstanden bij leerlingen. Daarom stelt dit wetsvoorstel ook op een aantal andere punten nog versterking van de regierol van de gemeente voor, met name op het terrein van het lokale onderwijsachterstandenbeleid. Dit wordt beschreven in paragraaf 4.4. Andere maatregelen zijn opgenomen in de Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs «Scholen voor morgen»<sup>4</sup>. Er is – mede ter uitvoering van de motie Kraneveldt<sup>5</sup> – ook opdracht gegeven aan Sardes, in samenwerking met het Expertise Centrum Nederlands voor de uitvoering van «Taal 100». Dit gaat om een aanpak om leerkrachten verder te professionaliseren door hun vaardigheden te trainen voor interactief taalonderwijs op alle cruciale gebieden van taal (dus ook bijvoorbeeld aandacht voor taalonderwijs tijdens zaakvakken), geschikt voor de groepen 3 tot en met 8. Daarbij worden ook gezinsgerichte lesmethoden ontwikkeld voor de hogere klassen van het primair onderwijs, zodat een doorlopende leerlijn met vroegschoolse educatie ontstaat.

Voor- en vroegschoolse educatie is niet alleen goed voor kinderen, maar ook voor de samenleving. Het leidt tot betere sociale vaardigheden en op termijn tot minder schooluitval en betere loopbaanperspectieven<sup>6</sup>. De opbrengsten van vroegtijdige investeringen in het tegengaan van onderwijsachterstanden bij kinderen zijn over het algemeen hoger dan die van andere overheidsinvesteringen gericht op het wegwerken van achterstanden<sup>7</sup>. Uit kosten- en batenanalyses is gebleken dat de baten van het aanbieden van taalstimuleringsprogramma's, mits goed geïmplementeerd, hoger zijn dan de kosten.

### *Toezicht, handhaving en uitvoering*

Het wettelijk kader voor toezicht en handhaving van de eisen is beschreven in hoofdstuk 5. Basisscholen, peuterspeelzalen, kindercentra, jgz-instellingen en gemeenten worden ondersteund bij de implementatie en uitvoering van het wetsvoorstel. Dit is beschreven in hoofdstuk 6.

### *Beoogd resultaat in 2011*

Het kabinet verwacht dat door de uitwerking van dit wetsvoorstel in 2011

<sup>1</sup> Kampen, A. van, Klopogge, J., Rutten, S. & Schonewille, B. (2005). *Voor- en Vroegschoolse Zorg en Educatie: de toekomst verkend*. Utrecht: Sardes; S. Doolaard en P.P.M. Leseman, *Versterking van het fundament (Integrerende studie n.a.v. de opbrengsten van de onderzoekslijn Sociale en institutionele context van scholen uit het Onderzoekprogramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs 2005–2008)*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007). *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*. Den Haag: WRR.

<sup>2</sup> ITS/SCO-Kohnstamm Instituut. *De ontwikkeling van jonge kinderen: De invloed van het gezin en het onderwijs op de ontwikkeling van jonge kinderen*. Zie: [http://www.sco-kohnstammstituut.uva.nl/pdf/brochure2jon\\_g1.pdf](http://www.sco-kohnstammstituut.uva.nl/pdf/brochure2jon_g1.pdf)

<sup>3</sup> Waar gesproken wordt over het tegengaan van taalachterstanden worden de achterstanden bedoeld van kinderen op cognitief, sociaal-emotioneel en motorisch gebied die hen belemmeren met succes in te stromen in het basisonderwijs.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 293, nr. 1.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VIII, nr. 100.

<sup>6</sup> Dit standpunt wordt onderschreven door onder meer de Sociaal-Economische Raad (SER). Zie: SER. 2007. *Niet de afkomst maar de toekomst: Een betere positie voor allochtone jongeren op de arbeidsmarkt*.

<sup>7</sup> Heckman, J.J. (2000). Policies to foster human capital. *Res. Economics*, 54, 3–82; Rolnick A. & Grunewald, R. (2003). *Early Childhood Development: Economic Development with a High Public Return*. Minneapolis, MN: Federal Reserve Bank of Minneapolis; Gille et al (2004). *Resultaten PISA-2003: praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen*. Arnhem: Cito; Heckman, J.J., Krueger, A.B. & Friedman, M.B. (Eds.) (2003). *Inequality in America: What Role for Human Capital Policy?* MIT Press. Klopogge, J. (2003). *Feiten en cijfers. Stand van zaken in de voor- en vroegschoolse educatie*. Utrecht: Sardes. Heckman, J.J. (2000). Policies to foster human capital. *Res. Economics*, 54, 3–82; Centraal Planbureau (2006). *Kansrijk kennisbeleid*. Den Haag: CPB.

de kwaliteit van kindercentra en peuterspeelzalen gewaarborgd is en dat zij een stimulerende omgeving bieden waar kinderen zich ten volle kunnen ontplooiën. Er zullen dan voldoende kindercentra en peuterspeelzalen zijn die voorschoolse educatie aanbieden. Deze voorzieningen blijven toegankelijk. Kinderen die volgens de gemeente een risico lopen op een taalachterstand kunnen hierdoor allemaal een programma voor voorschoolse educatie aangeboden krijgen.

Deze memorie van toelichting wordt mede namens de Minister voor Jeugd en Gezin ondertekend vanwege zijn betrokkenheid bij peuterspeelzalen.

## **1.2. Wetsvoorstel wijzigt drie wetten**

In de Wet kinderopvang worden kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen opgenomen die vergelijkbaar zijn met die voor kindercentra. Ook het toezicht door de gemeente op die kwaliteitseisen met de bijbehorende handhavingsmogelijkheden worden in de huidige Wet kinderopvang geregeld. De overige onderwerpen in de huidige Wet kinderopvang, zoals de financiële tegemoetkoming voor ouders, zullen niet voor peuterspeelzalen gaan gelden. De nieuwe citeertitel van de Wet kinderopvang zal dan ook worden: Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen. Aangezien voorschoolse educatie zowel in kindercentra als peuterspeelzalen gegeven wordt, zullen de kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie eveneens in de huidige Wet kinderopvang opgenomen worden: alle kwaliteitseisen vallen hierdoor binnen hetzelfde kader.

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de kwaliteit van voorschoolse educatie naar aanleiding van signalen, bijvoorbeeld van de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD), of op eigen initiatief. Dit onderwerp wordt daarom geregeld in de Wet op het onderwijstoezicht, waar alle bepalingen voor de Inspectie van het Onderwijs zijn opgenomen. Het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs op de gemeenten voor de kinderopvang blijft in de Wet op het onderwijstoezicht geregeld.

In de Wet op het primair onderwijs is de gemeentelijke rol voor het onderwijsachterstandenbeleid geregeld. Dit beslaat zowel de basisschoolperiode, als de voorschoolse periode. De regierol van gemeenten wordt door het voorliggende wetsvoorstel op verder versterkt (zie hoofdstuk 4).

## **HOOFDSTUK 2. HUIDIGE ONTWIKKELINGEN IN HET VELD**

### **2.1. Kindercentra en peuterspeelzalen**

Er zijn op dit moment grote verschillen tussen de wet- en regelgeving van kinderopvang en van peuterspeelzaalwerk. De eisen aan kindercentra zijn grotendeels in landelijke wetgeving verankerd. Peuterspeelzaalwerk daarentegen is decentraal geregeld en kent per gemeente vaak grote verschillen in organisatie, kwaliteit en kosten voor ouders.

Ondanks deze verschillen in wet- en regelgeving, hebben gemeenten de afgelopen jaren al enkele veelbelovende initiatieven genomen voor vormen van harmonisatie van kindercentra en peuterspeelzalen. In enkele gemeenten zijn samenwerkingsverbanden tussen peuterspeelzalen en kindercentra opgezet. Sommige gemeenten hebben kindercentra en peuterspeelzalen organisatorisch volledig geïntegreerd. Andere hebben langere openingstijden vastgesteld voor peuterspeelzalen. Er zijn ook gemeenten die peuterspeelzalen hebben laten fuseren, waardoor efficiënter en professioneler kan worden gewerkt. Andere gemeenten hebben

tarieven en foldermateriaal geuniformeerd. Deze initiatieven leveren een belangrijke bijdrage aan een systeem met de volgende voordelen:

- meer samenhang tussen peuterspeelzalen en kindercentra,
  - minder scheidslijnen tussen kinderen met een verschillende achtergrond,
  - ruimere mogelijkheden voor kinderen om taalachterstanden in de voorschoolse periode spelenderwijs in te lopen.
- Het Rijk ondersteunt deze initiatieven daarom met een tijdelijke subsidie<sup>1</sup>.

## 2.2. Voorschoolse educatie

Het kabinet heeft sinds 2000 in totaal bijna een miljard geïnvesteerd in voorschoolse educatie. In eerste instantie was het de bedoeling dat gemeenten, scholen, peuterspeelzalen en kindercentra met stimuleringsmaatregelen en convenanten zelf zouden zorgen voor een effectieve aanpak van onderwijsachterstanden. Gemeenten werden in 2002 verantwoordelijk gemaakt voor de inzet van middelen voor voor- en voorschoolse educatie in het gemeentelijke budget voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. In de meeste Nederlandse gemeenten staat het beleid voor voor- en voorschoolse educatie dan ook duidelijk op de politieke agenda<sup>2</sup>.

In 2006 is de verantwoordelijkheid voor voorschoolse educatie bij gemeenten gebleven, maar is de verantwoordelijkheid voor voorschoolse educatie naar scholen gegaan. Gemeenten hebben sinds 2006 in totaal €110 miljoen per jaar ontvangen voor voorschoolse educatie en scholen €60 miljoen per jaar voor voorschoolse educatie. De afstemming over voor- en voorschoolse educatie op gemeentelijk niveau is geregeld door verplicht overleg tussen betrokken partijen. Om de doelgroep sneller te bereiken en in 2009 een bereik te hebben van minstens 70%, hebben gemeenten eenmalig €45 miljoen ontvangen. Om gemeenten verder te stimuleren om het aanbod van voorschoolse educatie te vergroten, zijn bestuurlijke afspraken gemaakt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de G4<sup>3</sup>. Daarnaast zijn vve-pilots gestart in Oost-Groningen, Zuid-Limburg, Zuid-Oost Drenthe/Veenkoloniën en in de krachtwijken van de vier grote steden. Ook is sinds 2006 het programma Vversterk ingezet om de kwaliteit van voor- en voorschoolse educatie verder te verbeteren door (na)scholing van personeel.

Met deze aanpak zijn tot nu toe redelijke resultaten behaald, maar samenwerking en afspraken op basis van vrijwilligheid blijken toch onvoldoende voor het bereiken van de gewenste resultaten. In 2008 werd 62% van de doelgroep met voorschoolse educatie bereikt<sup>4</sup>. Ruwweg een derde van de kinderen die voorschoolse educatie nodig heeft, krijgt die dus nog niet. De gevolgen zijn te ernstig om door te gaan met vrijblijvende oplossingen. Het kabinet legt daarom een aantal zaken op dit terrein in dit wetsvoorstel vast voor een beter resultaat met een efficiëntere inzet van middelen.

## HOOFDSTUK 3. KWALITEIT IN PEUTERSPEELZALEN EN KINDEROPVANG

### 3.1. Inleiding

Kwalitatief verantwoorde opvang voor kinderen kan niet zonder het stellen van kwaliteitseisen. Voor kinderopvang gelden landelijke basis-kwaliteitseisen. In de basiskwaliteitseisen zijn bij peuterspeelzalen nu nog grote verschillen te constateren.<sup>5</sup> De VNG heeft aangegeven goed peuterspeelzaalwerk belangrijk te vinden. Er is met de VNG afgesproken

<sup>1</sup> Regeling tot wijziging van de Subsidie-regeling kinderopvang en wijziging van de Regeling Wet kinderopvang (Stcrt. 2008, nr. 88).

<sup>2</sup> Sardes. 2002. *Verkenning VVE: Een nadere uitwerking van de drie beleidsopties over voor- en voorschoolse educatie in Grenzeloos leren*.

<sup>3</sup> De belangrijkste afspraken zijn vastgelegd in:

– «Samen aan de slag», Bestuursakkoord Rijk en VNG, juni 2007 – Bestuurlijke overeenkomst over voorschoolse educatie in de G4, februari 2008

– Convenant Rijk en gemeenten (Bestuurlijke afspraken VVE), maart 2008

– Bestuurlijke afspraken OCW-VNG over harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, april 2008.

<sup>4</sup> Sardes. 2008. Landelijke Monitor Voor- en Voorschoolse Educatie 2008.

<sup>5</sup> Regioplan (2007) Regelgeving en financiering kinderopvang en peuterspeelzalen, eindrapport.

dat gemeenten en Rijk zich gezamenlijk inzetten voor de verbetering van de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk. Het voornemen is om de basis-kwaliteit van peuterspeelzalen net als bij de kinderopvang landelijk te waarborgen, zodat ook voor peuterspeelzalen overal dezelfde basis-kwaliteitseisen gaan gelden. Het kabinet vindt – ook in een geharmoni-seerd stelsel van peuterspeelzalen en kinderopvang – echter niet dat alle voorzieningen identiek moeten zijn. Het kabinet acht het wenselijk om, binnen één kader van kwaliteitseisen, ruimte te bieden voor het maatwerk dat bij de opzet van de voorziening (kinderopvang of peuterspeelzaal) past. Hierdoor blijft de diversiteit in het stelsel behouden. Het kabinet legt dus de nadruk op de harmonisatie van de inhoud, niet van de vorm.<sup>1</sup> Waar sommige peuterspeelzalen inmiddels kunnen bogen op veel erva-ring met voorschoolse educatie, zal in de kinderopvang meer pioniers-werk moeten plaatsvinden als het gaat om het aanbieden van vve-pro-gramma's. Voor de kinderopvang ligt hier een kans om met de introductie van voorschoolse educatie de pedagogische kwaliteit verder te verbe-teren. Als kindercentra en peuterspeelzalen meer gaan samenwerken, biedt dit kansen tot wederzijdse beïnvloeding en het combineren van het beste van twee werelden. In enkele gemeenten komt deze samenwerking al steeds meer op gang.

Dit hoofdstuk gaat allereerst in op de huidige situatie en de wensen voor verbetering (paragraaf 3.2). Vervolgens wordt aangegeven welke kwaliteitsverhoging wordt beoogd met wijziging in wet- en regelgeving (paragraaf 3.3). Ten slotte wordt in paragraaf 3.4 aangegeven hoe de verantwoordelijkheid voor de kwaliteitseisen peuterspeelzalen wordt geregeld.

### **3.2. Huidige situatie en wensen voor verbetering**

#### *Kwaliteit peuterspeelzalen*

De afgelopen jaren hebben de peuterspeelzalen een professionaliserings-slag gemaakt. Dat is de kwaliteit van de peuterspeelzalen ten goede gekomen. Deels is dit het gevolg van de introductie van voorschoolse educatie in het peuterspeelzaalwerk. De kwaliteit voor peuterspeelzalen was de afgelopen jaren decentraal geregeld. Hierdoor voldoet een aantal peuterspeelzalen niet aan een aantal kwaliteitseisen die logischerwijs wel te verwachten zouden zijn, wanneer de belangen van het kind centraal staan (bijvoorbeeld het opleidingsniveau van leidsters). De kwaliteitseisen in de kinderopvang zijn wel landelijk wettelijk vastgelegd.

Om een aantal redenen ligt het voor de hand om kinderen in peuterspeel-zalen ook een minimumniveau aan kwaliteit te bieden. In de huidige situatie is de zorg voor kwaliteit in een aantal gemeenten onvoldoende opgepakt, vooral qua investeringen. Het is een langgekoesterde wens van de sector zelf, om de kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen wettelijk vast te leggen, zodat er eensluidende landelijke eisen gaan gelden. De afge-lopen jaren is gebleken dat louter stimulerende maatregelen niet leiden tot het gewenste effect: anders waren er geen groepen meer geweest waar alleen vrijwilligers werken. Ook was de leidster-kind ratio dan gunstiger geweest dan nu gemiddeld het geval is. Wanneer basis-kwaliteitseisen wettelijk verankerd zijn in een landelijk kader, ontstaat net als in de kinderopvang een mogelijkheid om situaties die onder het niveau van de kwaliteitseisen liggen, aan te pakken. Daarnaast vindt het kabinet het van belang dat eventuele taalachterstanden bij kinderen tijdig worden gesignaleerd: hiervoor is een gegarandeerd minimumniveau aan gekwali-ficeerde leidsters nodig. Voor het verhogen van de kwaliteit van de voor-schoolse educatie is een goede basiskwaliteit van zowel kinderopvang als peuterspeelzalen eveneens essentieel. Het aantal kinderplaatsen in het

<sup>1</sup> Brief «Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie», Kamerstukken II, 2007/08, 31 322, nr. 24.

peuterspeelzaalwerk is in 2008 teruggelopen met 5% in 2008<sup>1</sup>. 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. Voor de praktijk is het belangrijk dat de kwaliteitseisen worden geharmoniseerd, omdat dit samenwerking vergemakkelijkt wanneer lokale partners dit wensen of noodzakelijk vinden. Verder biedt dit meer duidelijkheid voor toezicht en handhaving. Nu zijn er voor peuterspeelzalen per gemeente verschillende toezichtkaders van toepassing en dat kan tot verwarring leiden. Er zijn ook peuterspeelzalen die nu al (ruim) voldoen aan de in dit wetsvoorstel genoemde basiskwaliteitseisen. Omdat dit wetsvoorstel kwaliteitsverbetering tot doel heeft, is het nadrukkelijk niet de bedoeling dat een huidig hoger kwaliteitsniveau aangepast gaat worden aan de nieuwe basiskwaliteitseisen. Het wettelijk kader voor de kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen kan worden vormgegeven met oog voor verschillen die er tussen kinderopvang en peuterspeelzalen bestaan.

#### *Kwaliteit voorschoolse educatie*

Kwalitatief goede voorschoolse educatie heeft een positief effect op het voorkomen en verminderen van taalachterstanden bij kinderen.<sup>2</sup> In de huidige situatie op peuterspeelzalen en kindercentra kan de kwaliteit van de voorschoolse educatie nog verbeterd worden. Dat moet ook gebeuren, omdat dit voor kinderen met een risico op een taalachterstand extra belangrijk is.

Uit binnen- en buitenlands onderzoek blijkt dat een gestructureerd vve-programma voor doelgroepkinderen van 2 tot 6 jaar dat meerdere dagdelen per week in kleine groepen wordt gegeven positieve effecten heeft op het voorkomen en verminderen van onderwijsachterstanden van kinderen. Verder is noodzakelijk dat er sprake is van een doorlopende lijn van voorschoolse educatie in peuterspeelzalen of kinderopvang naar de vroegschoolse educatie op de basisschool.<sup>3</sup> Het huidige Besluit vaststelling doelstelling en bekostiging onderwijsachterstandenbeleid 2006–2010 biedt onvoldoende kwaliteitswaarborgen om significante voortgang in de ontwikkeling van kinderen te kunnen signaleren. Volgens het Besluit moet voorschoolse educatie verzorgd worden door gekwalificeerd personeel. In het Besluit wordt in het midden gelaten wat daaronder moet worden verstaan. Daardoor kan ook (te) laag opgeleid personeel vve-programma's uitvoeren. Verder is in dit Besluit opgenomen dat de voorschoolse educatie minimaal drie dagdelen per week gedurende een jaar gegeven dient te worden. Uit onderzoek blijkt echter dat zeker vier dagdelen nodig zijn.<sup>4</sup> In dit wetsvoorstel is een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur opgenomen om dergelijke kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie in zowel kindercentra als peuterspeelzalen voor te kunnen schrijven.

<sup>1</sup> Trends in en rondom het peuterspeelzaalwerk, Sardes 2009.

<sup>2</sup> Vgl. bijv.: Kampen, A. van, Kloprogge, J., Rutten, S. & Schonewille, B. (2005). *Voor- en Vroegschoolse Zorg en Educatie: de toekomst verkend*. Utrecht: Sardes.

<sup>3</sup> IVA Beleidsonderzoek en advies, Kwaliteit onder de loep, 2008 en in dit kader daarin aangehaalde studies.

<sup>4</sup> Vegt, A.L. van der, Rutten, S., Schonewille, B. (2007). *Vier dagdelen VVE, Kosten, organisatorische gevolgen en te verwachten effecten*. Utrecht: Sardes.

Uit sommige onderzoeken kunnen nog niet duidelijke conclusies worden getrokken over de effectiviteit van voor- en vroegschoolse educatie. Reden daarvan is echter dat in veel onderzoeken de uitvoeringscondities nog niet op orde zijn. Verder zijn in sommige onderzoeken de kinderen niet meerjarig gevolgd (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 (zie paragraaf 2.2). 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 cohort-onderzoek COOL 5–18 (pre-COOL). Hierbij worden kinderen van 2 en 3 jaar gevolgd in hun ontwikkeling. De invloed van voor- en vroegschoolse educatie en de mate waarin daarbij wordt voldaan aan de noodzakelijke uitvoeringscondities wordt daarbij zichtbaar. Tevens wordt in dat onderzoek bijgehouden hoe dit effect in hun latere schoolloopbaan wordt vastgehouden.

### **3.3. Verhoging kwaliteit door wijziging wet- en regelgeving**

#### *Inhoud wettelijke kwaliteitseisen peuterspeelzalen*

Het kabinet gaat investeren in het peuterspeelzaalwerk. Het voorstel is om de kwaliteitseisen die de Wet kinderopvang noemt voor de kindercentra (dus niet voor de gastouderopvang) grotendeels over te nemen voor de peuterspeelzalen. Dit betekent dat de kwaliteitseisen wettelijk globaal worden vastgelegd en uitgewerkt worden in beleidsregels. Hiermee ontstaat een landelijk kwaliteitskader voor peuterspeelzalen. Het landelijk kwaliteitskader gaat gelden voor alle peuterspeelzalen. Het maakt niet uit of die peuterspeelzalen tot op dit moment geen subsidie ontvangen en zij wel of geen voorschoolse educatie verzorgen. De beleidsregels komen tot stand op basis van een convenant tussen betrokken partijen, en dus via zelfregulering. Net zoals dat wordt voorgesteld voor kinderopvang, bevat dit wetsvoorstel een grondslag om de kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen bij algemene maatregel van bestuur uit te werken. Daarvan kan gebruik worden gemaakt als er geen convenant tot stand komt of het proces van wijziging van het convenant in een impasse komt dan wel dreigt te komen.

Wanneer voorzieningen in de toekomst meer naar elkaar toe willen groeien, zullen zij in de basis zo moeten worden vormgegeven, dat dit samenwerking vergemakkelijkt. Het naar elkaar toe brengen en daarmee grotendeels harmoniseren van de kwaliteitseisen van kindercentra en peuterspeelzalen is een belangrijke stap in het faciliteren van samenwerking. Hierover zijn afspraken gemaakt met de VNG<sup>1</sup>. Harmonisatie van kwaliteitseisen is hierbij een middel om samenwerking van voorzieningen mogelijk te maken. In situaties waar geen samenwerking aan de orde is, zorgt harmonisatie van kwaliteitseisen ervoor dat kinderen desondanks in een kwalitatief vergelijkbare uitgangspositie qua voorziening terecht komen.

De harmonisering leidt ertoe dat de volgende kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen gaan gelden:

- aanbieden van verantwoorde opvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving,
- verantwoorde opvang wordt getoetst aan de inzet van kwalitatief en kwantitatief personeel (groeps grootte en opleidingseisen), de verantwoordelijkheidstoedeling (leidster-kindratio) en het pedagogisch beleid,
- personeel is in het bezit van een verklaring omtrent het gedrag,
- schriftelijke risico-inventarisatie van de risico's van de opvang van kinderen,
- mogelijkheid tot het stellen van regels over administratie, om zonodig, monitoring mogelijk te maken,
- informatieplicht aan ouders over beleid,
- voorschriften over de voertaal. en
- een vorm van oudervertegenwoordiging, inclusief klachtenregeling.

<sup>1</sup> Bestuurlijke afspraken VVE tussen OCW en VNG, d.d. 24 april 2008.



Het gaat bij peuterspeelzalen dus om bovengenoemde eisen zoals die grotendeels ook gelden voor de kindercentra, inclusief de eisen rond de melding en registratie. Er zijn ook bestaande eisen over veiligheid en gezondheid die algemeen geldend zijn, te denken valt aan bijvoorbeeld brandweer voorschriften, eisen aan speeltoestellen en keukenhygiëne (Voedsel en Waren Autoriteit). Dit blijft in die betreffende wet- en regelgeving geregeld.

Het al dan niet aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag is een belangrijk verschil tussen kindercentra en peuterspeelzalen. Ouders kunnen aanspraak maken op een kinderopvangtoeslag als zij arbeid en zorg combineren en als ze hun kind onderbrengen in een geregistreerd kindercentrum dat voldoet aan de kwaliteitseisen voor kinderopvang, zoals die zijn neergelegd in de Wet kinderopvang. Ook blijven met dit wetsvoorstel nog steeds enkele andere verschillen bestaan tussen kindercentra en peuterspeelzalen zoals de eisen voor de leidster-kind ratio en het opleidingsniveau (zie hierna). Bovendien blijven de inrichtingseisen voor peuterspeelzalen gemeentelijk beleid. Deze verschillen hangen samen met de doelgroep van peuterspeelzalen (2 en 3 jarigen) en het feit dat peuterspeelzalen slechts enkele uren per dag worden bezocht. Kinderen in een kindercentrum verblijven er doorgaans langer. Ook hangen deze verschillen samen met mogelijkheden tot gemeentelijk maatwerk en de functie van peuterspeelzalen als laagdrempelige buurtvoorziening.

#### *Onderwerpen en proces van zelfregulering*

Belangenorganisaties voor peuterspeelzaalwerk, kinderopvang en ouders hebben aangegeven het wenselijk te vinden om met elkaar tot een convenant over kwaliteitseisen peuterspeelzalen te willen komen. Het convenant zal – indien passend binnen het voorliggende wetsvoorstel – vastgelegd worden in beleidsregels. De VNG zal in dat geval het convenant ook overnemen in een modelverordening: op die manier hebben gemeenten een helder overzicht van de geldende kwaliteitsregels. Het convenant gaat invulling geven aan bovengenoemde wettelijke eisen. Verder zal het convenant de punten overnemen waarover het kabinet al een standpunt heeft ingenomen zoals de leidster-kind ratio en opleidingseisen voor beroepskrachten (zie ook de paragraaf hieronder). Met het oog op de harmonisatieontwikkelingen die zich al in de praktijk voordoen, zullen partijen het convenant van de kinderopvang als uitgangspunt nemen. Mocht het toch niet mogelijk blijken tot een convenant te komen dat passend is binnen het voorliggende wetsvoorstel, dan zal er een algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld.

#### *Verschillen*

Ook al wordt het convenant van de kinderopvang als uitgangspunt genomen, toch zal er op bepaalde punten maatwerk nodig zijn. Kinderen verblijven maar een paar uur per dag in een peuterspeelzaal en daarom is het niet logisch dat er een slaapruijnte zou moeten zijn. Door die eis niet op te nemen in het convenant, kunnen peuterspeelzalen laagdrempelig blijven. Voor de inrichtingseisen is ook maatwerk nodig. Gemeenten kunnen onder de Wet maatschappelijke ondersteuning zelf invulling geven aan het aantal vierkante meters en de eisen aan de buitenruimte, waarbij ze rekening kunnen houden met lokale wensen en mogelijkheden. De VNG is voornemens in de modelverordening wel een richtlijn op te nemen, waarbij het dus aan gemeenten is dit over te nemen.

#### *Leidster-kindratio, opleidingsniveau en groepsgrootte*

Er zijn twee onderwerpen waarbij het kabinet heeft aangegeven hoe zij als

kwaliteitseis moeten worden uitgewerkt. Het gaat om de leidster-kindratio en het opleidingsniveau van de leidsters. Deze zijn immers bepalend voor de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk. Voor een goede ontwikkeling van kinderen is het van belang dat het opleidingsniveau van de leidsters voldoende is en dat niet te veel kinderen onder de hoede van een leidster worden gebracht.<sup>1</sup> Uit dat laatste volgt een logische maximering van de groepsgrootte.

#### *Leidster-kindratio*

Er zitten op peuterspeelzalen kinderen van 2 en 3 jaar. Ze kunnen blijven tot de leeftijd dat ze naar de basisschool gaan. Voor driejarigen is de norm in de kinderopvang 1 beroepskracht op maximaal 8 kinderen. Voor tweejarigen is de norm 1 op maximaal 6. Het kabinet heeft bepaald dat de leidster-kindratio voor peuterspeelzalen 1 op maximaal 8 is. Volgens onderzoek van Regioplan<sup>2</sup>, hanteren gemeenten gemiddeld ongeveer een ratio van 1 op 9,2. De praktijk kan hier echter sterk van afwijken. Voor veel peuterspeelzalen zal de leidster-kindratio van 1 op maximaal 8 een forse kwaliteitsverbetering zijn. Vooral voor jonge kinderen is het immers van groot belang dat ze in kleine groepen met voldoende begeleiding terechtkomen. Frequentie van de interactie, die in kleine groepen nu eenmaal groter is, is van invloed op een goede (taal)ontwikkeling.<sup>3</sup> Door het verkleinen van de leidster-kindratio wordt ook een randvoorwaarde voor de goede voorschoolse educatie gerealiseerd.

#### *Opleidingsniveau*

Het kabinet heeft besloten dat er in de toekomst voor iedere peuterspeelzaalgroep tenminste één beroepskracht moet zijn met opleidingsniveau PW-3<sup>4</sup> (of equivalent, conform CAO). Dat maakt een eind aan de situatie van groepen met twee vrijwilligers. De inzet van beroepskrachten is van belang voor het tijdig signaleren van ontwikkelingsstoornissen of taalachterstanden. En dat is van belang voor de doelstelling van het kabinet dat alle kinderen met een taalachterstand een vve-programma aangeboden krijgen.

In de kinderopvang werkt men altijd met twee beroepskrachten met opleidingsniveau PW-3 (of equivalent) op een groep van maximaal 16 kinderen van 3 jaar (uitgaande van een horizontale groep). Dit is nodig, omdat kinderen doorgaans meer uren doorbrengen op het kinderdagverblijf dan in de peuterspeelzaal. Ook in peuterspeelzaalgroepen waar voorschoolse educatie wordt gegeven zijn er twee beroepskrachten op maximaal 16 kinderen. Voor het geven van voorschoolse educatie is een opleiding op minimaal PW-3 niveau nodig. In peuterspeelzalen en kindercentra waar voorschoolse educatie wordt aangeboden, is extra kwaliteit van personeel nodig om de vve-programma's te kunnen verzorgen. Het voorstel is om voorschoolse educatie niet alleen te laten verzorgen door personeel dat tenminste een PW-3-opleiding (of equivalent) heeft afgerond, maar dat aanvullend nog (na)scholing heeft gevolgd voor het werken met een vve-programma. Het werken met deze programma's is niet structureel ingebed in de opleidingen. Daarom is aanvullende scholing op het gebied van voorschoolse educatie een vereiste.

#### *Groepsgrootte*

De leidster-kind ratio is 1 op maximaal 8 kinderen en er moet minimaal 1 beroepskracht op een groep staan (en in het geval van voorschoolse educatie 2 beroepskrachten). De groepsgrootte is maximaal 16 kinderen per groep. Ook hierbij staat voorop, dat kwaliteitsverbetering het uitgangspunt is. Peuterspeelzalen die momenteel met 2 beroepskrachten op een groep staan, zullen bij de nieuwe leidster-kind ratio voor hun nieuwe

<sup>1</sup> IJzendoorn, R van, Tavecchio, L. en Riksen-Walraven, M. (2004). *De kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang*, pag.55, Boom, Amsterdam; Schipper, E. de, (2007) *What about the caregivers? Onderzoeksrapport*, pag. 113 Nijmegen Gevers Deynoot-Schaub, M. (2006) *Young Children's Behaviour in Child care Centers, Onderzoeksrapport*, pag/132 Amsterdam.

<sup>2</sup> Gemmeke, M., Gent, van M. (2007). *Regelgeving en financiering kinderopvang en peuterspeelzalen*. Amsterdam: Regioplan.

<sup>3</sup> IJzendoorn, R van, Tavecchio, L. en Riksen-Walraven, M. (2004). *De kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang*, pag.55, Boom, Amsterdam;

Schipper, E. de, (2007) *What about the caregivers? Onderzoeksrapport* Pag 113 Nijmegen Gevers Deynoot-Schaub, M. (2006) *Young Children's Behaviour in Child care Centers, Onderzoeksrapport* Pagina 132 Amsterdam

<sup>4</sup> De naam van de opleiding is tot 1 januari 2010: sociaal pedagogisch werk (spw-3).

groepen dezelfde kwaliteitsnorm (2 beroepskrachten) kunnen hanteren. Peuterspeelzalen met 1 of 2 vrijwilligers op een groep zullen met ingang van dit wetsvoorstel tenminste 1 beroepskracht op een groep hebben, daarnaast een vrijwilliger óf beroepskracht op een groep van maximaal 16 kinderen. Per leidster (beroepskracht of vrijwilliger) is de leidster-kind ratio dan 1 op maximaal 8 kinderen.

#### *Indirecte effecten van kwaliteitsverbetering voor de peuterspeelzalen*

Een indirect effect van de kwaliteitsverbetering van peuterspeelzalen is dat peuterspeelzalen beter in positie worden gebracht en daarmee de sluiting van peuterspeelzalen wordt tegengegaan. De kwaliteitsimpuls wordt immers door het Rijk betaald. Berekend is dat de structurele bijdrage van € 35 miljoen euro hiervoor voldoende moet zijn. Noodzakelijk 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, wordt geschoold personeel ontslagen. Door de hogere eisen aan peuterspeelzalen is er door dit wetsvoorstel juist meer geschoold personeel nodig. De kwaliteitsverhoging draagt dus ook bij aan het behoud van deze mensen.

Het wetsvoorstel zet daarmee in op het versterken van het peuterspeelzaalwerk, naast versterking van voorschoolse educatie in het peuterspeelzaalwerk en 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 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. In totaal ontvangen gemeenten hiervoor structureel ongeveer € 100 miljoen extra per jaar.

Het Rijk werkt aan een traject om extra leidsters op te leiden, zie hiervoor paragraaf 6.1. Mocht dat traject – ondanks alle inspanningen – op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet tot voldoende leidsters hebben geleid, dan zal deze kwaliteitsis zo snel mogelijk als reëel is in werking treden, bijvoorbeeld een jaar later. Beroepskrachten in opleiding kunnen eveneens meetellen als gekwalificeerde leidsters. Betrokken partijen kunnen dit in het convenant over de kwaliteitseisen in peuterspeelzalen nader uitwerken.

### **3.4. Verantwoordelijkheden Rijk en gemeenten**

De stelselverantwoordelijkheid voor de peuterspeelzalen blijft bij de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister voor Jeugd en Gezin. Hiervoor blijft het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning gelden: gemeenten blijven beleidsvrijheid houden om al dan niet een peuterspeelzaal op te zetten. Gemeenten zijn verantwoordelijk om daar goede locaties voor te vinden en te zorgen voor de toegankelijkheid hiervan (praktisch, financieel en geografisch). Ook zijn gemeenten verantwoordelijk voor de financiering van peuterspeelzaalwerk. Als een gemeente (of een private partij) voor peuterspeelzaalwerk kiest, dan moet bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wel worden voldaan aan de

kwaliteitseisen zoals die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) wordt stelselverantwoordelijk voor de wettelijke kwaliteitseisen (zie verder paragraaf 5.3). Vanuit deze verantwoordelijkheid stelt de Minister van OCW €35 miljoen ter beschikking voor een structurele kwaliteitsverbetering van de leidster-kindratio en het opleidingsniveau van de leidsters (zie verder paragraaf 4.5). De uitvoering van de kwaliteitseisen ligt bij gemeenten: zij zijn hiervoor het eerste aanspreekpunt.

## **HOOFDSTUK 4. VERSTERKING REGIEROL VAN GEMEENTEN**

### **4.1. Inleiding**

Gemeenten krijgen door dit wetsvoorstel meer instrumenten in handen om hun visie op het beleid voor jonge kinderen vorm te geven. Allereerst maken gemeenten de keuze op welke manier en in welk tempo zij de harmonisatie van kindercentra en peuterspeelzalen vorm willen geven (paragraaf 4.2). Verder krijgen zij de verantwoordelijkheid om een dekkend aanbod van voorschoolse educatie te organiseren (paragraaf 4.3). Omdat betrokken partijen verplicht zijn mee te werken aan de totstandkoming en uitvoering van afspraken met gemeenten hierover, worden gemeenten ook in staat gesteld om hun verantwoordelijkheid waar te maken. Gemeenten hebben daarnaast op «bovenschools» niveau een ondersteunende rol bij het voorkomen en tegengaan van onderwijsachterstanden bij leerlingen op de basisschool. Deze verantwoordelijkheid wordt toegelicht in paragraaf 4.4. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk staat beschreven hoe het geld over de gemeenten wordt verdeeld. Dit gebeurt op een manier die past bij de nieuwe rol van gemeenten. Ook het toezicht wordt zo georganiseerd dat het de positie van gemeenten versterkt. De manier waarop dat gebeurt staat beschreven in hoofdstuk 5. De huidige financiële bijdrage vanuit het Rijk gaat fors omhoog: dit staat beschreven in hoofdstuk 6.

### **4.2. Regierol van gemeenten bij harmonisatie van kindercentra en peuterspeelzalen**

Het Rijk ondersteunt de wens tot harmonisatie door de kwaliteitseisen voor kindercentra en peuterspeelzalen landelijk vast te leggen en te waarborgen (zie het voorgaande hoofdstuk). Gemeenten behouden in dit wetsvoorstel verder de ruimte om zelf de aard en het tempo van de harmonisatie tussen peuterspeelzalen en kindercentra te bepalen. Dit is ook een nadrukkelijke wens van gemeenten. Hierdoor kunnen initiatieven afgestemd worden op de lokale situatie en kunnen zij op draagvlak rekenen. Zo kunnen kindercentra en peuterspeelzalen als geheel zelfstandige organisaties functioneren. Maar een gemeente kan in overleg met betrokkenen ook besluiten om enkele plaatsen bij een kindercentrum in te kopen waardoor er op die manier binnen één en dezelfde organisatie zowel arrangementen van kinderopvang als peuterspeelzaalwerk wordt aangeboden. Er is dan geen verschil meer in de kwaliteit van de opvang. Het enige verschil is de wijze waarop ouders een tegemoetkoming ontvangen in de kosten (voor kinderopvang via de Belastingdienst en voor peuterspeelzaalwerk via de gemeente).

Er is meer regie nodig om de samenwerking rond voorschoolse voorzieningen binnen een gemeente goed op te kunnen zetten. Inmiddels zijn er al enkele veelbelovende initiatieven. Sommige gemeenten stellen bijvoorbeeld de peuterspeelzalen langer open. Andere gemeenten hebben kindercentra en peuterspeelzalen organisatorisch volledig geïntegreerd. Sommige gemeenten eisen voor peuterspeelzalen nu al twee beroeps-

krachten per groep. De lokale democratie blijft hierbij bepalend voor de besteding van middelen. Wel zijn met de VNG afspraken gemaakt dat zij gemeenten zullen stimuleren de huidige uitgaven voor peuterspeelzaalwerk in de toekomst in te blijven zetten voor het toegankelijk houden van de voorschoolse voorzieningen. Op macroniveau zullen de uitgaven aan peuterspeelzaalwerk worden gemonitord.

De gemeentelijke regierol moet ervoor zorgen dat in de toekomst bruggen worden geslagen tussen de voorzieningen. Deze regierol wordt gedeeltelijk versterkt door rijksbeleid (subsidieregeling<sup>1</sup>, harmonisatie regelgeving van kwaliteit en toezicht, initiatieven voor toegankelijk houden van peuterspeelzalen, stimuleren van meer voorschoolse educatie in kindercentra) én door de concrete invulling die gemeenten hieraan geven. De regierol wordt nog verder versterkt door de afspraken met het Rijk over de gezamenlijke doelen (zie paragraaf 4.3).

De VNG maakt ter ondersteuning van het harmonisatieproces een modelverordening waarin gemeenten de keuze hebben uit drie modellen van harmonisatie (zie paragraaf 6.1). Uiteraard blijven gemeenten vrij om een ander model te kiezen.

#### **4.3. Dekkend aanbod van en optimale deelname aan voorschoolse educatie**

De ambitie van het kabinet is dat gemeenten aan alle kinderen die dat nodig hebben voorschoolse educatie aanbieden via peuterspeelzalen en kindercentra. Daarnaast is de ambitie dat gemeenten zich samen met alle betrokken partijen inspannen om al deze kinderen aan voorschoolse educatie deel te laten nemen. Deze ambities zijn ook neergelegd in de Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs «*Scholen voor morgen*»<sup>2</sup>. Verder wordt er gestreefd naar minder segregatie in de voorschoolse periode dan wanneer het aanbod van voorschoolse educatie zich zou beperken tot uitsluitend peuterspeelzalen.

##### *Knelpunten bij het realiseren van de ambities van het kabinet*

De huidige wet- en regelgeving staat de kabinetsplannen op een aantal punten in de weg.

Met de VNG is afgesproken dat gemeenten in 2011 een dekkend aanbod van voorschoolse educatie voor alle kinderen uit de doelgroep hebben georganiseerd<sup>3</sup>. Deze afspraken bieden het Rijk echter geen juridische mogelijkheden om een individuele gemeente rechtstreeks aan te spreken als het aanbod niet dekkend blijkt te zijn of als er te weinig kinderen worden bereikt. Dat zal in de meeste gevallen ook niet nodig zijn: uit de afspraken met de VNG blijkt dat gemeenten hun verantwoordelijkheid op dit terrein zeker willen oppakken. Echter, juist vanwege het belang van voorschoolse educatie, is het noodzakelijk dat ouders steeds op een toegankelijk aanbod kunnen rekenen dat van goede kwaliteit is.

Gemeenten zijn op dit moment wettelijk niet verplicht om voorschoolse educatie aan te bieden.

Uit de tussenrapportage van de vve-monitor van september 2008 blijkt dat gemeenten in het voorjaar van 2008 62% van de doelgroep met voorschoolse educatie hebben bereikt<sup>4</sup>. Er is dus nog een behoorlijke groep die niet bereikt wordt. Dit heeft verschillende oorzaken. Voor sommige ouders blijkt deelname van hun kind aan voorschoolse educatie te duur en andere ouders zien het nut en de noodzaak van voorschoolse educatie niet in<sup>5</sup>. Daarnaast loopt de samenwerking tussen diverse betrokken instellingen binnen een gemeente niet altijd goed. Of het kan voorkomen dat er wel overleg plaatsvindt, maar dat dit niet leidt tot concrete afspraken waardoor partijen niet op hun verantwoordelijkheden aange-

<sup>1</sup> Regeling tot wijziging van de Subsidie-regeling kinderopvang en wijziging van de Regeling Wet kinderopvang (Stcrt. 2008, nr. 88).

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 293, nr. 1.

<sup>3</sup> Bestuurlijke afspraken 3 april 2008.

<sup>4</sup> Jepma, I.J., Kooiman, P. & Vegt, A.L. van der (2008). *Tweede meting van de landelijke VVE-monitor*. Utrecht: Sardes.

<sup>5</sup> Blanken, M. den, Vegt, A.L. van der (2007). *Voorschoolse educatie: waarom wel, waarom niet? Overwegingen van ouders om hun kinderen al dan niet te laten deelnemen aan VVE-programma's*. Utrecht: Sardes.

sproken kunnen worden<sup>1</sup>. Hierdoor komt het voor dat bijvoorbeeld een jgz-professional bij een kind wel een risico op taalachterstand in het Nederlands signaleert, maar dat er binnen een gemeente geen afspraken bestaan welke actie wordt ondernomen als ouders hun kind niet daadwerkelijk aanmelden bij een kindercentrum of peuterspeelzaal waar voorschoolse educatie wordt aangeboden.

Veel gemeenten hebben dan ook te kennen gegeven dat zij hun regierol graag willen versterken. Het Rijk komt gemeenten met dit wetsvoorstel daarin tegemoet.

#### *Afspraken met gemeenten*

In de afgelopen jaren heeft het Rijk op verschillende manieren afspraken gemaakt met gemeenten om samen de doelstellingen voor voorschoolse educatie te halen. Er zijn prestatieafspraken met de G31 gemaakt en er is extra geld beschikbaar gekomen voor het sneller bereiken van de doelgroep in alle gemeenten. Recent zijn er convenanten gesloten met de VNG, de G4, Oost-Groningen, Zuid-Limburg en Zuid-Oost Drenthe. Deze moeten ervoor zorgen dat alle kinderen die dat nodig hebben voorschoolse educatie krijgen. De gemeenten die meedoen aan de *pilots* hebben hiervoor geld en instrumenten gekregen. Door dit wetsvoorstel wil het kabinet bovengenoemde afspraken met gemeenten definitief en voor *alle* gemeenten vastleggen. Hiermee worden tegelijkertijd de bestuurlijke drukte en administratieve lasten vermeden rond het sluiten en bijstellen van convenanten.

#### *Wettelijke verantwoordelijkheid van gemeenten*

Eerder heeft het kabinet besloten de leerplicht niet te verlagen van de huidige 5 jaar naar 3 jaar<sup>2</sup>. Het kabinet heeft wel besloten dat gemeenten aangesproken moeten kunnen worden op hun verantwoordelijkheid voor een dekkend aanbod van voorschoolse educatie. Uit de eerder genoemde bestuurlijke afspraken met de VNG blijkt dat gemeenten deze verantwoordelijkheid ook op zich willen nemen.

In de beschrijving van die wettelijke verantwoordelijkheid is een aantal punten van belang.

Ten eerste moeten ouders kunnen rekenen op een plaats voor hun kind in een peuterspeelzaal of kindercentrum met voorschoolse educatie. De spreiding van deze plaatsen moet zodanig zijn dat segregatie niet in de hand wordt gewerkt. Daarom nemen gemeenten de verantwoordelijkheid op zich voor het aanbieden van voldoende plaatsen voor voorschoolse educatie in aantal en in spreiding. Gemeenten bepalen door middel van subsidieverstrekking welke peuterspeelzalen en kindercentra voorschoolse educatie gaan verzorgen. Zij krijgen hierbij ruimte om te doen wat goed is voor de lokale situatie, zonder dat hier rijksbemoeienis bij komt kijken. Relevant is dat gemeenten hierbij wel bewaken dat er een «eerlijk speelveld» is tussen gesubsidieerde (al dan niet gemeentelijke) peuterspeelzalen en private kindercentra.

Ten tweede moet de voorschoolse educatie voor iedereen te betalen zijn. Daarom wordt de Wet op het primair onderwijs zodanig aangepast dat gemeenten aan ouders van wie de kinderen deelnemen aan voorschoolse educatie, een ouderbijdrage mogen vragen die maximaal de hoogte is van de bijdrage die zij op grond van de Wet kinderopvang zouden betalen als zij recht zouden hebben op de maximale kinderopvangtoeslag.

Ten derde moeten ouders kunnen rekenen op kwaliteit. Als hun kind voorschoolse educatie volgt, moeten zij ook de zekerheid hebben dat het een positief effect heeft op de (taal)ontwikkeling. Gemeenten nemen daarom de verantwoordelijkheid op zich voor het aanbieden van kwalitatief volwaardige plaatsen voor voorschoolse educatie.

---

<sup>1</sup> Oberon jaarbericht 2008: in 60% van de gemeenten zijn er afspraken gemaakt met meetbare doelen.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 891, nr. 4, pag. 22.

Niet alleen het aanbod moet op orde zijn: vanwege het gezamenlijke doel van Rijk en gemeenten is het ook belangrijk dat gemeenten zich – met overige betrokkenen – inspannen om ouders te bewegen hun kinderen daadwerkelijk aan voorschoolse educatie deel te laten nemen. Er zijn diverse voorbeelden van gemeenten die dit met succes hebben opgepakt. Zo zijn er in de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht, de *pilot*gemeenten in Groningen, Limburg en Drenthe, maar ook daarbuiten (zoals de gemeente Boxtel) vergaande afspraken gemaakt met jgz-instellingen over de signalering van risico's op taalachterstand, voorlichting aan ouders en hulp bij en controle op de inschrijving voor voorschoolse educatie. Binnen die gemeenten bestaan nu sluitende aanpakken, met bijvoorbeeld de inzet van een felicitatiedienst, buurtmoeders in de wachtkamer van het consultatiebureau en kennismakingsochtenden in de peuterspeelzalen. Ook zijn er in die gemeenten afspraken over de overdracht van gegevens. Uit de praktijk blijkt dat ouders bij de jgz-instelling bijna altijd toestemming geven voor de overdracht van gegevens naar bijvoorbeeld de welzijnsinstelling van de gemeente waardoor die goed in beeld kan brengen welke kinderen ingeschreven worden bij een voorschoolse voorziening.

De minister kan nagaan of gemeenten er in slagen hun verantwoordelijkheid voldoende invulling te geven door de informatieplicht van gemeenten. Gemeenten leveren in ieder geval informatie aan de Inspectie van het Onderwijs over hoeveel plaatsen voor voorschoolse educatie er zijn en hoeveel kinderen zij bereiken. Deze informatie wordt verzameld in een jaarlijkse monitor.

Bij de vaststelling of een gemeente voldoende aanbod levert (dus overeenkomstig de omvang van de doelgroep) is het noodzakelijk dat er een maatstaf wordt gebruikt die voor alle gemeenten hetzelfde is. Daarom is ervoor gekozen om de grootte van de doelgroep te meten op grond van de gewichtenregeling. Het aanbod van voorschoolse educatie moet dus minimaal overeenkomstig het aantal gewichtenkinderen zijn. De gemeente heeft echter feitelijke beleidsvrijheid om te bepalen welke kinderen tot de doelgroep horen. De gemeente kan de doelgroep dus ruimer vaststellen dan het minimale aantal overeenkomstig de gewichtenregeling. Als de gemeente het aanbod overeenkomstig het aantal gewichtenkinderen op orde heeft, maar niet overeenkomstig het aantal kinderen op grond van de eigen definitie, dan wordt de gemeente daar dus niet op afgerekend. Bovendien zal er alleen gekeken worden naar de omvang van het aanbod, zonder dat er wordt nagegaan op grond van welke definitie een kind aan voorschoolse educatie deelneemt.

Indien blijkt uit de monitor dat een gemeente het aanbod van voorschoolse educatie of de deelname van doelgroepkinderen aan voorschoolse educatie niet op orde heeft, kan dit aanleiding zijn voor de minister om door middel van taakverwaarlozing in te grijpen.

#### *Versterking regierol gemeente en instrumentarium*

Gemeenten krijgen een inspanningsverplichting om zoveel mogelijk kinderen uit de doelgroep met voorschoolse educatie te bereiken. De acties die hiervoor nodig zijn, zullen per gemeente en per gezin verschillen. Bovendien kunnen gemeenten dit niet alleen. Om te zorgen dat gemeenten de regie kunnen voeren over de afspraken met alle betrokken organisaties, worden alle betrokken partijen verplicht om afspraken te maken over de invulling van de inspanningsverplichting én die na te komen. Gemeenten wordt daarmee ruimte geboden om in

dialogoog te gaan over de vraag wat ieders bijdrage kan zijn vanuit de gedachte dat het kind centraal staat en dat samenwerking meerwaarde heeft.

Het gaat om de volgende afspraken.

Gemeenten stellen ten eerste de doelgroep voor voorschoolse educatie vast. Zij hebben daarin beleidsvrijheid, maar het moet uiteraard wel gaan om kinderen voor wie voorschoolse educatie is bedoeld. Dat zijn kinderen die een risico hebben op een taalachterstand in het Nederlands door een gebrek aan taalaanbod in hun omgeving. De gemeente heeft beleidsvrijheid om te concretiseren wie dit precies zijn. De kinderen met een risico op een taalachterstand in het Nederlands kunnen bijvoorbeeld gesignaleerd worden op basis van de omgevingsanalyse die instellingen voor de Jeugdgezondheidszorg (jgz-instellingen)<sup>1</sup> in opdracht van de gemeente uitvoeren. Gemeenten kunnen echter ook bepalen dat het gaat om kinderen van ouders met een laag of zeer laag opleidingsniveau. Of om alle kinderen in een bepaalde wijk binnen de gemeente.

Een tweede onderwerp waarover gemeenten afspraken maken is de manier waarop alle kinderen uit de doelgroep worden toegeleid naar voorschoolse educatie. Er moet vastgesteld worden wie op welk moment welke verantwoordelijkheid heeft. Hierdoor komt er binnen een gemeente een «sluitende aanpak» om alle kinderen uit de doelgroep te bereiken. Dit leidt mede tot een stijging van het aanbod in kindercentra én tot een stijging van de totale deelname aan voorschoolse educatie.

Een derde onderwerp is de organisatie van een doorlopende leerlijn van voorschoolse naar vroegschoolse educatie. Hierdoor kunnen partijen zich niet meer onttrekken aan hun gezamenlijke verantwoordelijkheid om een brug te slaan tussen de voor- en vroegschoolse educatie. Daarbij is van belang dat een kind gedurende meerdere jaren moet deelnemen aan een vve-programma om onderwijsachterstanden te voorkomen en in te lopen. Wat nog ondersteunend zal werken bij het maken van afspraken over de doorlopende leerlijn, is dat peuterspeelzalen en kindercentra afspraken kunnen maken met basisscholen over de wijze waarop gegevens over de ontwikkeling van het kind worden overgedragen. Dit is wenselijk voor het opbrengstgericht werken van de instellingen en voor de organisatie van een goede overdracht tussen de instellingen. Het gaat dan om informatie over (de ontwikkeling van) een kind door peuterspeelzalen en kindercentra die systematisch wordt doorgegeven aan de basisschool van het kind. De afspraken moeten uiteraard wel in overeenstemming zijn met de wet- en regelgeving die geldt rond de overdracht van gegevens. Het is dan ook niet de bedoeling dat er bijvoorbeeld medische gegevens worden overgedragen: het gaat om gegevens over de ontwikkelingsfase van het kind. Deze gegevens kunnen overgedragen worden als de ouders daarvoor toestemming hebben gegeven. Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij het betreffende artikel over de overige privacy-aspecten. Daarnaast kunnen afspraken gemaakt worden over de «warme» (persoonlijke) overdracht. Hiermee wordt bedoeld dat afspraken worden gemaakt over de wijze waarop de overdracht van kinderen van de peuterspeelzaal of het kindercentrum naar de basisschool plaatsvindt. Bijvoorbeeld door een gesprek over de ontwikkeling van het kind tussen de beroepskracht op peuterspeelzaal/kindercentrum en de leerkracht op de basisschool.

Een vierde onderwerp is het resultaat van vroegschoolse educatie. Verder in deze paragraaf, onder het kopje «Positie van scholen en vroegschoolse educatie», wordt aangegeven dat er geen kwaliteitseisen voor vroegschoolse educatie in het wetsvoorstel zijn opgenomen omdat er in het onderwijs sprake is van opbrengstgerichte sturing. De afspraken op het gebied van vroegschoolse educatie gaan dan ook over de resultaten die scholen bereiken op het terrein van vroegschoolse educatie. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het aantal kinderen dat een niveau stijgt, het aantal kinderen dat bijvoorbeeld minimaal op niveau C zit of afspraken over de

<sup>1</sup> Ontwikkeld door het RIVM en in april 2009 door het Centrum Jeugdgezondheid verspreid.



minimale woordenschat aan het einde van groep 2. Het is aan de scholen om voor het bereiken van die resultaten de weg daarnaar toe te kiezen. Afspraken over resultaten zijn verplicht; afspraken over het «hoe» dus niet. Gemeenten en scholen blijven altijd vrij om alsnog afspraken te maken over het «hoe», zoals het soort vve-programma of het aantal leerkrachten voor de groep, organisatie van ouderbetrokkenheid. Daarnaast zijn gemeenten vrij om scholen bij deze afspraken te ondersteunen met het geld dat zij ter beschikking hebben voor het onderwijsachterstandenbeleid (het huidige geld voor schakelklassen); zie daarvoor paragraaf 4.4.

#### *Betrokken partijen*

Op dit moment voeren gemeenten verplicht overleg met de bevoegde gezagsorganen van scholen en kindercentra. Gelet op de bovengenoemde vier onderwerpen waarover afspraken worden gemaakt, is het van belang dat de bevoegde gezagsorganen van peuterspeelzalen en jgz-instellingen ook tot de vaste overlegpartners gaan behoren. Zij zijn immers nauw betrokken bij de uitwerking van de afspraken.

Zo is het bijvoorbeeld niet werkbaar voor de jgz-instellingen als zij bij een kind signaleren dat er sprake is van een risico op een taalachterstand in het Nederlands, maar er vervolgens onvoldoende aanbod aan voorschoolse educatie is waar zij die kinderen naar kunnen verwijzen.

De jgz-instelling is in het wetsvoorstel echter niet opgenomen als een organisatie die verplicht is om partij te zijn bij de afspraken. De afspraken hierover maken namelijk onderdeel uit van het maatwerkdeel van het basistakenpakket jeugdgezondheidszorg dat het college van burgemeester en wethouders vaststelt. Het maakt onderdeel uit van het maatwerkdeel vanwege de beleidsvrijheid die gemeenten op deze punten hebben. Het opnemen van een separate verplichting voor jgz-instellingen om afspraken met gemeenten te maken, zou deze constructie doorkruisen. Aangezien het college van burgemeester en wethouders verplicht is afspraken te maken over de vaststelling van de doelgroep en de wijze waarop de kinderen uit de doelgroep worden toegeleid naar voorschoolse educatie, kan het college tegelijkertijd niet om de jgz-instellingen heen. Peuterspeelzalen kunnen eveneens een subsidierelatie met gemeenten hebben. Hiervoor bestaat echter geen specifieke wet- en regelgeving. De peuterspeelzalen maken daarom wel onderdeel uit van de afspraken. De gemeente zal de afspraken voor de peuterspeelzalen die een subsidierelatie met gemeenten hebben, vastleggen in een uitvoeringsovereenkomst bij de beschikking tot subsidieverlening (artikel 4: 36 van de Algemene wet bestuursrecht).

#### *Doorzettingsmacht voor gemeenten*

Als gemeenten met betrokken partijen afspraken aan het voorbereiden zijn over de eerder genoemde onderwerpen, kan het zijn dat partijen op een punt komen dat ze er gezamenlijk niet uit komen. Het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college van B&W) voert de regie en neemt het initiatief tot het maken van afspraken. De gemeente heeft een instrument nodig om tot afspraken tot komen als niet alle partijen meewerken; anders is de gemeente niet in staat om te voldoen aan haar wettelijke verantwoordelijkheid. In het wetsvoorstel is opgenomen dat het college van B&W – na een redelijke termijn van onderhandelen – het besluit kan nemen dat de afspraken ook gaan gelden voor de partijen die geen deel uit willen maken van de afspraken. Het college van B&W zal dit instrument inzetten als ultimum remedium. De gelijkwaardigheid van partijen bij de onderhandelingen blijft immers het uitgangspunt. Op die manier wordt – ook bij de uitvoering van de afspraken – het meeste bereikt. Alleen als voor een gemeente dreigt dat zij haar wettelijke verant-

woordelijkheid niet waar kan maken, zal de gemeente haar bevoegdheid kunnen inzetten. In verreweg de meeste gevallen zal het niet zover komen.

Als het college van B&W besluit de werkingssfeer van de afspraken tot meerdere partijen uit te breiden, is er sprake van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat het besluit ook moet voldoen aan de eisen van behoorlijk bestuur. Het college van B&W moet bij het nemen van een dergelijk besluit dus alle betrokken belangen afwegen. Daarbij mogen de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van het besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Voor een besluit op grond van dit wetsvoorstel betekent dit dat het college van B&W de nadelige gevolgen van het uitbreiden van de werkingssfeer van de afspraken, in verhouding moeten staan tot het te dienen doel van het besluit. Het doel van het besluit moet zijn: samenhangend onderwijsachterstandenbeleid op het terrein van:

- het optimaliseren van de deelname van het aantal kinderen aan voor-schoolse educatie of,
  - de resultaten van vroegschoolse educatie.
- Een voorbeeld waarbij er in ieder geval sprake is van een situatie waarbij de nadelige gevolgen voor een partij onevenredig groot zijn in verhouding tot het doel van het besluit, is als een voorgenomen besluit van B&W in strijd zou komen met artikel 23 van de Grondwet; een dergelijk besluit behoort dan niet genomen te worden.

Een ander punt dat het college van B&W moet meenemen bij de afweging van belangen is het draagvlak binnen de gemeente voor de uitvoering van de afspraken. Het college van B&W moet bijvoorbeeld afspraken maken met de schoolbesturen. In een gemeente kan één schoolbestuur diverse scholen onder zich hebben waar bijvoorbeeld 50% van de leerling-populatie binnen de gemeente staat ingescheven. Als dat schoolbestuur niet meewerkt aan de afspraken, en de andere schoolbesturen werken wel mee, kan dat – afhankelijk van de bezwaren van dat schoolbestuur – aanleiding zijn voor de gemeente om geen doorzettingmacht toe te passen maar bijvoorbeeld een bemiddelaar in te zetten. Belanghebbenden hebben op grond van de Algemene wet bestuursrecht de mogelijkheid om bezwaar en beroep aan te tekenen tegen het besluit van het college van B&W.

#### *Positie van scholen en vroegschoolse educatie*

Scholen hebben belang bij een goede regeling van de voorschoolse educatie. Bij de bespreking van dit wetsvoorstel hebben de vertegenwoordigers van het basisonderwijs ook aangegeven dat scholen het positieve resultaat zien van voorschoolse educatie bij kinderen die dit gevolgd hebben. Zij hebben eveneens belang bij een goede overdracht van gegevens over de ontwikkeling van de kinderen zodat zij weten op welk niveau zij met de kinderen verder kunnen gaan met het aanbieden van vroegschoolse educatie. Uit diverse onderzoeken blijkt immers dat een goede organisatie van de doorlopende leerlijn van belang is voor de effectiviteit van vve<sup>1</sup>. Scholen zijn dus een belangrijke partij bij de afspraken over vve binnen een gemeente.

Het wetsvoorstel bevat een grondslag om kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie vast te stellen. Dit is noodzakelijk, omdat de opbrengsten van voorschoolse educatie op vierjarige leeftijd nog moeilijk vast te stellen zijn. Voor vroegschoolse educatie zijn de opbrengsten wel meetbaar. Mede om die reden zijn er geen kwaliteitseisen voor vroegschoolse educatie in het wetsvoorstel opgenomen. Als de Inspectie van het Onderwijs constateert dat de tussenresultaten van een school achterblijven en dat die school blijkt te werken met programma's waarvan niet (empirisch) is aangetoond dat het een kwalitatief goede programma's zijn, moet deze

---

<sup>1</sup> Zie de voetnoten in hoofdstuk 1.

school kunnen aantonen waarom nu juist voor dat specifieke programma gekozen is (comply or explain). Ook zal de Inspectie van het Onderwijs in het kader van de doorlopende leerlijn signalen kunnen ontvangen uit de voorschoolse educatie over de vroegschoolse educatie en vice versa. Omdat het enige tijd kan duren voordat een eventueel tekort aan kwaliteit van de vroegschoolse educatie aan het licht komt én vanwege het belang van samenhangend beleid binnen een gemeente, is in het wetsvoorstel opgenomen dat gemeenten en scholen afspraken maken over de doorlopende leerlijn, de wijze van overdracht van gegevens en het resultaat dat scholen moeten bereiken met vroegschoolse educatie.

Het maken van dergelijke afspraken tussen gemeenten en scholen is in lijn met de decentralisatie van het huisvestings- en onderwijsachterstandenbeleid naar gemeenten zoals dat al enige tijd geldt. Met het oog op de wettelijke bescherming van de vrijheid van richting en inrichting, wordt territoriale decentralisatie van onderwijsbeleid aanvaardbaar geacht als de wet de hoofdzaken van de bekostigingsvoorwaarden bevat en als aan het bevoegd gezag voldoende rechtsbescherming wordt geboden. De kwaliteit van het onderwijs is in de wet opgenomen. De rechtsbescherming van scholen wordt met het voorliggende wetsvoorstel niet gewijzigd. Verder moet het gaan om bevoegdheden die noodzakelijk zijn voor de coördinatie van op lokale omstandigheden afgestemd beleid.

Afspraken tussen gemeenten en scholen over de doorlopende leerlijn en het resultaat van vroegschoolse educatie, zijn noodzakelijk in verband met lokale en bovenschoolse problematiek: een school ontvangt leerlingen van diverse peuterspeelzalen en kindercentra. Met het oog op het belang van de toename van de opbrengsten bij kinderen als er sprake is van een goede doorlopende leerlijn en van kwalitatief volwaardige vroegschoolse educatie na het volgen van kwalitatief volwaardige voorschoolse educatie, is het noodzakelijk dat gemeenten en scholen over deze onderwerpen afspraken maken.

De bevoegdheden moeten verder inhoudelijk en procedureel zoveel mogelijk naar de hoofdzaak in de wet vastgelegd zijn. Ook dit is het geval: de onderwerpen waarover gemeenten en scholen afspraken maken, zijn vastgelegd in de wet. Ten slotte moeten er inhoudelijke en procedurele waarborgen zijn die de vrijheid van richting garanderen. Dit punt is gewaarborgd doordat de afspraken alleen gaan over het resultaat van vroegschoolse educatie; er is geen verplichting om afspraken te maken over de inhoud van het vve-programma.

#### **4.4. Overig lokaal onderwijsachterstandenbeleid**

Deze paragraaf beschrijft de overige mogelijkheden van gemeenten om het onderwijsachterstandenbeleid vorm te geven. Het gaat daarbij om de manier waarop gemeenten kunnen omgaan met schakelklassen of varianten daarvan.

##### *Belang van schakelklassen*

Naast de voorschoolse educatie, zijn ook schakelklassen op dit moment onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid van gemeenten. Met ingang van het schooljaar 2006 – 2007 hebben gemeenten de mogelijkheid om in samenwerking met schoolbesturen schakelklassen in te richten. Dit zijn groepen waarin leerlingen met een grote achterstand op het gebied van de Nederlandse taal gedurende een jaar intensief taalonderwijs krijgen. Dit leidt ertoe dat deze leerlingen in de schooljaren erna beter presteren. In sommige gevallen worden schakelklassen na groep 8 van de basisschool ingericht. In die gevallen is het doel van de schakelklas om leerlingen op een hoger niveau in het voortgezet onderwijs te laten instromen.

Uit evaluatieonderzoek blijkt dat schakelklassen tot positieve resultaten kunnen leiden bij leerlingen met een grote achterstand op het gebied van de Nederlandse taal<sup>1</sup>. Uit een quick scan over het schooljaar 2008–2009<sup>2</sup>, blijkt dat in 80 gemeenten op 590 schakelklassen zijn opgezet voor ruim 6200 leerlingen. Met de G31 zijn prestatieafspraken gemaakt over het opzetten van schakelklassen in de periode 2006–2010: alle G31 gemeenten hebben schakelklassen. Buiten de G31 hebben 49 gemeenten schakelklassen opgezet.

#### *Knelpunten in de huidige regelgeving over schakelklassen*

Uit het eerdergenoemde evaluatieonderzoek<sup>3</sup> blijkt dat gemeenten die schakelklassen hebben opgezet, in het algemeen meer pluspunten dan knelpunten ervaren ten aanzien van schakelklassen. Zij zijn enthousiast over de opzet, het ontstaan van nieuwe vormen van samenwerking, de opbrengsten en de mogelijkheden om aan te sluiten bij overig lokaal beleid. Toch ervaart de helft van de gemeenteambtenaren de landelijke regels als knellend. En dan gaat het vooral om de verplichting dat leerlingen op één basisschool moeten worden ingeschreven en het voorschrift dat leerlingen verplicht zijn om gedurende een heel schooljaar aan de schakelklas deel te nemen. Leerlingen die halverwege het schooljaar instromen en behoefte hebben aan deelname aan een schakelklas, moeten of een half jaar wachten of moeten het schooljaar daarop opnieuw deelnemen aan een schakelklas. Dat duurt vaak te lang voor een leerling.

#### *Samenwerking tussen gemeenten en scholen op het gebied van onderwijsachterstanden*

Er is gezocht naar manieren waarop gemeenten de mogelijkheid behouden om schakelklassen te organiseren, maar op verschillende punten meer vrijheid krijgen dan in de huidige situatie. Dit wetsvoorstel biedt gemeenten meer ruimte om naast de schakelklassen die voldoen aan de huidige wettelijke voorschriften, ook andere varianten van taalondersteuning in te zetten. Gemeenten hebben namelijk regelmatig laten weten dat ze voor leerlingen met een grote taalachterstand in het Nederlands wel extra activiteiten willen aanbieden, maar dan niet in de vorm van een schakelklas.

In het wetsvoorstel krijgen gemeenten daarom de mogelijkheid om in samenwerking met de scholen, activiteiten te organiseren om de beheersing van de Nederlandse taal te bevorderen. Deze activiteiten moeten gericht zijn op een betere doorstroming in het onderwijs. Binnen de Lokale Educatieve Agenda kunnen gemeenten en scholen hierover afspraken maken. Deze afspraken kunnen bijvoorbeeld gaan over schakelklassen of varianten daarvan, speciale ondersteuningsklassen voor kinderen van nieuwkomers en kopklassen na groep 8 voor een hoger instroomniveau in het voortgezet onderwijs. Maar ook kunnen gemeenten met de schoolbesturen vanuit hun gezamenlijke taalbeleid afspreken al in het begin van de basisschool dergelijke activiteiten op te zetten. Dit zal dan in de meeste gevallen gaan om activiteiten met het oog op vroegschoolse educatie. Hiermee wordt de «financiële knip» tussen voor- en vroegschoolse educatie zoals die met ingang van 1 augustus 2006 is ingevoerd, niet ongedaan gemaakt. Scholen blijven zowel inhoudelijk als financieel verantwoordelijk voor de vroegschoolse educatie. Gemeenten kunnen hierbij wel extra ondersteunen vanuit hun eigen lokale taalbeleid. Gemeenten zijn echter niet verplicht om dit te doen en scholen hebben geen «recht» op ondersteuning vanuit de gemeente: zij hebben de vrijheid om over dit onderwerp al dan niet afspraken te maken.

<sup>1</sup> ITS/SCO Kohnstamm, *Inrichting en effecten van schakelklassen, Resultaten van het evaluatieonderzoek schakelklassen in het schooljaar 2007–2008*, Nijmegen 2009.

<sup>2</sup> Quick scan schakelklassen schooljaar 2008–2009, Sardes 2009.

<sup>3</sup> ITS/SCO Kohnstamm, *Inrichting en effecten van schakelklassen, Resultaten van het evaluatieonderzoek schakelklassen in het schooljaar 2007–2008*, Nijmegen 2009.

De verantwoordelijkheid voor het gehele onderwijs, inclusief het voorkomen en tegengaan van onderwijsachterstanden, blijft volledig bij de scholen liggen. Zij ontvangen hiervoor geld via de lumpsum (en scholen met relatief veel achterstandsl leerlingen krijgen ook nog extra geld in de lumpsum op basis van de gewichtenregeling, inclusief geld voor vroegschoolse educatie). Scholen kunnen in het onderwijsachterstandenbeleid echter extra *ondersteund* worden door gemeenten.

#### **4.5. Financiële middelen vanuit het Rijk naar gemeenten**

##### *Verhoging gemeentelijke budgetten*

In paragraaf 6.5 is opgenomen welke verhogingen van de gemeentelijke budgetten worden doorgevoerd om de doelstellingen van dit wetsvoorstel te realiseren.

##### *Vorm van de geldstroom voor onderwijsachterstanden*

Op dit moment ontvangen de niet-G31-gemeenten een specifieke uitkering waarmee zij voorschoolse educatie en/of schakelklassen kunnen aanbieden. De G31 ontvangen geld via een brede doeluitkering (BDU-SIV). Het Rijk heeft met hen prestatieafspraken gemaakt. Daarnaast heeft het Rijk voor voorschoolse educatie geld in het Gemeentefonds gestort. De BDU-SIV loopt af met ingang van 1 januari 2010. De specifieke uitkering op grond van het Besluit doelstelling en bekostiging onderwijsachterstandenbeleid 2006–2010 loopt af met ingang van 1 augustus 2010. Dit wetsvoorstel voorziet dus mede in de voortgang van het vve-beleid na genoemde data.

Eén van de doelstellingen van het kabinet is om het aantal specifieke uitkeringen te verminderen<sup>1</sup>. Daarnaast heeft de commissie d'Hondt onder andere geadviseerd de middelen voor het grotestedenbeleid over te hevelen naar het Gemeentefonds<sup>2</sup>.

In dit wetsvoorstel wordt bepaald dat de specifieke uitkering voor voorschoolse educatie en/of schakelklassen wordt omgevormd tot een decentralisatie-uitkering. Decentralisatie-uitkeringen zijn uitkeringen die in het Gemeentefonds worden gestort. De verdeling van het beschikbare budget over gemeenten wordt bij een decentralisatie-uitkering anders vastgesteld dan de gebruikelijke maatstaven van het Gemeentefonds. De verdeling wordt bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld op basis van de Financiële-verhoudingswet.

De specifieke uitkering voor de niet-G31-gemeenten en de prestatieafspraken met de G31 passen bij de huidige situatie, waarin gemeenten nog niet verantwoordelijk zijn voor een dekkend aanbod van voorschoolse educatie. Er is nog sprake van een groeisituatie. Als de gemeente conform dit wetsvoorstel verantwoordelijk wordt voor een dekkend aanbod van voorschoolse educatie, is een specifieke uitkering niet meer nodig. Een gemeente moet de wettelijke verantwoordelijkheid op zich nemen. Als een gemeente dat niet doet, kan zij er op worden aangesproken dat zij haar taken verwaarloost en kunnen eventueel verdergaande maatregelen worden genomen. Als sanctie kan het Rijk de decentralisatie-uitkering in het volgende kalenderjaar verlagen. Dit wordt vastgelegd in de algemene maatregel van bestuur op grond van de Financiële-verhoudingswet, waarbij ook de verdeling van het beschikbare budget over gemeenten wordt geregeld.

Het voorstel is één decentralisatie-uitkering te maken, voor zowel voorschoolse educatie als overig onderwijsachterstandenbeleid. De verant-

---

<sup>1</sup> Commissie Brinkman (rijksbrede takenanalyse veiligheid en rechtsorde; Kamerstukken II 2006/07, 29 362, nr. 108).

<sup>2</sup> Commissie d'Hondt (vertrouwen en verantwoord, 4 juni 2008).

woordelijkheid van gemeenten voor voorschoolse educatie is precies omschreven. Gemeenten zijn vrij om geld in te zetten voor onderwijs-achterstandenbeleid voor de bevordering van de beheersing van de Nederlandse taal, in aanvulling op het onderwijsachterstandenbeleid van scholen. De afschaffing van de specifieke uitkering leidt tot minder administratieve lasten voor zowel het Rijk als gemeenten: zie hiervoor verder paragraaf 6.3.

*Verdeling van het geld over gemeenten voor onderwijsachterstanden*

Door de decentralisatie-uitkering kan de verdelingssystematiek van het geld op basis van de gewichtenregeling worden voortgezet. Hierdoor wordt het budget voor onderwijsachterstanden over gemeenten verdeeld op basis van dezelfde criteria als de criteria op grond waarvan scholen in die gemeenten in aanmerking komen voor geld voor het onderwijs-achterstandenbeleid. Het voorstel is de decentralisatie-uitkering voor alle gemeenten in te voeren met ingang van 1 januari 2011. Er kan dan worden uitgegaan van het aantal gewichtenleerlingen op de teldatum van 1 oktober 2009 en van de gewichtenregeling zoals die op dat moment luidt. Onlangs is een regeling omtrent de zogenoemde impulsgebieden toegevoegd aan de gewichtenregeling (Stb. 2009, 57). In die gebieden wordt per gewichtenleerling een extra bedrag beschikbaar gesteld aan schoolbesturen die hun hoofd- of nevenvestiging in zo'n impulsgebied hebben staan. Daarmee heeft de nieuwe gewichtenregeling zijn definitieve vorm gekregen. De hoogte van het budget voor een gemeente wordt bepaald door het schoolgewicht en het aantal gewichtenleerlingen per impulsgebied. Beide bepalen immers de mate van onderwijsachterstanden.

Het voorstel om de nieuwe systematiek voor alle gemeenten in te voeren met ingang van 1 januari 2011, betekent het volgende voor de gemeenten in het overgangsjaar 2010. De brede doeluitkering van de G31 stopt met ingang van 1 januari 2010. Vanaf dat moment krijgen de G31 al een decentralisatie-uitkering, maar nog gebaseerd op de huidige verdelings-systematiek. Voor de niet-G31-gemeenten stopt de specifieke uitkering op basis van de huidige wetgeving met ingang van 1 augustus 2010. Voor gemeenten is het echter niet praktisch om halverwege het kalenderjaar over te stappen op een nieuwe systematiek. Daarom biedt het voorliggende wetsvoorstel een grondslag om de specifieke uitkering nog een half jaar te verlengen. Alle gemeenten gaan dan met ingang van 1 januari 2011 uit van dezelfde systematiek.

De onderstaande tabel geeft een schatting van het schoolgewicht en het aantal gewichtenleerlingen per impulsgebied, aangezien het aantal doelgroepkinderen op 1 oktober 2009 nu nog niet bekend is.

**Tabel 1. Schatting van het schoolgewicht en het aantal gewichtenleerlingen in een impulsgebied met ingang van 1 oktober 2009**

	Schoolgewicht op 01-10-2009	Aantal gewichtenleerlingen in impulsgebieden op 01-10-2009
G4	39 000	48 000
G27	23 000	35 000
Overige gemeenten	28 000	28 000
Totaal	90 000	111 000

Dit leidt tot een schatting van de onderstaande verdeling van het beschikbare budget in 2011.

**Tabel 2. Schatting van de verdeling van het structurele geld voor voorschoolse educatie en schakelklassen (oab): verschil 2007 en 2011**

	NU		TOEKOMST
	Rijksbudget vve+oab 2007 (x mln)	Decentralisatie uitkering vve+oab 2011 (x mln)	Gemeentefonds 2011 (x mln)
G4	€ 78	€ 102	€ 9
G27	€ 43	€ 64	€ 12
Overige gemeenten	€ 53	€ 71	€ 35
Totaal	€ 174	€ 237	€ 56

Het huidige budget is bestemd voor voorschoolse educatie (€ 110 miljoen per jaar), de inrichting van schakelklassen (€ 30 miljoen per jaar) en nog 15% ruimte voor coördinerende activiteiten of overig onderwijsachterstandenbeleid (ca. € 23 miljoen). Verder is het budget in de afgelopen jaren nog gecompenseerd voor loon- en prijsontwikkeling (ca. € 11 miljoen). In de nieuwe situatie in 2011 is er in totaal € 120 miljoen extra beschikbaar gesteld, inclusief € 20 miljoen voor het verlagen van de ouderbijdrage voor voorschoolse educatie in peuterspeelzalen.

De verwachting is dat er in 2011 circa 45 000 doelgroepkinderen zijn in de leeftijd van 2,5 tot 4 jaar.

Het aanbieden van een kwalitatief volwaardig vve-programma (4 dagdelen) kost € 2220 per kind<sup>1</sup>, dus € 555 per dagdeel op jaarbasis. In het bedrag van € 2220 is een bedrag van € 131 opgenomen voor activiteiten rond de werving en toeleiding van de kinderen naar een voorschoolse voorziening.

In het Besluit doelstelling en bekostiging onderwijsachterstandenbeleid 2006–2010 zijn gemeenten verplicht minimaal drie dagdelen voorschoolse educatie aan te bieden. Hiervoor is € 110 miljoen structureel beschikbaar. Er is uitbreiding van één dagdeel nodig. De kosten van uitbreiding van drie naar vier dagdelen kost  $1 \times € 555 \times 45\ 000 = € 25$  miljoen.

In het eerder genoemde besluit is verder de doelstelling opgenomen dat in 2010 70% van de doelgroepkinderen wordt bereikt. Er is dus nog voor 30% van de doelgroepkinderen 4 dagdelen voorschoolse educatie nodig. Het vierde dagdeel voor alle doelgroepkinderen is al opgenomen in de hiervoor genoemde € 25 miljoen. Voor het aanbieden van de resterende 3 dagdelen is  $3 \times € 555 \times (45\ 000 \times (100/30)) = € 25$  miljoen nodig.

Er is € 30 miljoen beschikbaar om in alle peuterspeelzalen minimaal 1 gekwalificeerde leidster en 1 vrijwilliger op een groep van 16 kinderen te hebben. In de berekeningen is hierbij uitgegaan van 1,5 gekwalificeerde leidster en 0,5 vrijwilliger op een groep van 16 kinderen. Voor het aanbieden van voorschoolse educatie zijn 2 gekwalificeerde leidsters nodig. Dat wil zeggen dat er gemiddeld nog 0,5 fte aan gekwalificeerde leidster per peuterspeelzaal ontbreekt. Van de 45 000 doelgroepkinderen krijgen er dus nog 25% begeleiding van een niet-gekwalificeerde leidster. Dit zijn ca. 11 500 peuters. De gemiddelde salariskosten van een fulltime leidster zijn op jaarbasis ca. € 32 000. Het salaris bij 4 dagdelen is  $(2/5) \times € 32\ 000 = ca € 12\ 800$ . Bij een groep van 8 kinderen kost dat per kind ca. € 1600 ( $12\ 800/8$ ). De extra kosten voor 2 gekwalificeerde leidsters op een groep bedragen daarmee in totaal  $11\ 500 \times € 1600 = € 18$  miljoen.

Voor het bereiken van alle doelgroepen met een kwalitatief volwaardig aanbod is dus € 68 miljoen extra nodig. In deze berekeningen wordt uitgegaan van groepen met 16 doelgroepkinderen. In de praktijk zijn de groepen echter niet volledig bezet met doelgroepkinderen. Dit heeft deels

<sup>1</sup> Sardes, *Vier dagdelen VVE, Kosten, organisatorische gevolgen en te verwachten effecten*, Utrecht 2007.

praktische oorzaken, maar dikwijls hanteren gemeenten ook een dergelijk beleid om segregatie tegen te gaan. Daarnaast kan er van de taalontwikkeling van de niet-doelgroepkinderen een positieve werking uitgaan naar de taalontwikkeling van de doelgroepkinderen. Een ander punt is dat de kosten voor werving en toeleiding toenemen naar mate het doelgroepbereik toeneemt en de moeilijk bereikbare groepen overblijven. Om deze twee redenen wordt het totale bedrag vermenigvuldigd met een factor 1,5 waardoor er in totaal 100 miljoen extra nodig is voor het bereik van alle doelgroepkinderen met een kwalitatief volwaardig aanbod van voorschoolse educatie.

De VNG is akkoord gegaan met dit bedrag in combinatie met de doelstellingen rond bereik en kwaliteit in 2011 door de ondertekening van de bestuurlijke afspraken van 3 april 2008.

Naast dit bedrag is er nog € 20 miljoen structureel beschikbaar om de ouderbijdrage voor voorschoolse educatie in peuterspeelzalen op een niveau te brengen dat gelijkwaardig is aan dat in de kinderopvang. Een groeiend aantal doelgroepkinderen gaat niet naar de peuterspeelzaal, maar naar de kinderopvang. Hoe groot de groep exact is, is niet bekend. Om zowel ouders als gemeenten zekerheid te bieden, is er bij de berekeningen van uitgegaan dat van de 45 000 doelgroepkinderen 37 000 kinderen naar een peuterspeelzaal zullen gaan en 8 000 naar een kindercentrum.

De Maatschappelijke Ondernemers Groep (MOgroep) heeft berekend dat de ouderbijdrage voor deelname aan vier dagdelen voorschoolse educatie (gedurende 40 weken) gemiddeld € 645 per doelgroepkind per jaar bedraagt. Op basis van de Wet kinderopvang, zouden ouders met een inkomen op het niveau van het wettelijk minimumloon en iets daarboven, in 2009 voor vier dagdelen circa € 105 aan ouderbijdrage per jaar betalen. Ervan uitgaand dat deze ouders overwegend in de lagere inkomensklasse zitten, bedraagt de benodigde aanvulling van rijkswege, om de ouderbijdrage op hetzelfde niveau te brengen als bij kinderopvang, € 540 per kind per jaar. Bij 37 000 doelgroepkinderen in peuterspeelzalen zijn de kosten voor het Rijk structureel jaarlijks € 20 miljoen.

Rijk en VNG hebben bestuurlijke afspraken<sup>1</sup> gemaakt om het peuterspeelzaalwerk ook toegankelijk te houden voor ouders die hun kind niet aan voorschoolse educatie laten deelnemen. Afgesproken is dat de VNG gemeenten zal stimuleren ervoor zorg te dragen dat in ieder geval de middelen die zij nu inzetten voor peuterspeelzalen voor dit doel beschikbaar blijven. Dit betekent dat de VNG de gemeenten stimuleert om eventueel vrijvallende middelen, bijvoorbeeld als gevolg van de hiervoor genoemde financiering door het Rijk ten behoeve van de doelgroepkinderen, in te zetten om de tarieven te beperken voor ouders van kinderen die geen voorschoolse educatie nodig hebben. Dit uitgangspunt komt terug in de modellen voor harmonisatie die de VNG zal ontwikkelen (zie paragraaf 6.1).

Daarnaast is er in het huidige onderwijsachterstandenbudget maximaal 15% van het totale budget beschikbaar voor coördinatiekosten en eigen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Dit bedrag kunnen gemeenten op grond van de huidige Wet op het primair onderwijs inzetten voor administratieve lasten in verband met de verantwoording in de gemeenterekening en voor coördinatiekosten zoals het overleg binnen de Lokale Educatieve Agenda (artikel 167 van de Wet op het primair onderwijs). Daarnaast hebben zij nog ruimte voor eigen onderwijsachterstandenbeleid.

Door de inzet van een decentralisatie-uitkering, is er geen aparte verantwoording meer nodig in de gemeenterekening. Hier staat wel tegenover dat het Rijk (via de Inspectie van het Onderwijs) zal monitoren of en op

<sup>1</sup> Bestuurlijke afspraken OCW-VNG, 24 april 2008.



welke wijze de gemeente haar wettelijke verantwoordelijkheid neemt. Hiervoor zullen gemeenten in ieder geval de volgende gegevens moeten aanleveren: het aanbod van het aantal plaatsen voorschoolse educatie en het aantal kinderen dat deelneemt aan voorschoolse educatie. Deze informatie moet al bij de gemeente beschikbaar zijn om goede afspraken met betrokken partijen te kunnen maken. Bovendien is de verantwoording van gemeenten op dit moment nog uitgebreider: zij leggen ook verantwoording af over het aantal schakelklassen en het geld dat zij daaraan besteden. Al met al zal dit leiden tot een lichte afname van de administratieve lasten. Het budget van de 15% ruimte voor coördinatiekosten, blijft behouden, boven de € 100 miljoen die in totaal beschikbaar komt. Hiermee is er voldoende geld beschikbaar voor de financiering van de bestuurlijke lasten rond het maken van afspraken binnen gemeenten met betrokken instellingen.

#### *Verdeling van het geld over gemeenten voor peuterspeelzalen*

Het voornemen is om de € 35 miljoen voor kwaliteitsverbetering van peuterspeelzalen in het Gemeentefonds te storten. Hierover worden nog afspraken gemaakt. Het voorstel is dit te doen volgens de verdeelsleutel: jongeren 75%, aantal kernen 15% en oppervlakte 10%. Deze sleutel heeft als gevolg dat gemeenten met veel kinderen en minder verstedelijking per inwoner meer ontvangen dan grote steden: respectievelijk € 3,28 versus € 1,53 per inwoner). Deze verdeelsleutel is te verantwoorden, wanneer wordt bedacht dat de peuterspeelzalen waarvan de kwaliteit niet optimaal is, zich momenteel vooral in de kleinere gemeenten bevinden. Dit wordt ondersteund door bevindingen van Regioplan<sup>1</sup>. Het grootste deel van de peuterspeelzalen, 60–80% (zie onderzoek Regioplan) heeft de kwaliteit min of meer op orde. Het geld moet dus vooral terecht komen in de gemeenten, waar het peuterspeelzaalwerk nog niet op orde is.

#### *Verantwoording*

De decentralisatie-uitkering wordt in het Gemeentefonds gestort. Er is geen aparte financiële verantwoording aan het Rijk, want er is inhoudelijk toezicht op de naleving van de wet. Financiële terugvordering is niet mogelijk maar het Rijk kan wel als sanctie de toekenning voor het volgende jaar verlagen. Vanwege de overgang naar de nieuwe situatie zal het nodig zijn om een monitor op te zetten zodat gevolgd kan worden in hoeverre gemeenten hun wettelijke verantwoordelijkheid rond voorschoolse educatie waarmaken.

## **HOOFDSTUK 5. TOEZICHT EN HANDHAVING**

### **5.1. Inleiding**

Dit wetsvoorstel voorziet in het vastleggen van een wettelijk kader voor toezicht en handhaving op de kwaliteit van de peuterspeelzalen. In de brief Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie van 23 mei jl. (Kamerstukken II, 2007/08, 31 322, nr. 24) is – op hoofdlijnen – aangegeven hoe het toezicht op peuterspeelzalen en op voorschoolse educatie eruit komt te zien. In dit hoofdstuk wordt hierop nader ingegaan. In paragraaf 5.2 wordt uiteengezet hoe het toezicht op peuterspeelzalen eruit komt te zien. Paragraaf 5.3 gaat over de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van OCW voor de kwaliteitseisen van peuterspeelzalen. In paragraaf 5.4 wordt beschreven hoe het toezicht op voorschoolse educatie eruit komt te zien. Paragraaf 5.5 geeft een beschrijving van het toezicht op de naleving van gemeentelijke afspraken over voorschoolse educatie zoals die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven.

<sup>1</sup> Gemmeke, M., Van Gent, M.J., *Regelgeving en financiering kinderopvang in peuterspeelzalen*, Regioplan 2007.

## **5.2. Toezicht op peuterspeelzalen en kindercentra**

Gemeenten zijn volgens de Wet kinderopvang verantwoordelijk voor de handhaving van en het toezicht op de kwaliteit van kinderopvang. Onder verantwoordelijkheid van de gemeenten wordt het feitelijke toezicht op de kindercentra en gastouderopvang uitgevoerd door de gemeentelijke gezondheidsdienst, de GGD. De GGD hanteert landelijk gestandaardiseerde toetsingskaders met concrete toetsingscriteria, waarin de eisen uit de Wet kinderopvang en de normen uit de «Beleidsregels kwaliteit kinderopvang» zoveel mogelijk (met oog voor relevante verschillen tussen peuterspeelzalen en kinderopvang) één op één zijn overgenomen en geconcretiseerd. De GGD hanteert ook landelijk vastgestelde werk-instructies. Voor de handhaving maakt de gemeente een afweging, waarbij alle aspecten van een specifieke situatie worden meegewogen. Daarbij gaat het dus meer om maatwerk en minder om landelijke uniformiteit. De gemeente kiest zelf het handhavingsinstrument (overleg, waarschuwing, aanwijzing, last onder bestuursdwang, sluiting). Met de Handreiking handhaving van de VNG beoordelen gemeenten gelijke gevallen zo gelijk mogelijk. De VNG ondersteunt hen daarbij.

In het kader van de landelijke kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen, wordt de verantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving eveneens bij de gemeenten en de GGD'en belegd. Een groot aantal gemeenten laat ook nu al toezicht houden op de peuterspeelzalen door de GGD. Gezien de gewenste harmonisatie ligt het voor de hand om voor de peuterspeelzalen een vergelijkbaar systeem van toezicht en handhaving te hanteren als voor kindercentra.

In de praktijk betekent dit dat de GGD, naast het toezicht op de kwaliteit van de 7000 kindercentra, ook toezicht gaat houden op de kwaliteit van de 4000 peuterspeelzalen. Dit betreft alle peuterspeelzalen, dus niet uitsluitend gemeentelijke peuterspeelzalen.

Net als bij de kinderopvang zal het toezicht door de GGD zoveel mogelijk uniform plaatsvinden. De GGD zal daartoe landelijk gestandaardiseerde toetsingskaders ontwikkelen, met concrete toetsingscriteria. De landelijke kwaliteitseisen voor het toezicht op de kinderopvang, zowel in de Wet kinderopvang als in de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang worden zoveel mogelijk van toepassing op de peuterspeelzalen zodat, met inachtneming van relevante verschillen, er zoveel mogelijk eenduidigheid in kwaliteit kan worden bereikt.

## **5.3. Stelselverantwoordelijkheid van de minister van OCW voor kwaliteitseisen peuterspeelzalen**

Zoals hiervoor in paragraaf 5.2 is aangegeven, wordt in het kader van de landelijke kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen de verantwoordelijkheid voor het toezicht bij de gemeenten belegd. De uitvoering dient plaats te vinden door de GGD 'en. Dit toezicht zal zoveel mogelijk uniform plaatsvinden op basis van landelijk gestandaardiseerde toetsingskaders, met concrete toetsingscriteria. Voor de handhaving van de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk kan de gemeente in individuele gevallen een lokale afweging maken, waarbij alle aspecten van de specifieke situatie kunnen worden meegewogen.

Het Rijk volgt de wijze waarop de gemeenten de gestelde normen controleren en handhaven. Om de handhaving van de kwaliteitseisen van de gemeente te kunnen volgen, heeft het Rijk informatie nodig. Door middel van een verslag rapporteert het college van burgemeester en wethouders jaarlijks aan de gemeenteraad en de minister van OCW over de bevin-

dingen en oordelen van de GGD over kwaliteit van de peuterspeelzalen en over de wijze van handhaving door de gemeente.

Op basis van de verkregen informatie kan het Rijk interveniëren als het toezicht door de gemeenten onvoldoende functioneert. Er is in artikel 124 van de Gemeentewet een zogenaamde «taakverwaarlozingsregeling» vastgelegd die als volgt luidt: Wanneer het college of de burgemeester bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt, voorzien gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning daarin namens het college of de burgemeester en ten laste van de gemeente. In het kabinetsstandpunt op het rapport van de Commissie Doorlichting interbestuurlijke toezichtarrangementen (Kamerstukken II, 31 200 VII, nr. 61) is neergelegd dat interbestuurlijk toezicht door de provincie wordt gehouden (nabijheidsprincipe), tenzij de provincie geen taak heeft op het betreffende terrein. Dat is bij de kinderopvang en peuterspeelzalen het geval. Omdat de Gemeentewet in artikel 124 de bevoegdheid tot in de plaats treden bij de commissaris van de Koning of gedeputeerde staten legt, is het nodig in het voorliggende wetsvoorstel de bevoegdheid voor de minister van OCW te regelen. Het kabinet kiest er daarom voor via deze bepaling de minister van OCW de bevoegdheid te geven in de plaats te treden bij het in gebreke blijven van de gemeente bij de uitvoering van medebewindstaken. Onder uitvoering valt het nemen van beschikkingen en besluiten die de wetgever verplicht stelt, maar ook om het feitelijk handelen of het nalaten van feitelijk handelen dat wordt gevorderd. Onder het niet naar behoren nemen van een besluit valt ook het achterwege laten van handhaving terwijl de overtredingen bekend zijn.

Ten aanzien van taakverwaarlozing geldt dat eerst door de minister van OCW een termijn wordt gegeven waarbinnen het college in de gelegenheid wordt gesteld om aan de uit medebewind voortvloeiende verplichting te voldoen. Omwille van de zorgvuldigheid ligt het in de rede om voorafgaand aan het stellen van die termijn overleg te voeren met de gemeente die zijn taak verwaarloost. De procedure bestaat dan uit de volgende fasen:

1. het overleg met de gemeente die zijn taak verwaarloost;
2. het stellen van een termijn waarbinnen de gevorderde beslissing wordt genomen;
3. het in de plaats treden door de minister van OCW ten laste van de gemeente.

#### **5.4. Toezicht op voorschoolse educatie door de Inspectie van het Onderwijs**

In 2007 heeft de Inspectie van het Onderwijs in de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht een onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de voor- en voerschoolse educatie in gecertificeerde peuterspeelzalen. De Inspectie van het Onderwijs en de GGD hebben in deze pilot op verschillende manieren nauw samengewerkt. De ervaringen met het toezicht op voorschoolse educatie zijn door de vier grote gemeenten positief gewaardeerd. De informatie die het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs heeft opgeleverd, heeft de gemeenten mogelijkheden gegeven om gericht te kunnen sturen op de kwaliteit van voor- en voerschoolse educatie.

Het voorstel is het toezicht op voorschoolse educatie nu landelijk vorm te geven. Dit stelt gemeenten, peuterspeelzalen en kindercentra in staat de kwaliteit van voorschoolse educatie verder te verbeteren. De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de kwaliteit van de gesubsidieerde voorschoolse educatie op een peuterspeelzaal of kinder-

centrum aan de hand van het toezichtkader voorschoolse educatie. De Inspectie van het Onderwijs rapporteert over de bevindingen van het toezicht aan de peuterspeelzaal of het kindercentrum en aan de gemeente.

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht na signalen op verzoek van de gemeente of op eigen initiatief. De gemeente en de Inspectie van het Onderwijs kunnen signalen krijgen van de GGD, de basisschool, de ouders en de kinderopvang of peuterspeelzaal zelf. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren in het verplichte overleg over de doorlopende leerlijn van voor naar vroegschoolse educatie.

De GGD speelt een belangrijke rol in het doorgeven van signalen en krijgt hiertoe een extra taak. Het voorstel is dat bij alle kindercentra en peuterspeelzalen waar – door de gemeente gesubsidieerde – voorschoolse educatie wordt gegeven (naar schatting 3000 instellingen in 2011) de GGD beoordeelt of aan een aantal basisvoorwaarden voor voorschoolse educatie wordt voldaan. De basisvoorwaarden waar de GGD toezicht op houdt, zijn de leidster-kindratio (altijd 1 beroepskracht op een groep van maximaal 8 kinderen), het aantal dagdelen dat voorschoolse educatie wordt aangeboden (minimaal 4 dagdelen), het opleidingsniveau van de leidsters (minimaal PW3-niveau (of equivalent) en het volgen of gevolgd hebben van (na)scholing voor het werken met een vve-programma door de leidster) en de gegevensoverdracht (de gegevens over de ontwikkeling van een kind worden door de peuterspeelzaal/het kindercentrum systematisch aan de basisschool doorgegeven). Deze basisvoorwaarden worden toegevoegd aan het GGD-rapport waarin de GGD haar oordelen over het voldoen aan de kwaliteitseisen door het kindercentrum of de peuterspeelzaal uitbrengt aan de gemeente. De GGD stuurt deze rapporten standaard aan de peuterspeelzaal/kindercentrum en aan de gemeente. In geval er op de basisvoorwaarden tekorten worden geconstateerd, geeft de GGD vanuit de signalerende rol bij het toezicht op voorschoolse educatie dit rapport ook in afschrift aan de Inspectie van het Onderwijs.

De gemeente wordt verplicht te registreren en openbaar te maken welke peuterspeelzalen en kindercentra gesubsidieerde voorschoolse educatie aanbieden. Gemeenten worden tevens verplicht mee te werken aan het verstrekken van gegevens aan de Inspectie van het Onderwijs die nodig zijn voor het goed uitvoeren van het toezicht op voorschoolse educatie, waaronder de GGD-rapporten van peuterspeelzalen en kindercentra. De Inspectie van het Onderwijs wordt hiermee in staat gesteld deze gegevens te benutten bij het uitoefenen van het toezicht.

De gemeente handhaaft op voorschoolse educatie indien de kwaliteit van de aangeboden voorschoolse educatie te wensen overlaat. De VNG heeft hierbij een coördinerende rol, op dezelfde wijze als dat voor kindercentra en peuterspeelzalen het geval is (zie de vorige paragraaf). Uiteindelijk kan de gemeente de subsidie voor voorschoolse educatie stopzetten.

In 2009 start de Inspectie van het Onderwijs met een bestandsopname van de kwaliteit van de voorschoolse educatie op alle peuterspeelzalen en kindercentra met gesubsidieerde voorschoolse educatie. Hiermee wordt landelijk een beeld verkregen van de kwaliteit van de voorschoolse educatie en wordt op lokaal, bestuurs- en instellingsniveau duidelijk wat de kwaliteit van voorschoolse educatie is. Tevens worden deze gegevens door de Inspectie van het Onderwijs in de jaren daarna benut bij het toezicht op basis van signalen. Daarnaast heeft de Inspectie van het Onderwijs de mogelijkheid om bij de instellingen thematisch onderzoek te doen naar de kwaliteit van de voorschoolse educatie. In 2009 zal de Inspectie van het Onderwijs een thematisch onderzoek verrichten naar de vroegschoolse educatie. De Inspectie van het Onderwijs krijgt met het

toezicht op voorschoolse educatie een nieuwe taak waarvoor extra capaciteit zal worden ingezet.

### **5.5. Toezicht op naleving van gemeentelijke afspraken over voorschoolse educatie**

In paragraaf 4.3 is uiteengezet dat gemeenten met de bevoegde gezagsorganen van scholen, kindercentra en peuterspeelzalen afspraken maken over het vaststellen van de doelgroep voor voorschoolse educatie, een sluitende aanpak binnen de gemeente om alle doelgroepkinderen te bereiken, de organisatie van een doorlopende leerlijn van voor- naar vroegschoolse educatie en de resultaten van vroegschoolse educatie. Als één van de partijen zich niet aan de afspraken houdt, kan een belanghebbende zich melden bij de Inspectie van het Onderwijs. De Inspectie van het Onderwijs velst geen inhoudelijk oordeel over de afspraken, maar constateert uitsluitend of de afspraken worden nageleefd. Is dat niet het geval, dan meldt de Inspectie dat aan de minister. Het verbetertraject, met eventueel een sanctietraject, volgt de wet waaronder de instelling valt. Dit betekent dat als een school de afspraken niet nakomt het traject van de Wet op het onderwijstoezicht wordt gevolgd. Voor peuterspeelzalen en kindercentra geldt het traject van de Wet kinderopvang. Als een gemeente zich niet aan de afspraken houdt, kan er uiteindelijk sprake zijn van taakverwaarlozing. In dat geval is de minister bevoegd in te grijpen.

Dit wetsvoorstel verhindert overigens niet dat de Inspectie van het Onderwijs in het kader van Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) samenwerkingsafspraken maakt met bijvoorbeeld de Inspectie van de Gezondheidszorg. Het voordeel daarvan is dat daar meer jeugdzaken samenkomen, bijvoorbeeld zaken waar een zorgadviesteam aan werkt. Daardoor kunnen de verbetertrajecten integraal worden aangepakt.

## **HOOFDSTUK 6. EFFECTEN VAN HET WETSVORSTEL**

### **6.1. Ondersteuning in de uitvoering**

De komende jaren komt er een ondersteuningstraject voor gemeenten, peuterspeelzalen, kindercentra en andere betrokken organisaties. Er wordt op onderdelen aangesloten bij reeds bestaande ondersteuningstrajecten en/of initiatieven van betrokken organisaties. Een belangrijk onderdeel van het ondersteuningstraject is het voor gemeenten uitwerken van mogelijke modellen voor harmonisatie van peuterspeelzalen en kindercentra. De VNG zal dit op zich nemen. In die modellen zal ook rekening worden gehouden met het bewaken van het «eerlijk speelveld» tussen gesubsidieerde (al dan niet gemeentelijke) peuterspeelzalen en private kindercentra. Daarnaast gaat het om ondersteuning bij het vormgeven van een sluitende aanpak bij voor- en vroegschoolse educatie, om meer voorschoolse educatie in de kinderopvang en om ondersteuning bij het uitwisselen van ervaringen. Hierbij zal ook gebruik worden gemaakt van de expertise van de betrokken belangenorganisaties uit het veld. Voor het jaar 2009 is hiervoor ruim € 1 miljoen euro beschikbaar. Recent hebben bij dit wetsvoorstel betrokken partijen (VNG, BOinK, MOgroep Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening en MOgroep Kinderopvang, *de* Branchevereniging Kinderopvang, Landelijk Platform Peuterspeelzalen en PO-raad) een plan opgesteld voor een ondersteuningstraject. Dit plan is ondersteund met subsidie. Staatssecretaris Dijkzwa van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zal met betrokken partijen op 30 juni 2009 een convenant ondertekenen over de uitwerking van het ondersteuningstraject. Doel van het ondersteuningstraject is dat het veld bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel klaar is om de verantwoordelijkheden op te

pakken die in dit wetsvoorstel worden genoemd rond voorschoolse educatie en de kwaliteit van peuterspeelzalen. Verder is het doel van het ondersteuningstraject dat het veld de mogelijkheden tot harmonisatie goed weet te benutten. Onder betrokken partijen is er draagvlak voor de voorstellen en een grote motivatie om met het ondersteuningstraject aan de slag te gaan.

Concrete opbrengsten die met het ondersteuningstraject zijn beoogd, zijn de volgende:

- Bekendheid bij betrokkenen wat wordt beoogd met het wetsvoorstel en hoe de kwaliteitsverbetering van peuterspeelzalen en voorschoolse educatie op lokaal niveau vormgegeven kan worden,
- Eenduidige communicatie over de doelstelling van het voorliggende wetsvoorstel en de betekenis ervan voor kinderen, ouders, peuterspeelzalen, kinderdagverblijven en gemeenten,
- Bekendheid bij betrokkenen wat wel en niet kan op het gebied van samenwerking en harmonisatie, waar het gaat om organisatorische zaken die in de voorbeeldmodellen aan de orde komen.
- Samenwerking tussen de meest relevante belangenorganisaties, inclusief afstemming met het ministerie van OCW.

Een van internet downloadbaar standaardreglement voor oudercommissies kan uitvoeringslasten beperken. Dit is een voorbeeld van een product dat zal kunnen worden ontwikkeld in het ondersteuningstraject en het veld kan ondersteunen bij de implementatie van het wetsvoorstel.

#### *EVC en scholing leidsters*

Naast dit ondersteuningstraject zijn er ook op andere punten voorbereidingen nodig om het veld toe te rusten voor het voldoen aan de nieuwe eisen. 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) en eventuele aanvullende scholing van de leidsters. De voorbereidingen hiervoor zijn in overleg met het veld in gang gezet. Op dit moment wordt door het veld uitgezocht hoeveel leidsters in aanmerking kunnen komen voor een EVC- of scholingstraject. Voor het scholingstraject is incidenteel € 6 miljoen beschikbaar. Dit is ter voorbereiding van implementatie van het wetsvoorstel. Het staat dus los van de in hoofdstuk 3 genoemde € 35 miljoen voor de eisen aan de leidster-kind ratio en de opleidingseis. Het streven is dat leidsters vanaf september 2009 kunnen deelnemen aan het scholings-traject. 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.

#### **6.2. Uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel**

CFI heeft een uitvoeringstoets uitgevoerd op het wetsvoorstel. CFI heeft verklaard dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is.

#### **6.3. Administratieve lasten**

Als gevolg van dit wetsvoorstel moeten gemeenten gegevens aanleveren aan de Inspectie van het Onderwijs waarbij de minister kan nagaan op welke wijze gemeenten hun verantwoordelijkheid voor voorschoolse educatie invullen. Het gaat om gegevens over het aantal plaatsen voorschoolse educatie dat binnen de gemeente wordt aangeboden en het aantal kinderen dat aan voorschoolse educatie deelneemt. Zoals in para-

graaf 4.5 al is aangegeven, staat hier tegenover dat gemeenten deze gegevens op dit moment al moesten opnemen in hun gemeenterekening (niet-G31-gemeenten) of nodig hadden voor het maken van prestatieafspraken in het kader van de BDU-SIV (G31). Deze wijze van verantwoording vervalt als gevolg van de omzetting van de specifieke uitkering/BDU in een decentralisatie-uitkering. Ook de verantwoording van het budget van de schakelklassen vervalt. Bovendien hebben gemeenten deze te leveren gegevens over voorschoolse educatie nodig om te bepalen aan welke peuterspeelzalen en kindercentra subsidie wordt verleend voor het verzorgen van voorschoolse educatie.

Het wetsvoorstel leidt niet tot administratieve lasten voor scholen.

Er is een beperkte administratieve last voor een klein deel van de peuterspeelzalen. Ten behoeve van het toezicht op de peuterspeelzalen vanuit het landelijk kwaliteitskader is van belang dat bekend is waar de peuterspeelzalen zich bevinden. Er komt daarom voor alle peuterspeelzalen, net als voor de kindercentra, een meldingsplicht voor het aanleveren van gegevens over naam, adres en woonplaats. Verreweg de meeste peuterspeelzalen hebben enige vorm van subsidierelatie met de gemeente, hun gegevens zijn dus bekend bij de gemeente. Geschat wordt dat maximaal 170 instellingen voor peuterspeelzaalwerk hun naam, adres en woonplaatsgegevens nog bij de gemeente zullen moeten aanleveren. Dit komt neer op eenmalig totaal maximaal €2100,- administratieve lasten, €12,- per instelling. Omdat veel peuterspeelzalen mogelijk ook om andere redenen bekend zijn bij de gemeente, zal dit bedrag vermoedelijk lager zijn. Het wetsvoorstel is niet voorgelegd voor de ACTAL-toets omdat de gevolgen geringer zijn dan €10 000.

#### **6.4. Bedrijfseffecten**

Over de bedrijfseffecten valt het volgende op te merken. De relevante markten zijn enerzijds de markt voor voorschoolse voorzieningen voor 2- en 3-jarigen en anderzijds de markt voor voorschoolse educatie. Deze markten overlappen elkaar ten dele.

Door het wetsvoorstel wordt de kwaliteit van de peuterspeelzalen, die een beperkte rol vervullen op de markt voor de kindercentra, beter inzichtelijk voor ouders (de vragers op de markt voor voorzieningen voor 2- en 3-jarigen). Ook worden door dit wetsvoorstel de kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen in grote lijnen in overeenstemming gebracht met die van de kindercentra. De marktwerking op de markt voor voorzieningen voor 2- en 3-jarigen kan daardoor verbeteren. Wanneer peuterspeelzalen en kindercentra willen samenwerken, zullen ze in de praktijk minder belemmeringen tegenkomen.

Op de markt voor voorschoolse educatie zijn vanuit de aanbodzijde zowel kindercentra als peuterspeelzalen actief. Wat financiële ondersteuning van ouders betreft, wordt met dit wetsvoorstel een gelijk speelveld gecreëerd tussen voorschoolse educatie vanuit kindercentra en voorschoolse educatie vanuit peuterspeelzalen.

##### *Beschrijving markt voor voorzieningen voor 2- en 3-jarigen*

Op dit moment is er sprake van groei van de kinderopvang in kindercentra. Het kabinet stimuleert ook de arbeidsparticipatie van vrouwen. Bij peuterspeelzalen is een terugloop in aantallen kinderen te zien. Demografie (er worden minder kinderen geboren) speelt hierin ook een rol. Maar ook speelt een rol dat relatief meer geld via de Toeslagenwet beschikbaar is voor ouders van kinderen in kindercentra. Op de markt voor voorzieningen voor kinderen van 2 en 3 jaar zijn de kindercentra, gast-

ouderbureaus, informele opvang en peuterspeelzalen actief. Alleen voor erkende kinderopvang is een toeslag van de belastingdienst aan de orde. Een dergelijke toeslag is niet beschikbaar voor peuterspeelzaalwerk. De kindercentra vormen een vraaggestuurde markt. Het peuterspeelzaalwerk is aanbodgestuurd. Het wordt voornamelijk door gemeentelijke subsidies gefinancierd, meestal in combinatie met een (al dan niet inkomensafhankelijke) ouderbijdrage.

De markt voor voorzieningen voor kinderen van 2 en 3 jaar is met restricties omgeven. Immers, alleen ouders die arbeid en zorg combineren en een kind naar erkende kindercentra brengen kunnen daarvoor een toeslag (naar inkomen) van de belastingdienst krijgen. Peuterspeelzalen zijn enkele uren per dag open, doorgaans twee keer per week, en in het geval van voorschoolse educatie vier dagdelen per week. Peuterspeelzalen zijn daarmee in beperkte mate een alternatief voor kinderopvang.

#### *Beschrijving markt voor voorschoolse educatie*

Op de markt voor voorschoolse educatie zijn kindercentra en peuterspeelzalen actief. Peuterspeelzalen zijn er in verschillende organisatievormen. Er is zelfstandig peuterspeelzaalwerk, peuterspeelzaalwerk van gemeentelijke welzijnsinstellingen, peuterspeelzalen die organisatorisch bij kinderopvangorganisaties zijn ondergebracht en er zijn peuterspeelzalen van basisscholen (voorscholen). Het kabinet vindt het belangrijk dat ouders geen financiële drempels ervaren om hun kind aan voorschoolse educatie te laten deelnemen. Daarom zal voor ouders van kinderen die voorschoolse educatie nodig hebben in de toekomst een bedrag in rekening worden gebracht, dat vergelijkbaar is met het bedrag dat zij zouden betalen wanneer hun kind gebruik zou maken van kindercentra en recht zouden hebben op de maximale toeslag.

#### *Consequenties voor marktpartijen*

Peuterspeelzalen en kindercentra gaan inhoudelijk meer op elkaar lijken (basiskwaliteit en voorschoolse educatie), maar blijven financieel gescheiden. Samenwerkingsverbanden worden in het kader van harmonisatie wel gestimuleerd. Het wetsvoorstel grijpt in zoverre in op de markt, dat de positie van het peuterspeelzaalwerk wordt versterkt, om de functie die peuterspeelzaalwerk vervult in de infrastructuur voor voorschoolse educatie, te behouden. Dit hangt samen met het feit dat het kabinet heeft besloten niet te komen tot financiële harmonisatie van kindercentra en peuterspeelzalen; het is financieel niet haalbaar en er is eveneens behoefte aan het in stand houden van diversiteit in het aanbod van voorschoolse voorzieningen. Er is een zodanige verdeelsleutel gezocht voor de kwaliteitsverbetering, dat gemeenten die het peuterspeelzaalwerk het meest op orde hebben (grote gemeenten die de afgelopen jaren veel geld voor voorschoolse educatie ontvingen) nu het kleinste aandeel uit de beschikbare middelen krijgen en de kleine gemeenten, waar kwaliteitsverbetering het meest urgent is, de meeste middelen ontvangen.

Op dit moment is er veel gaande in de markt van peuterspeelzalen en kindercentra. Er zijn samenwerkingsverbanden tussen peuterspeelzalen onderling, samenwerking tussen peuterspeelzalen en kindercentra en in sommige gemeenten wordt peuterspeelzaalwerk fysiek geïntegreerd met kindercentra. Afhankelijk van de gemeente, die aard en tempo van harmonisatie naar lokale behoeften kan vormgeven, blijft er diversiteit: situaties met volledig gescheiden peuterspeelzaalwerk en kindercentra, volledig geïntegreerde situaties en alles ertussenin. Deze ontwikkeling vindt op dit moment al plaats in de praktijk. Deze ontwerpregelgeving vergemakkelijkt de samenwerking tussen de voorzieningen.



De bedoeling is dat voor kinderen een situatie wordt gecreëerd waarin het niet uitmaakt of ze op de peuterspeelzaal of het kindercentrum zitten. In beide gevallen moeten zij kunnen rekenen op een vergelijkbare basis-kwaliteit van de voorzieningen en een vergelijkbare kans om eventuele achterstanden in het Nederlands in de voorschoolse periode te verminderen. Het is mogelijk dat ouders na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel meer alternatieven hebben in de voorzieningen voor kinderen van 2 en 3 jaar omdat de kwaliteit van peuterspeelzalen vergelijkbaar wordt met die van de kindercentra. Tegelijkertijd blijven er ook bovengenoemde beperkingen. Wijziging in marktontwikkelingen worden vooral bepaald door andere zaken dan dit wetsvoorstel. Het bevorderen van samenwerking, doordat er minder belemmeringen zijn voor samenwerking, is wel expliciet onderdeel van dit wetsvoorstel. Dit kan in de praktijk gaan betekenen dat in meer gemeenten kindercentra een grotere rol krijgen (van bijvoorbeeld gemeenten) of een grotere rol nemen in het aanbieden van peuterspeelzaalwerk, daar waar fysieke integratie van voorzieningen gewenst is.

Er vindt toezicht plaats op de kwaliteitseisen en eisen aan voorschoolse educatie. Zie hiervoor hoofdstuk 5.

## 6.5. Financiële gevolgen voor de rijksbegroting

In de onderstaande tabellen worden de gevolgen van dit wetsvoorstel aangegeven op de rijksbegroting.

**Tabel 1: reeds beschikbare middelen t.b.v. vve voor de huidige kabinetsperiode (x € 1 miljoen)**

Geldstroom	Vorm	2008	2009	2010	2011 en structureel
1 Huidig budget Rijk > gemeenten (onderdeel vve in OAB-middelen)	Specifieke uitkering/BDU	110	110	110	110
2 FES-middelen (project versnelling vve)	Specifieke uitkering/BDU	22,5	13,1		
3 FES-middelen (project professionalisering vve)	Vversterk	9			
4 FES-middelen (project leren door experimenteren) <sup>1</sup>	Actieprogramma «Onderwijs Bewijs»		25		
<b>totaal</b>		<b>141,5</b>	<b>148,1</b>	<b>110</b>	<b>110</b>

<sup>1</sup> De genoemde € 25 miljoen is beschikbaar voor het totale Actieprogramma. Scholen en wetenschappers kunnen onder andere voorstellen doen voor voor experimenten die bijdragen aan een doorlopende leerlijn.

**Tabel 2: in deze kabinetsperiode reeds ingezet uit kinderopvangveloppe t.b.v. vve (x € 1 miljoen)**

Geldstroom	Vorm	2008	2009	2010	2011 en structureel
1 <i>Te besteden voor gemeenten uit enveloppe-middelen</i>	Accres Gemeentefonds	16,5	28,5	44,5	56,5
Waarvan tranche 2008	Accres Gemeentefonds	16,5	16,5	16,5	16,5
Waarvan tranche 2009	Accres Gemeentefonds		12,0	12,0	12,0
Waarvan tranche 2010	Accres Gemeentefonds			16,0	16,0
Waarvan tranche 2011	Accres Gemeentefonds				12,0
2 <i>Te besteden voor gemeenten uit enveloppe-middelen (inclusief 4 dagdelen)</i>	Specifieke uitkering/BDU	53,5	41,5	30,5	43,5
Waarvan tranche 2008		29,5	17,5		
Waarvan tranche 2008	Pilots gemeenten	10	10		
Waarvan tranche 2008	Vroegschoolse educatie	10	10		
Waarvan tranche 2008 (professionalisering vve)	Vversterk	4	4		
Waarvan tranche 2009 t/m 2011	Specifieke uitkering/BDU tbv uitbreiding naar 4 dagdelen VVE			30,5	43,5
<b>Totaal</b>		<b>70</b>	<b>70</b>	<b>75</b>	<b>100</b>

**Tabel 3: benodigde harmonisatiemiddelen uit kinderopvangenveloppe ten behoeve van voorstellen in deze brief (x € 1 miljoen)**

	Geldstroom	Vorm	2008	2009	2010	2011 en structureel
1	Enveloppe kinderopvang tranche 2009/2011	Harmonisatie financiering		20	20	20
2	Enveloppe kinderopvang tranche 2009/2011	Harmonisatie kwaliteit		15	35	35
3	Enveloppe kinderopvang tranche 2009/2011	Harmonisatie toezicht		1	6	6
Totaal harmonisatie (voorstellen)				36	61	61

- Onderzoek naar en monitoring van de effecten van het vve-beleid (tweemaal € 0,4 miljoen) worden bekostigd uit de pilotmiddelen gemeenten (zie tabel 2).
- Ondersteuning in het kader van vroegschoolse educatie wordt bekostigd uit projectmiddelen gewichtenregeling (€ 0,5 miljoen).
- Daarnaast is in 2008 in de bestaande Subsidieregeling kinderopvang € 6,25 miljoen beschikbaar voor initiatieven die de samenwerking tussen peuterspeelzalen en kindercentra bevorderen.

## HOOFDSTUK 7. PROCES EN ADVIEZEN

### 7.1. Gevoerd overleg

Er is bestuurlijk overleg gevoerd met de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht), G27, VNG, GGD Nederland, MOgroep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening, MOgroep Kinderopvang, de Branchevereniging ondernemers in de kinderopvang, BOinK, het Landelijk Platform Peuterspeelzalen, PO-raad, AOb, AVS, CNV Onderwijs en CHMF. Verder heeft afstemming met de provincie Fryslân plaatsgevonden. Daarnaast is er met diverse deskundigen op het terrein van voor- en vroegschoolse educatie en kinderopvang en peuterspeelzalen gesproken. Er is draagvlak voor de doelen van het wetsvoorstel en in grote lijnen voor de wijze waarop dit is uitgewerkt in het wetsvoorstel. Op een aantal punten zijn voorstellen voor verbetering en verduidelijking gedaan die zijn verwerkt in het voorliggende wetsvoorstel.

Gemeenten en organisaties van peuterspeelwerk hechten aan het voorstel dat gemeenten zelf de aard en het tempo van de harmonisatie van peuterspeelzalen en kindercentra kunnen bepalen, met uitzondering van de kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen. Er is bij de meeste partijen draagvlak om de kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen vast te leggen in wet- en regelgeving: dit wordt gezien als een nodige versterking van de positie van peuterspeelzalen. Zij zien de verplichting van gemeenten en betrokken partijen om tot afspraken te komen als een gewenste versterking van de regierol van gemeenten. Ook zijn partijen voorstander van een sterke toezichtsrol van de Inspectie van het Onderwijs op vroegschoolse educatie.

De VNG heeft nog schriftelijk advies uitgebracht (briefkenmerk BAOZW/U200802053) en daarin een aantal bezwaarpunten geuit. Naar aanleiding van die brief heeft opnieuw bestuurlijk overleg met de VNG plaatsgevonden. De uitslag daarvan is neergelegd in een brief van Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Sharon A.M. Dijkema (briefkenmerk PO/101447).

De VNG heeft aangegeven op termijn te streven naar een basisvoorziening voor 0–4 jaar. Hierop is geantwoord dat – mede naar aanleiding van signalen van wethouders en eerdere afspraken met de VNG op 24 april 2008 – het kabinet heeft gekozen om het peuterspeelzaalwerk en de gemeentelijke regierol te versterken waar het gaat om de ontwikkeling van jonge kinderen. Sommige gemeenten hebben namelijk niet de organisatiekracht om op korte termijn over te gaan op volledige harmonisatie. Bovendien hebben sommige gemeenten de afgelopen jaren in het

kader van de brede school fors geïnvesteerd in de aansluiting tussen peuterspeelzalen en basisscholen. Harmonisatie moet de bestaande samenwerkingsverbanden versterken en niet doorbreken. Het kabinet wil daarom zowel gemeenten als betrokken organisaties tijd gunnen om deze samenwerking in stand te houden en tegelijkertijd uit te breiden naar kinderopvang.

Op de vraag van de VNG naar de meerwaarde van dit wetsvoorstel, is geantwoord dat de gemeente een sterkere positie krijgt. Betrokken organisaties worden immers verplicht om met het college van burgemeester en wethouders afspraken te maken over bijvoorbeeld de werving en toeleiding naar een voorschoolse voorziening. Bovendien krijgt het college onder bepaalde voorwaarden doorzettingsmacht. Gemeenten krijgen door dit wetsvoorstel ook armslag omdat er een einde komt aan de regels rond prestatieafspraken en de specifieke uitkering.

De VNG geeft de voorkeur aan modelverordeningen boven een landelijk kwaliteitskader voor peuterspeelzalen. Vanuit het belang van de positie van het kind, kiest het kabinet ervoor om het landelijke kwaliteitskader wel wettelijk vast te leggen om een basisniveau te garanderen, zeker nu de modelverordening niet overal wordt gevolgd.

In het conceptwetsvoorstel waarover de VNG advies had uitgebracht, was nog een voorstel opgenomen voor een aanwijzingsbevoegdheid van de minister in verband met het toezicht op gemeenten ten aanzien van de handhaving van de kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen. Mede naar aanleiding van het rapport van de Commissie Oosting en het standpunt van de VNG, is dat in het voorliggende wetsvoorstel vervangen door een taakverwaarlozingsbepaling als generieke maatregel.

De VNG voorzag verder problemen in de uitvoering nu de verantwoordelijkheden voor het peuterspeelzaalwerk over de WMO, WPO en WKO zijn verdeeld. In de brief is gemotiveerd waarom welke onderwerpen in welke wet zijn ondergebracht.

De VNG heeft verder gewezen op mogelijke financiële problemen bij kleinere gemeenten als de kwaliteit van peuterspeelzalen verhoogd moet worden. Er zijn echter met de VNG zowel afspraken gemaakt over zowel het totaalbedrag dat beschikbaar is voor de verhoging van deze kwaliteit (€ 35 miljoen) als over de verdeelsleutel van dit geld. De verwachting is dan ook dat gemeenten financieel in staat zullen zijn om aan de kwaliteitseisen te voldoen.

Tevens is aan het IPO schriftelijk advies gevraagd over de rol van de provincie bij de invulling van de taakverwaarlozingsbepalingen (briefkenmerk PO/127616). IPO heeft hierbij aangegeven geen rol voor de provincie te zien omdat zij taak noch expertise op dit terrein hebben (briefkenmerk BE 02600/2009). IPO heeft daarbij tevens het voorstel gedaan de taakverwaarlozingsbepalingen in dit wetsvoorstel te laten vervallen. Dat zal echter tot gevolg hebben dat de provincie op grond van de Gemeentewet wel (tijdelijk) een taak krijgt, hetgeen niet de bedoeling is. De taakverwaarlozingsbepalingen van dit wetsvoorstel zullen vervallen zodra er in nieuwe wetgeving is voorzien in de revitalisering van het generieke toezichtsinstrumentarium.

## **7.2. Onderwijsraad**

De Onderwijsraad heeft een aantal adviezen, waaronder Spelenderwijs<sup>1</sup> uitgebracht waarin hij het belang van vve onderschrijft. In zijn advies «Een rijk programma voor ieder kind» dat in 2008 is uitgebracht, wordt

---

<sup>1</sup> *Spelenderwijs. Kindercentrum en basisschool in één hand*, advies Onderwijsraad (2002).

aandacht gevraagd voor een goede aansluiting van voorzieningen ten behoeve van de ontwikkeling van het jonge kind, en opleidingen ten behoeve van het jonge kind. Dit belang wordt onderkend door het kabinet. De Onderwijsraad stelt voor om 4 dagen leeropvang beschikbaar te stellen aan alle kinderen. Het kabinet heeft ervoor gekozen om de middelen die in deze kabinetsperiode beschikbaar zijn, met voorrang in te zetten op het faciliteren van de zeer sterke groei van de kinderopvang en investeringen in kwaliteit en vve. Daarbij zijn ook middelen voor «harmonisatie van onderaf» vrijgemaakt, waarbij keuzevrijheid van ouders en lokale wensen en mogelijkheden tot hun recht kunnen komen. Het kabinet zet daarom in op meer kwaliteit in peuterspeelzalen en meer voorschoolse educatie in kindercentra, waardoor de voorzieningen in de praktijk meer naar elkaar toegroeien en alle kinderen kans hebben op een goede ontwikkeling. Een verdergaande aansluiting zoals de Onderwijsraad schetst met mogelijkheden tot educatie voor alle kinderen, is in de huidige kabinetsperiode niet haalbaar. Behalve dat de extra middelen hiervoor op dit moment niet beschikbaar zijn, heeft dit kabinet er eveneens voor gekozen de mogelijkheid tot diversiteit in voorzieningen in stand te houden. Het huidige wetsvoorstel is een stap tot harmonisatie van voorschoolse voorzieningen van onderaf door uitbreiding van de kwaliteit en van de voorschoolse educatie. Gemeenten krijgen hierbij middelen en mogelijkheden om een doorlopende leerlijn en goede voorschoolse educatie tot stand te brengen in kwalitatief goede voorzieningen.

Op 19 december 2008 heeft de Onderwijsraad een advies uitgebracht over een concept van het onderhavige wetsvoorstel. De Onderwijsraad is positief over het belang dat het wetsvoorstel hecht aan kwalitatief goede en stimulerende voor- en voerschoolse educatie. De Onderwijsraad noemt het ook positief dat op basis van dit wetsvoorstel kinderopvang ontwikkelingsstimulerend dient te zijn en onderschrijft het streven naar harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzalen.

De Onderwijsraad beveelt wel aan het ambitieniveau hoger te leggen en inspanningen te richten op het integreren van peuterspeelzalen en kindercentra tot het door de Onderwijsraad gewenste kindercentrum. Het huidige wetsvoorstel laat de ruimte voor een dergelijke ontwikkeling, als daar lokaal behoefte aan is. Gemeenten en instellingen kunnen hiervoor kiezen op basis van pedagogische overwegingen of omdat zij dit nodig achten om meer kinderen te bereiken met voorschoolse educatie. De inhoudelijke verbetering, en niet de vorm, staat daarbij centraal. Er wordt van betrokken partijen hiertoe een flinke inspanning gevraagd. Om samenwerking te bevorderen, is een subsidieregeling ingesteld. Ook zullen gezamenlijk met de VNG modellen worden ontwikkeld die in lokale situaties als voorbeeld kunnen dienen. Tenminste één van die modellen zal uitgaan van een volledig geharmoniseerde situatie (zie paragraaf 6.1).

Verder wil de Onderwijsraad bevorderen dat er meer programmatisch gewerkt gaat worden en er programma's worden ontwikkeld voor kinderen in de leeftijdsperiode van twee tot zes jaar, gericht op stimulering in brede zin. De stimulans is op dit moment in de eerste plaats gericht op de verbetering van vve-programma's en de training van leidsters daarvan. Als deze stap is gezet, kan een volgende stap gezet worden om de aanbidding van dergelijke programma's te verbreden. Verder is het aan de branche zelf om dit op te pakken, zoals de Onderwijsraad ook stelt, met oog voor de lokale situatie.

Daarnaast stelt de Onderwijsraad voor dat het wetsvoorstel meer perspectief biedt op de uitbouw van de basisschool voor driejarigen. Deze ontwikkeling kan voorzien in een lokale behoefte en is het resultaat van gemeentelijk beleid. Het wetsvoorstel biedt deze ruimte: door middel van brede scholen kan een dergelijke inhoudelijke samenwerking steeds meer vorm krijgen. Er is geen wettelijke bepaling nodig om de mogelijkheid aan

betrokken partijen te bieden. De praktijk zal de komende jaren uitwijzen hoe kleuteronderwijs opgepakt gaat worden. Het verzorgen van een volledig aanbod voor voor- en voerschoolse educatie gaat de komende jaren al de nodige inspanningen kosten en de branche zal op dit punt niet kunnen worden overvraagd om dit in een paar jaar voor alle kinderen te regelen, los van de overige vragen die hiervoor nog beantwoord zullen moeten worden.

De Onderwijsraad heeft voorts een vraag gesteld over de bepaling in het wetsvoorstel dat de gemeente afspraken maakt met schoolbesturen over de randvoorwaarden waaronder voerschoolse educatie wordt aangeboden. De Onderwijsraad vraagt zich af hoe dit zich verhoudt tot de versterking van de professionele ruimte zoals is afgesproken in het Convenant LeerKracht.

Zowel vanwege het belang van de professionele ruimte van de leerkracht als vanwege de wijze waarop de rijksoverheid sturing geeft aan het onderwijs (opbrengstgericht), is deze bepaling in die zin gewijzigd dat het wetsvoorstel nu bepaalt dat gemeenten met schoolbesturen afspraken maken over de resultaten van voerschoolse educatie.

De Onderwijsraad vraagt zich af wat de juridische status is van de afspraken, bedoeld in het voorgestelde artikel 167 van de Wet op het primair onderwijs. In de memorie van toelichting is aangegeven dat de afspraken worden vastgelegd in een convenant, waaruit het wederzijdse commitment blijkt. Er is geen sprake van een plan: de afspraken moeten concreet gaan over wie in welke situatie welke feitelijke handelingen verricht. Het convenant benoemt dan bijvoorbeeld welke gegevens een kindercentrum onder welke voorwaarden overdraagt aan een basisschool. De vraag is niet aan de orde of er publiekrechtelijk of privaatrechtelijk nakoming gevorderd kan worden: in alle gevallen is een beroep op de Inspectie van het Onderwijs mogelijk. Dit geldt zowel voor betrokken convenantpartijen als overige belanghebbenden, zoals ouders.

Verder stelt de Onderwijsraad vragen over de geschillencommissie die een bindend advies kan uitbrengen in geval partijen niet tot afspraken kunnen komen. In een dergelijk geval zou een geschillencommissie door het bindend advies een deugdelijkheidseis vaststellen. Dat is niet de bedoeling. Mede om die reden is er voor gekozen om het college van burgemeester en wethouders hierover een besluit in de zin van Algemene wet bestuursrecht te laten nemen. Dat besluit kan echter niet zover gaan dat de grondwettelijke vrijheden van betrokken partijen worden aangetast. De toekenning van doorzettingmacht aan gemeenten is nodig om gemeenten in staat te stellen samenwerkingsafspraken met alle betrokken partijen te maken, onder ander om zoveel mogelijk doelgroepkinderen te bereiken.

## **ARTIKELSGEWIJS**

**Artikel I, onderdelen A, B, C, D, eerste, tweede en derde lid, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, eerste lid, P, Q, R, U, V, W, X, Y, Z, eerste lid, AA, BB, DD, EE, eerste lid, FF, GG, HH, tweede lid, II, JJ, KK, LL, MM, NN, OO, PP, QQ, RR, SS, TT, UU, VV en WW**

De wijzigingen in deze onderdelen van artikel I hebben betrekking op het toevoegen van een nieuw hoofdstuk «Kwaliteitseisen peuterspeelzalen» aan de Wet kinderopvang. Daartoe is de huidige indeling van de Wet kinderopvang in hoofdstukken vervangen door een indeling in afdelingen. De daaronder liggende indeling in paragrafen is gehandhaafd. De bepalingen over kinderopvang worden neergelegd in hoofdstuk 1 en die over de kwaliteitseisen van de peuterspeelzalen in hoofdstuk 2. Ook de nummering van de artikelen is aangepast. De bepalingen over kinderop-

vang hebben de huidige nummering behouden met dien verstande dat de aanduiding «1» van hoofdstuk 1 voor elk van die artikelen is geplaatst. De bepalingen over peuterspeelzalen zijn nieuw en zijn genummerd 2.1, 2.2, etcetera. De slotbepalingen worden thans in een nieuw hoofdstuk 3 opgenomen.

**Artikel I, onderdeel D, tweede lid** (wijziging van het eerste lid van het tot artikel 1.1 vernummerde artikel van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen)

Mede op verzoek van de VNG, is «het bijdragen aan ontwikkeling van kinderen» opgenomen in de definitie van de Wet kinderopvang, zodat het meer wordt erkend als noodzakelijke activiteit in kindercentra en peuterspeelzalen. Met deze toevoeging is er geen nieuwe taak beoogd. De Wet kinderopvang spreekt op dit moment immers ook al van ontwikkelingsstimulering, zie bijvoorbeeld artikel 49.

Het expliciet opnemen van het bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen is in lijn met de harmonisatiegedachte en de praktijk, waarin steeds meer aandacht is voor stimuleren van de ontwikkeling van kinderen. De kern van het wetsvoorstel, ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie, gaat over bijdragen aan de ontwikkeling van jonge kinderen, zodat hun kansen kunnen worden vergroot.

**Artikel I, onderdeel D, vierde lid** (wijziging van het eerste lid van het tot artikel 1.1 vernummerde artikel van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen)

Dit wetsvoorstel bevordert dat in kindercentra voorschoolse educatie wordt gegeven. Daartoe is een definitie van voorschoolse educatie aan artikel 1.1 toegevoegd. Zie de toelichting in hoofdstuk 3 van het algemeen deel.

**Artikel I, onderdeel D, vijfde lid** (wijziging van het tweede lid van het tot artikel 1.1 vernummerde artikel van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen)

Door het opnemen van een definitie van peuterspeelzaal in het voorgestelde artikel 2.1, is het niet langer noodzakelijk de omschrijving van peuterspeelzaal in het tweede lid van het tot artikel 1.1 vernummerde artikel op te nemen. Er kan worden volstaan met het opnemen van het begrip peuterspeelzaal.

**Artikel I, onderdeel O, tweede lid** (wijziging van het tweede lid van het tot artikel 1.46 vernummerde artikel van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen)

In het tweede lid van het tot artikel 1.46 vernummerde artikel is opgenomen dat burgemeester en wethouders het gegeven dat een kindercentrum voorschoolse educatie aanbiedt, op moeten nemen in het register, bedoeld in het eerste lid van het tot artikel 1.45 vernummerde artikel. Op deze manier is inzichtelijk voor burgemeester en wethouders, ouders, scholen en andere betrokkenen op welke kindercentra programma's voor voorschoolse educatie worden aangeboden en waarover het toezicht op voorschoolse educatie zich uit moet strekken.

**Artikel I, onderdeel S en artikel II, onderdeel OO** (wijziging van het tweede lid van het tot artikel 1.50 vernummerde artikel en artikel 2.6 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen)

In deze artikelen is een grondslag opgenomen om kwaliteitseisen voor kinderopvang of peuterspeelzaalwerk uit te werken in een algemene maatregel van bestuur voor het geval er geen convenant tot stand komt of het proces van wijziging van het convenant in een impasse komt dan wel dreigt te komen. Er zijn ook bestaande eisen over veiligheid en gezondheid die algemeen geldend zijn, te denken valt aan bijvoorbeeld brand-

weer voorschriften, eisen aan speeltoestellen en keukenhygiëne (Voedsel en Waren Autoriteit). Deze eisen worden niet opgenomen in de algemene maatregel van bestuur omdat hiervoor andere regelgeving van toepassing is. Daarnaast is het artikel in technische zin aangepast. Zie de toelichting in paragraaf 3.3. van het algemeen deel.

**Artikel I, onderdeel T** (artikel 1.50a van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen)

Met dit artikel wordt geregeld dat de houder van een kindercentrum deelneemt aan het overleg tussen de gemeente en de basisschool over het onderwijsachterstandenbeleid zoals opgenomen in artikel 167 van de WPO en dat de houder meewerkt aan de totstandkoming van de samenwerkingsafspraken en de nakoming ervan.

**Artikel I, onderdeel T en artikel II, onderdeel OO** (artikelen 1.50b en 2.8 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen)

Thans worden kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie vastgelegd in het Besluit vaststelling doelstelling en bekostiging onderwijsachterstandenbeleid 2006–2010 en in het Besluit brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid op grond van de WPO. In dit artikel wordt voorgesteld alle kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie op te nemen in 1 besluit dat gebaseerd wordt op de Wet kinderopvang.

Zie de toelichting in paragraaf 3.3. van het algemeen deel.

**Artikel I, onderdeel Z, tweede lid** (wijziging van het tweede lid van het tot artikel 1.60 vernummerde artikel van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen)

Het adviesrecht van de oudercommissie van een kindercentrum dient zich ook uit te strekken over het aanbod van de voorschoolse educatie op een kindercentrum. Dit is in onderdeel d van het tot artikel 1.60 vernummerde artikel toegevoegd.

**Artikel I, onderdeel CC** (wijziging van het tot artikel 1.61 vernummerde artikel)

Aan het tot artikel 1.61 vernummerde artikel is toegevoegd dat het college van burgemeester en wethouders toeziet op de naleving van de bij of krachtens artikel 2.8 vastgestelde algemene maatregel van bestuur vastgelegde basisvoorwaarden voor kwaliteit van de voorschoolse educatie. Zie de toelichting in paragraaf 5.4. van het algemeen deel.

**Artikel I, onderdeel EE, tweede lid** (toevoegen van het zesde lid van het tot artikel 1.63 vernummerde artikel van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen)

Het toezenden van het inspectierapport aan het college van burgemeester en wethouders en aan de Inspectie van het onderwijs (hierna: onderwijsinspectie) is noodzakelijk omdat het toezicht van de onderwijsinspectie zich in het kader van dit wetsvoorstel ook uit zal strekken over de voorschoolse educatie. De GGD toetst in eerste instantie aan een aantal basisvoorwaarden. Als er tekorten worden geconstateerd stuurt de GGD een rapport hierover aan het kindercentrum en aan het college van burgemeester en wethouders en de onderwijsinspectie, omdat de onderwijsinspectie toezicht houdt op de kwaliteit van de voorschoolse educatie na signalen van burgemeester en wethouders. De onderwijsinspectie kan op grond van het voorgestelde artikel 15g van de Wet op het onderwijs-toezicht (hierna: WOT) naast de basisvoorwaarden ook op de kwaliteitsvoorwaarden van de voorschoolse educatie toezicht houden. Zie de toelichting in paragraaf 5.4. van het algemeen deel.

**Artikel I, onderdeel HH, eerste lid** (wijziging van het tot artikel 1.68 vernummerde artikel van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen)

Het betreft een technische wijziging. De formulering is vereenvoudigd. Daarnaast is toegevoegd dat het toezicht van de onderwijsinspectie niet ziet op de bij algemene maatregel van bestuur gestelde regels omtrent de kwaliteit van voorschoolse educatie.

**Artikel I, onderdeel JJ, eerste lid** (wijziging van het tot artikel 1.72 vernummerde artikel van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen)

Door middel van deze wijziging ontstaat er ook een sanctiemogelijkheid voor gemeenten indien een houder van een kindercentrum de afspraken met betrekking tot voorschoolse educatie niet nakomt. Voor basisscholen was dit al geregeld in artikel 164 van de Wet op het primair onderwijs.

**Artikel I, onderdeel SS** (hoofdstuk 2 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen)

Er wordt een nieuw hoofdstuk 2 toegevoegd aan de huidige Wet kinderopvang, waarin kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen worden vastgelegd.

## **Artikel 2.1**

### *onderdeel b (peuterspeelzaalwerk)*

Peuterspeelzaalwerk is uitsluitend bestemd voor kinderen vanaf de leeftijd van 2 jaar tot het tijdstip waarop die kinderen deel kunnen nemen aan het basisonderwijs.

Het peuterspeelzaalwerk vindt zijn grondslag in de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) en wordt op decentraal niveau verder uitgewerkt. De peuterspeelzalen vallen nu onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Daardoor heeft elke gemeente de mogelijkheid op haar eigen wijze invulling te geven aan de manier waarop zij peuterspeelzaalwerk vorm wil geven. Per gemeente kan het beleid op dit punt verschillend uitpakken. In het veld is behoefte ontstaan aan eenduidigheid over onder andere de toepasbare kwaliteitseisen voor peuterspeelzaalwerk. Dit wetsvoorstel beoogt op landelijk niveau kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen vast te leggen. Daartoe is de definitie van peuterspeelzalen in dit wetsvoorstel neergelegd. Net als bij kinderopvang is aan de definitie toegevoegd dat het niet alleen gaat om de verzorging en opvoeding van kinderen maar ook om het bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen. Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel D, tweede lid. Op andere punten blijft beleidsvrijheid bestaan, zoals de openingstijden. Hierdoor kunnen zij de openingstijden van peuterspeelzalen bijvoorbeeld afstemmen op de tijden van inburgeringscursussen. In veel gemeenten zijn de peuterspeelzalen 2,5 uur per dag open, maar daartoe zijn de gemeenten niet verplicht.

### *onderdeel c (peuterspeelzaal)*

Een peuterspeelzaal is een locatie waar het peuterspeelzaalwerk zoals omschreven in onderdeel b, plaats kan vinden. De definitie van peuterspeelzaal is ontleend aan het huidige artikel 1, tweede lid, onderdeel b. Er zijn momenteel vier hoofdvormen te onderscheiden in organisatievormen van peuterspeelzaalwerk. Zo zijn er peuterspeelzalen die:

1. een volledige gemeentelijke voorziening zijn, vaak ondergebracht bij het gemeentelijk welzijnswerk,
2. ondergebracht zijn bij een kinderopvangorganisatie,
3. zelfstandig zijn, en
4. die onder een basisschool vallen.



Voor de laatste drie vormen geldt, in tegenstelling tot de eerste, dat ze niet altijd, en vaak ook in verschillende mate door de gemeenten worden gesubsidieerd, van veel subsidie tot weinig of geen. Er zijn relatief veel zelfstandige peuterspeelzalen, maar doorgaans zijn dit kleine organisaties met weinig kinderen. Peuterspeelzalen die zijn ondergebracht bij welzijnsinstellingen en kinderopvangorganisaties hebben vaker veel locaties en veel groepen kinderen. In dit wetsvoorstel wordt rekening gehouden met de bestaande diversiteit in het peuterspeelzaalwerk, zoals de gevallen waarin al dan niet een bestuurlijke boete opgelegd kan worden of een oudercommissie op grond van deze wet ingesteld moet worden. Peuterspeelzalen onderscheiden zich niet altijd inhoudelijk maar nog steeds organisatorisch sterk van kindercentra. Dit wetsvoorstel heeft onder andere als doel om de verschillen minder groot te maken, zodat samenwerking wordt gestimuleerd. Desondanks zullen er nog steeds verschillen blijven bestaan. Kinderopvang blijft voor ouders die arbeid en zorg combineren in veel gevallen de meest adequate oplossing. Organisatorisch blijven er verschillen tussen peuterspeelzalen en kinderopvang bestaan die tot uiting komen in:

1. De aanwezigheid van vrijwilligers in de formatie op een groep naast een beroepskracht in peuterspeelzalen, terwijl in kindercentra vrijwilligers uitsluitend bovenformatief kunnen werken. De beroepskracht-kind ratio in de kinderopvang is 1 op maximaal 6 voor tweejarigen en 1 op maximaal 8 voor driejarigen. In peuterspeelzalen zitten twee- en driejarigen. Voor hen gaat een leidster-kind ratio gelden van 1 op maximaal 8. Hoewel dit nog afwijkt van de strengere norm in de kinderopvang, is deze stap voor de praktijk van het peuterspeelzaalwerk een aanzienlijke verbetering. Er wordt in peuterspeelzalen gesproken van een leidster-kind ratio, omdat er naast een beroepskracht ook een vrijwilliger voor een groep kan staan. Dat er nog verschillen blijven is begrijpelijk als wordt bedacht dat kinderen doorgaans minder uren in peuterspeelzalen verblijven dan het geval is in de kindercentra. Tenslotte blijven de inrichtingseisen voor peuterspeelzalen gemeentelijk beleid met het oog op lokaal maatwerk, terwijl voor de kinderopvang landelijke eisen gelden op dit punt.
2. De doelgroep van peuterspeelzalen en kinderopvang verschilt qua leeftijd: een peuterspeelzaal is uitsluitend bedoeld voor kinderen vanaf 2 jaar tot de leeftijd dat zij naar de basisschool gaan.
3. De peuterspeelzaal is van oudsher een voorziening waar kinderen slechts enkele uren per dag doorbrengen. Verder is de peuterspeelzaal gericht op ouders die voor de opvang van hun kind niet persé aangewezen zijn op de kinderopvang. In het kader van het stimuleren van de arbeidsparticipatie blijft daarom de toeslag via de Belastingdienst/ Toeslagenwet uitsluitend beschikbaar voor ouders van kinderen die naar een geregistreerd kindercentrum gaan.
4. Een ander belangrijk verschil is het feit dat de kinderopvangsector een (vraaggefinancierde) marktsector is, terwijl peuterspeelzaalwerk een aanbodvoorziening blijft onder gemeentelijke verantwoordelijkheid en regie en grotendeels publiek gefinancierd.

*onderdelen d en e (beroepskracht en beroepskracht in opleiding)*

Een beroepskracht of een beroepskracht in opleiding bij een peuterspeelzaal is een ieder die daar belast is met de verzorging en de opvoeding van kinderen en minimaal voldoet aan de opleidingseisen van het huidige PW(pedagogisch werk)-3 of equivalent/voldoet aan de eisen voor beroepskrachten. De beroepskracht is bezoldigd. Naast bezoldigde beroepskrachten zullen er bij peuterspeelzalen wellicht nog andere personen salaris ontvangen. Te denken valt aan huishoudelijke hulpen, telefonistes e.d. Deze personeelsleden zijn geen beroepskracht in de zin van dit wetsvoorstel omdat ze niet voldoen aan de eisen die aan beroepskrachten

worden gesteld. Bepalingen in dit wetsvoorstel die betrekking hebben op het gehele personeelsbestand spreken in dit verband van het personeel.

#### *onderdeel f (vrijwilliger)*

Vrijwilligers in de zin van dit wetsvoorstel zijn vrijwilligers die structureel al dan niet tegen een vrijwilligersvergoeding op regelmatige, niet incidentele, basis werkzaam zijn bij een peuterspeelzaal en zijn belast met de verzorging en opvoeding van kinderen. Vanwege het structurele karakter van hun werkzaamheden moeten zij in het bezit van een verklaring omtrent het gedrag ingevolge de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens zijn. Vrijwilligers die op zeer incidentele basis werkzaamheden ten behoeve van de peuterspeelzaal verrichten zullen doorgaans niet voor een onkostenvergoeding voor vrijwilligers in aanmerking komen. Zij hoeven voor het verrichten van die werkzaamheden dan ook niet in het bezit van een verklaring omtrent het gedrag te zijn.

Daarnaast is in de definitie opgenomen dat vrijwilligers niet voldoen aan opleidingseisen als bedoeld in artikel 2.6, tweede lid. Dit is opgenomen om het onderscheid met leidsters en beroepskrachten helder aan te geven.

#### *onderdeel g (ouder)*

In deze bepaling wordt, in afwijking van het spraakgebruik, niet zonder meer de vader of moeder van het kind als ouder aangemerkt. Om ouder in de zin van dit wetsvoorstel te zijn, moet de betrokkene met het kind een huishouding voeren en moet het kind in belangrijke mate door hem worden onderhouden. Dat brengt mee dat meerdere personen ouder kunnen zijn in de zin van dit wetsvoorstel. Dat betekent echter niet dat al die personen aanspraak hebben op een door de gemeente naar inkomen vastgestelde ouderbijdrage van peuterspeelzaalwerk. Slechts de ouder die kosten maakt of een partner heeft die kosten maakt en aan de overige voorwaarden voldoet, komt voor een ouderbijdrage in aanmerking, indien de betreffende gemeente hier voor een regeling heeft getroffen.

#### *onderdeel h (houder)*

Houder is een ieder die een peuterspeelzaal in stand houdt. Dit kan een natuurlijke persoon of een rechtspersoon zijn.

#### *onderdeel j (oudercommissie)*

In artikel 2.1 is een definitie van oudercommissie opgenomen omdat voor niet-gesubsidieerde peuterspeelzalen, het treffen van een voorziening voor medezeggenschap in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen noodzakelijk is. Op peuterspeelzalen die geheel door de gemeente worden gefinancierd is de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen van toepassing.

#### *onderdeel k (voorschoolse educatie)*

Dit wetsvoorstel bevordert dat in peuterspeelzalen voorschoolse educatie wordt gegeven. Daartoe is een definitie van voorschoolse educatie aan artikel 2.1 toegevoegd. Zie de toelichting in paragraaf 3.3. van het algemeen deel.

### **Artikelen 2.2, 2.3 en 2.4**

Peuterspeelzaalhouders moeten voor de instandhouding van een peuterspeelzaal melding daarvan doen aan het college van burgemeester en

wethouders. Het college neemt dat op in een register. Het register is voor iedereen toegankelijk. Bij de melding dient in ieder geval een aantal gegevens te worden verstrekt die van belang zijn voor de kwaliteitsbeoordeling. Er kan hierbij verder gedacht worden aan gegevens betreffende de locatie, het voorgenomen personeelsbestand en dergelijke en het aanbieden van voorschoolse educatie (al dan niet van gemeentewege gesubsidieerd). Ook die gegevens worden in het register opgenomen. De houders zijn op grond van artikel 2.1, eerste lid, verplicht van wijziging van die gegevens mededeling te doen aan het college van burgemeester en wethouders. Daardoor kan het register actueel worden gehouden. Enerzijds geeft het register daardoor een volledig overzicht van peuterspeelzalen voorzien van actuele, relevante gegevens die een adequaat toezicht mogelijk maken. Anderzijds kunnen ouders in het register zien dat een peuterspeelzaal is gemeld en of er een programma voor voorschoolse educatie wordt aangeboden. Zij kunnen dan bijvoorbeeld nagaan of de peuterspeelzaal die zij op het oog hebben aan toezicht is onderworpen.

Teneinde de houder zekerheid te geven dat zijn peuterspeelzaal, dan wel de gewijzigde gegevens, in het register zijn opgenomen, dient het college van burgemeester en wethouders iedere opname in het register c.q. wijziging in de relevante gegevens, schriftelijk aan de houder te bevestigen. Het college is niet gerechtigd opname in het register te weigeren, tenzij de houder niet aan de eisen voldoet voor opname in het register. De schriftelijke bevestiging geeft de houder een bewijsstuk dat hij in vorenbedoeld opzicht aan zijn verplichtingen heeft voldaan.

In artikel 2.3 is opgenomen dat burgemeester en wethouders het gegeven dat een peuterspeelzaal voorschoolse educatie aanbiedt, op moeten nemen in het register als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid. Op deze manier is inzichtelijk voor burgemeester en wethouders, ouders, scholen en andere betrokkenen op welke peuterspeelzalen programma's voor voorschoolse educatie worden aangeboden en waarover het toezicht op voorschoolse educatie zich uit moet strekken.

Nadat de instelling bij het college is gemeld en de termijn, bedoeld in artikel 2.19, is verstreken, kan de peuterspeelzaal van start gaan. Slechts indien het onderzoek, bedoeld in artikel 2.19, daartoe aanleiding geeft, kan de instandhouding door het college worden tegengehouden tot zekerheid bestaat dat de instandhouding in overeenstemming met de wet kan plaatsvinden. Naar verwachting zal dit zich slechts bij hoge uitzondering voordoen. Indien registratie in weerwil van een melding uitblijft, kan een houder de gemeente daarop aanspreken en zonedig de registratie in rechte afdwingen.

## **Artikel 2.5**

Het betreft hier een globale norm, waaraan houders zelf, met inachtneming van hetgeen hierover in de wet wordt bepaald, invulling moeten geven. In dit artikel wordt wettelijk vastgelegd dat het welbevinden van kinderen richtsnoer moet zijn bij de uitvoering van peuterspeelzaalwerk. De bepaling vormt voor de houder een kader waarbinnen hij de organisatie van het peuterspeelzaalwerk, binnen het in artikel 2.6 geschetste kader, gestalte moet geven. Een normering van wat onder verantwoord peuterspeelzaalwerk wordt verstaan wordt niet gegeven. Dit hangt samen met het feit dat het peuterspeelzaalwerk voortdurend in beweging is. Het begrip «verantwoord» laat alle ruimte voor deze veranderingen en doet daarmee recht aan de op dit punt benodigde flexibiliteit. Volledigheidshalve zij nog opgemerkt dat deze bepaling niet alleen voor de houder een verplichting jegens de overheid in het leven roept (verwezen zij naar de artikelen 2.18 e.v.), zij biedt ook ouders de mogelijk-

heid om zonodig verantwoord peuterspeelzaalwerk af te dwingen, indien een houder toerekenbaar te kort schiet.

## **Artikel 2.6**

Deze bepaling is analoog aan het tot artikel 1.50 vernummerde artikel in dit wetsvoorstel inclusief de technische aanpassing van dat artikel. Het eerste lid van artikel 2.6 komt erop neer dat de houder het peuterspeelzaalwerk zodanig organiseert en zodanig doet uitvoeren met personeel en materiële middelen en een zodanig pedagogisch beleid voert, dat redelijkerwijs mag worden aangenomen dat het peuterspeelzaalwerk verantwoord zal zijn. Anders gezegd, verantwoord peuterspeelzaalwerk is in het wetsvoorstel mede het product van de wijze waarop de houder het proces van peuterspeelzaalwerk organiseert en vormgeeft. De wijze waarop de houder peuterspeelzaalwerk organiseert en aan welke aspecten daarbij aandacht moet worden besteed kunnen, naast de eigen verantwoordelijkheid, mede bepaald worden door de invulling van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader te stellen regels met betrekking tot de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk zoals opgenomen in het tweede lid van dit artikel en door het geleverde peuterspeelzaalwerk.

Houders van peuterspeelzaalwerk zijn zelf verantwoordelijk voor de eigen kwaliteit van het aanbod. In het wetsvoorstel komt dit tot uitdrukking door dat de globale eis in het eerste lid is opgenomen dat een houder van een peuterspeelzaalwerk zorg draagt voor verantwoord peuterspeelzaalwerk. Met het introduceren van deze globale kwaliteitsnorm is aansluiting gezocht bij het systeem van de Kwaliteitswet zorginstellingen waarin een zorgaanbieder opgedragen wordt «verantwoorde zorg» aan te bieden. Het is aan de houders om invulling te geven aan deze globale eis. Anders dan in de Kwaliteitswet zorginstellingen kunnen ingevolge dit wetsvoorstel nadere regels worden gesteld met betrekking tot de kwaliteit. Gekozen is voor een kan-bepaling. In eerste instantie is het de bedoeling dat wordt volstaan met de globaal geformuleerde kwaliteitseisen in het wetsvoorstel. Voorkeur verdient het namelijk dat de kwaliteitseisen door partijen onderling tot stand komen en worden neergelegd in een convenant of in tijdelijke beleidsregels zoals ook in de kinderopvang gangbaar is.

Een belangrijk kwaliteitsbepalend element is het pedagogisch beleid. Bij pedagogisch beleid gaat het om de visie op en het handelen inzake de verzorging van kinderen, over datgene wat daadwerkelijk wordt geboden aan de kinderen en hoe er met de kinderen wordt omgegaan. Het pedagogisch beleid dient te leiden tot verantwoord peuterspeelzaalwerk, dat wil zeggen peuterspeelzaalwerk waarbij sprake is van:

- 1) het bieden van voldoende veiligheid voor het kind, waaronder het omgaan met gebeurtenissen die het kind betreffen (zoals in geval van ziekte, overlijden, ontwikkelingsproblemen); kinderen moeten zich «thuis» voelen en zich kunnen ontspannen («welbevinden»);
- 2) het bieden van voldoende mogelijkheden voor de kinderen om persoonlijke competentie, bijvoorbeeld in cognitief en motorisch opzicht, te ontwikkelen;
- 3) het bieden van voldoende mogelijkheden voor de kinderen voor het ontwikkelen van sociale competentie (juist het peuterspeelzaalwerk biedt hier kansen die bijvoorbeeld het gezin soms niet kan bieden);
- 4) overdracht van normen en waarden, zoals het zich houden aan regels en het hebben van respect voor elkaar («gewetensontwikkeling»).

Net als in het gezin en op school kunnen deze randvoorwaarden verschillend worden ingevuld. Waar het om gaat is dat ten minste alle vier de voorwaarden worden vervuld. Teneinde de toezichthouder in staat te

stellen het voldoen aan deze voorwaarden in de praktijk te toetsen, worden bovengenoemde aspecten uitgewerkt in een toezichtprotocol. Opgemerkt zij dat het in de rede ligt dat het pedagogisch beleid een vertaling krijgt per peuterspeelzaal en wordt uitgewerkt naar de soorten van peuterspeelzaalwerk die de houder aanbiedt. De ruimte die een houder hiervoor heeft is deels afhankelijk van het gemeentelijk beleid op dit punt. De gemeente heeft immers de mogelijkheid aanvullende bepalingen te stellen.

De houder van een peuterspeelzaal moet zich houden aan de kwaliteitseisen die in dit artikel zijn genoemd en zoals die uitgewerkt worden via een algemene maatregel van bestuur of via een convenant tussen betrokken partijen. Omdat het peuterspeelzaalwerk binnen een gemeente wordt uitgevoerd in het kader van de WMO, moet een houder van een peuterspeelzaal zich dus ook houden aan de gemeentelijke verordening. Als er tussen een houder van een peuterspeelzaal en de gemeente een subsidierelatie is, zal de gemeente de kwaliteitseisen van dit wetsvoorstel dus overnemen in de gemeentelijke verordening waarin wordt geregeld in welke gevallen en onder welke voorwaarden een houder in aanmerking kan komen voor subsidie. Aangezien dit wetsvoorstel een minimum kwaliteitsniveau biedt, blijft de gemeente vrij om de kwaliteitseisen verder aan te scherpen. De relatie tussen het college van burgemeester en wethouders en de houders van gemeentelijke peuterspeelzalen speelt zich af binnen de interne huishouding. Daarom is het niet nodig in het wetsvoorstel de opdracht aan het college van burgemeester en wethouders te geven om een dergelijke verordening op te stellen. Als er geen subsidierelatie is, moet de houder rechtstreeks voldoen aan de kwaliteitseisen die bij of krachtens dit wetsvoorstel worden gesteld.

Het derde lid van artikel 2.6 geeft aan dat alle personen die op structurele basis betrokken zijn bij de opvoeding, de verzorging en het bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen in een peuterspeelzaal op hun gedrag getoetst moeten zijn. De verklaring mag niet ouder zijn dan 2 maanden, zoals ook opgenomen in het tot artikel 1.50 vernummerde artikel. Het gaat daarbij om het gehele personeelsbestand. Het gaat niet om personen die (incidenteel) werkzaam zijn voor een peuterspeelzaal, zoals bijvoorbeeld de loodgieter. Beroepskrachten in opleiding zijn personen die op structurele basis werkzaam zijn bij een peuterspeelzaal. Van structureel werkzaam zijn is bijvoorbeeld geen sprake als iemand eenmalig behulpzaam is bij het organiseren van een sinterklaasviering. De betrouwbaarheid kan worden aangetoond door vóór het tijdstip van de werkzaamheden een verklaring omtrent het gedrag over te leggen. Een dergelijke verklaring zal op dat tijdstip van recente datum moeten zijn. Dat is de strekking van het vierde lid. De houder heeft zeker bij de werving van personeel belang bij informatie omtrent een mogelijk justitieel verleden van een persoon, doch niet uitsluitend dan. Een verklaring omtrent iemands gedrag is immers niet meer dan een momentopname. Met het oog daarop is in het vijfde lid voorzien in de eis dat een nieuwe verklaring omtrent gedrag aan de houder wordt overgelegd, in het geval de houder redelijkerwijs een vermoeden heeft, bijvoorbeeld naar aanleiding van klachten of tips, dat een bij een peuterspeelzaal werkzaam persoon niet langer voldoet aan de eisen voor het afgeven van een verklaring omtrent het gedrag. Naar aanleiding van een dergelijke actuele verklaring omtrent het gedrag kan de houder beoordelen of voortzetting van de arbeidsovereenkomst met de betrokkene al dan niet wenselijk is. In verband daarmee wordt in de laatste volzin van het vijfde lid een termijn gesteld waarbinnen de belanghebbende een dergelijke actuele verklaring dient te verstrekken. De eis om een verklaring omtrent het gedrag te overleggen wordt niet alleen gesteld aan beroepskrachten maar ook aan vrijwilligers die op

structurele basis zijn betrokken bij de opvoeding en verzorging van kinderen in een peuterspeelzaal.

### **Artikel 2.7**

Met dit artikel wordt geregeld dat de houder van een peuterspeelzaal deelneemt aan het overleg tussen de gemeente en de basisschool over het onderwijsachterstandenbeleid zoals opgenomen in artikel 167 van de WPO en dat de houder meewerkt aan de totstandkoming van de samenwerkingsafspraken en de nakoming ervan.

### **Artikelen 2.9 en 2.11**

In artikel 2.9 is vastgelegd dat een houder van een peuterspeelzaal een beschrijving geeft van de wijze waarop hij uitvoering geeft aan artikel 2.6. De houder kan de informatie bundelen in een beleidsplan, maar daartoe is hij niet verplicht. Wel is hij op grond van artikel 2.11 verplicht de ouders te informeren over het te voeren beleid. Met een dergelijke beschrijving kan de houder

zich profileren: ouders kunnen op basis van de beschrijving van het kwaliteitsbeleid beoordelen of de desbetreffende peuterspeelzaal hen aanspreekt. Het pedagogisch beleid is voor peuterspeelzalen een belangrijk kwaliteitselement. Daarom zal aan het pedagogisch beleid specifiek aandacht moeten worden besteed.

Of ouders keuzevrijheid bij peuterspeelzaalwerk hebben, kan per gemeente verschillen. Sommige gemeenten voeren wijkgebonden achterstandbeleid uit op postcodegebied, en voorschoolse educatie speelt hierin een belangrijke rol. Veel ouders hechten aan de peuterspeelzaal als buurtvoorziening. Ook kan de vraag of ouders qua keuze peuterspeelzaal keuzevrijheid hebben afhangen van het soort peuterspeelzaalorganisatie dat ze willen bezoeken. Wachtlijstenbeleid kwam tot voor kort nog voor, maar is momenteel nagenoeg verdwenen.

In een risico inventarisatie kan de houder vastleggen welke risico's het peuterspeelzaalwerk met zich brengt. Meestal zal echter in de relevante wet- en regelgeving al zijn voldaan aan het voorkomen van risico's. Bij wet en regelgeving kan worden gedacht aan regelgeving omtrent veiligheid van speeltoestellen, kinderbedden, en -boxen, veiligheid van voedselbereiding, wetgeving omtrent de arbeidsomstandigheden, regels omtrent brandveiligheid, bouwveiligheid, externe veiligheid en milieu-regels.

Een risico-inventarisatie bevat een beschrijving van de veiligheids- en gezondheidsrisico's die de opvang van kinderen in alle voor kinderen toegankelijke ruimtes in een kindercentrum, waaronder mede begrepen de buitenspeelruimte, met zich brengt, alsmede een plan van aanpak, waarin is aangegeven welke maatregelen en binnen welke termijn deze maatregelen zijn respectievelijk worden genomen in verband met de onder a bedoelde risico's en de samenhang daartussen. De beschrijving van de risico's, bevat op het terrein van de veiligheid van kinderen in ieder geval de risico's ten aanzien van verbranding, vergiftiging, verdrinking, valongevallen, verwondingen, beknelling, botsen, stoten, steken en snijden. De beschrijving van de risico's, bevat op het terrein van gezondheid van kinderen in ieder geval de risico's ten aanzien van het voorkomen van ziektekiemen, het binnenmilieu in een kindercentrum, het buitenmilieu bij een kindercentrum en medisch handelen.

Voor kinderopvang is de risico-inventarisatie thans nader uitgewerkt in artikel 8 van de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang.

### **Artikel 2.10**

Het is van belang dat de administratie van gegevens bij peuterspeelzalen op een zorgvuldige wijze plaats vindt. In artikel 2.10 is opgenomen dat hierover nadere regels kunnen worden gesteld.

### **Artikel 2.12**

In de provincie Fryslân wordt naast de Nederlandse taal de Friese taal in opvoeding en onderwijs gebruikt. Deze talen zijn in hoge mate aan elkaar verwant. Evenals dat voor kindercentra het geval is, wordt voor peuterspeelzalen geregeld dat de Friese taal mede als voertaal gebruikt kan worden. In de provincie Fryslân zal het in een deel van de peuterspeelzalen dus gaan om een stimulerende tweetalige omgeving. De provincie Fryslân voert op basis van «de derde Bestuursafpraak Friese Taal en Cultuur» taalbeleid in de voorschoolse educatie. Gemeenten hebben bij het vaststellen van de doelgroepcriteria beleidsvrijheid. Hierdoor kan de provincie Fryslân de praktijk voortzetten dat er bij het vaststellen van een risico op een taalachterstand rekening wordt gehouden met de tweetalige of Friestalige achtergrond van het kind. Ook heeft de provincie Fryslân ruimte om de vve-programma's in twee talen aan te bieden (Nederlands en Fries). Het is echter niet mogelijk om vve-programma's uitsluitend in het Fries aan te bieden.

### **Artikel 2.14**

De paragraaf die betrekking heeft op de oudercommissies is slechts van toepassing op niet-gesubsidieerde peuterspeelzalen. Peuterspeelzalen die door de gemeente worden gesubsidieerd vallen op grond van artikel 1, onderdeel b, onder de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen.

### **Artikelen 2.15 tot en met 2.17**

De wet legt niet de verplichting op een oudercommissie in stand te houden, doch een reglement om de ouders in de gelegenheid te stellen op basis daarvan deel te nemen aan een oudercommissie. Er is niet gekozen voor een verplichting tot instelling van een oudercommissie, omdat ouders niet verplicht kunnen worden deel te nemen. Indien ouders niet in staat stellen te participeren in een oudercommissie, kan een ouder zonedig door tussenkomst van de rechter afdwingen dat een houder zijn verplichtingen op dit punt na komt. Het reglement moet voldoen aan de criteria van artikel 2.16, tweede lid. Indien de houder na opstelling van een reglement verkiezingen organiseert, maar er melden zich onvoldoende kandidaten, dan heeft hij aan zijn verplichtingen voldaan.

Wanneer er geen gemeentelijk beleid is dat anders bepaald, (zoals bijvoorbeeld postcode indeling) is het de ouder die bepaalt, bij welke peuterspeelzaal zijn kind terecht komt. In die context past geen vergaande, wettelijk opgelegde medezeggenschap van de ouders. De medezeggenschap waartoe dit wetsvoorstel verplicht, bestaat in een adviesrecht over een beperkt aantal onderwerpen, indien de ouders ervoor kiezen van de gelegenheid gebruik te maken die de houder biedt. De houder van een peuterspeelzaal moet zorgen voor een goede bedrijfsvoering. Ouders die zich niet kunnen vinden in het door een peuterspeelzaal gevoerd beleid, hebben de mogelijkheid te kiezen voor een andere peuterspeelzaal, afhankelijk van het beleid dat de gemeente op dit punt voert. Daarnaast staat het de houder vrij de oudercommissie verdergaande bevoegdheden te geven dan in het wetsvoorstel voorgeschreven, indien hij daartoe aanleiding ziet. Indien een houder meerdere peuterspeelzalen in stand houdt,

staat het hem vanzelfsprekend vrij een centrale oudercommissie in te stellen, zolang die centrale oudercommissie maar niet in de plaats treedt van de oudercommissie waar deze wet toe verplicht. De wet legt de verplichting op een oudercommissie in stand te houden en een reglement op te stellen en de ouders in de gelegenheid te stellen op basis daarvan deel te nemen aan een oudercommissie. Het reglement moet voldoen aan de criteria van artikel 2.16, tweede lid.

Er zijn onderwerpen waarover in de ene gemeente door de gemeente iets wordt geregeld en in een andere gemeente er voor is gekozen datzelfde onderwerp over te laten aan de houders van de peuterspeelzalen. Bijvoorbeeld de openingstijden van de peuterspeelzalen. In de ene gemeente zijn deze bij verordening vastgelegd en dus kan de oudercommissie daar niets meer over in brengen en in de andere gemeente is dat vrijgelaten en kan de oudercommissie daar wel iets van vinden.

### **Artikel 2.18**

Artikel 2.17, eerste lid, van dit wetsvoorstel verplicht een houder van een peuterspeelzaal de oudercommissie in de gelegenheid te stellen advies uit te brengen over door hem voorgenomen besluiten over met name genoemde onderwerpen met betrekking tot de beleidsvoering. Indien een houder bijvoorbeeld van plan is de prijs van de kinderopvang of de openingstijden te wijzigen, dient hij dit eerst aan de oudercommissie voor te leggen. Van een advies van de oudercommissie kan de houder alleen afwijken, indien hij schriftelijk en gemotiveerd aangeeft dat het belang van het peuterspeelzaalwerk zich tegen het advies verzet (artikel 2.17, tweede lid). Dit voorgestelde artikel verplicht de houder van een peuterspeelzaal om een regeling te treffen ter behandeling van klachten van de oudercommissie (indien die er is) over een door hem voorgenomen besluit als bedoeld in artikel 2.17, eerste lid. Het gaat daarbij om klachten over de wijze waarop de houder bij zijn besluitvorming over het te voeren beleid in de peuterspeelzaal, rekening houdt met de adviezen van de oudercommissie, indien die is ingesteld.

Voor de procedurele eisen waaraan de voorgestelde klachtbehandeling moet voldoen alsook voor de regels betreffende het toezicht en de privacyaspecten, is aangesloten bij de bepalingen van de Wet klachtrecht cliënten zorgsector (Wkcz). Voor een goed begrip van de voorgestelde regeling met betrekking tot klachten van oudercommissies, worden deze eisen en regels hieronder kort toegelicht.

De procedurele eisen voor de klachtbehandeling hebben betrekking op de zorgvuldige behandeling van klachten. Voorgeschreven is dat klachten worden behandeld door een commissie van ten minste drie personen, waarvan in ieder geval de voorzitter niet werkzaam is bij of voor de houder (artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van de Wkcz). Hierdoor wordt een objectieve klachtbehandeling gewaarborgd. Om die reden geldt voorts dat de houder (degene over wie is geklaagd) niet mag deelnemen aan de behandeling van de klacht (artikel 2, tweede lid, onderdeel b, van de Wkcz). Verder moet in de klachtenregeling een termijn worden vastgesteld waarbinnen de klachtbehandeling dient te zijn afgerond. Als daarvan moet worden afgeweken, moeten alle betrokkenen daarvan gemotiveerd in kennis worden gesteld (artikel 2, tweede lid, onderdelen c en d, van de Wkcz). Ook worden klager (oudercommissie) en degene over wie geklaagd is (houder) in de gelegenheid gesteld te worden gehoord en kunnen beiden zich laten bijstaan (artikel 2, tweede lid, onderdelen e en f, van de Wkcz).

Overeenkomstig artikel 2, derde lid, van de Wkcz wordt door de klachtencommissie een reglement opgesteld, waarin de commissie haar werkwijze regelt, uiteraard met inachtneming van hetgeen de houder al in de regeling over de klachtbehandeling op grond van het voorgestelde artikel 2.18



van dit wetsvoorstel heeft opgenomen. Zo kunnen bijvoorbeeld in het reglement aspecten worden geregeld zoals de frequentie van vergaderen, de wijze waarop een klacht bij de commissie aanhangig wordt gemaakt, de wijze waarop en de termijn waarbinnen de klager of de oudercommissie een ontvangstbevestiging krijgt en de wijze van verslaglegging van de bevindingen van de commissie.

De houder is verplicht om binnen een maand na ontvangst van het oordeel van de klachtencommissie te reageren en de oudercommissie en de klachtencommissie mee te delen welke maatregelen hij neemt naar aanleiding van het oordeel van de klachtencommissie; slaagt de houder daar binnen de gestelde termijn niet in, dan moet hij de oudercommissie en de klachtencommissie hiervan onder opgaaf van redenen op de hoogte stellen (artikel 2, vijfde lid, van de Wkcz).

Ten slotte dient de houder jaarlijks een openbaar verslag op te stellen over onder meer het aantal en de aard van de door de klachtencommissie behandelde klachten. Het jaarlijkse verslag wordt door de houder naar de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) gestuurd (artikel 2, negende lid, van de Wkcz).

Het toezicht op de voorgestelde klachtenregeling ten behoeve van oudercommissies is, evenals het toezicht op de andere kwaliteitseisen in dit wetsvoorstel en het toezicht op de al bestaande klachtenregeling voor individuele klachten van ouders op grond van de Wkcz, opgedragen aan het college van burgemeester en wethouders (GGD). Klachten en de manier waarop daarmee door de houder wordt omgegaan vormen immers mede een onderdeel van de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk. De waarborging van de privacy ten slotte, is geregeld in artikel 4 van de Wkcz. Dit artikel bevat een geheimhoudingsplicht voor een ieder die bij de klachtbehandeling is betrokken. Voor een nadere toelichting op de Wkcz wordt verwezen naar de memorie van toelichting en verdere parlementaire stukken (Kamerstukken II 1994/95, 23 040).

Met de voorgestelde regeling wordt een wettelijke basis gegeven aan een door de houder in te stellen, met waarborgen omklede klachtenprocedure, die – naar de mening van het kabinet – voor oudercommissies de mogelijkheid biedt om klachten over het door de houder voorgenomen te voeren beleid op een betrekkelijk eenvoudige wijze aan de orde te stellen en tot een oplossing te brengen. Die mogelijkheid alsmede het toezicht daarop door de GGD, betekent zonder meer van de positie van oudercommissies, die met waarborgen is omkleed.

## **Artikel 2.19**

Op grond van dit artikel berust de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk bij de gemeente. Het toezicht wordt, onder gezag van het college van burgemeester en wethouders, uitgeoefend door ambtenaren van de GGD. De GGD maakt deel uit van de ambtelijke organisatie van gemeenten.

De ambtenaren van de GGD worden door het college van burgemeester en wethouders aangewezen als toezichthouder in de zin van de Awb. Zij zullen de toezichthoudende bevoegdheden uitoefenen namens het college. Afdeling 5.2 van de Awb bevat een algemene regeling van de bevoegdheden van toezichthouders, zoals het recht op het betreden van plaatsen, op het vorderen van inlichtingen en het inzien van schriftelijke stukken.

Volledigheidshalve zij nog vermeld dat op grond van artikel 5.20 van de Awb een ieder verplicht is aan de toezichthouder medewerking te verlenen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. De strafbaarstelling van niet-medewerking is voorzien in artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht.

## **Artikel 2.20**

Door de toezichthouder zal binnen een bij ministeriële regeling nader te bepalen termijn na de melding van een nieuw initiatief worden onderzocht of de instandhouding van de peuterspeelzaal redelijkerwijs zal plaatsvinden in overeenstemming met de kwaliteitseisen zoals neergelegd in afdeling 2. Deze termijn zal zodanig zijn dat degene die voornemens is een peuterspeelzaal in stand te gaan houden binnen redelijke termijn een initieel onderzoek van de toezichthouder kan verwachten. Daarnaast zal de termijn zodanig moeten worden gekozen dat de houder de gelegenheid heeft om mogelijk geconstateerde tekortkomingen te verhelpen voordat de peuterspeelzaal daadwerkelijk in gebruik wordt genomen. De bedoelde termijn zal na overleg met de relevante partijen worden vastgesteld.

## **Artikel 2.21**

Op grond van het eerste en tweede lid legt de toezichthouder zijn oordeel, naar aanleiding van een onderzoek bij een peuterspeelzaal vast in een inspectierapport. Als de toezichthouder constateert dat één van de kwaliteitsvoorschriften niet is nageleefd, maakt hij daarvan expliciet melding in het inspectierapport. Omdat een afschrift van het inspectierapport naar de houder gaat, is hij op deze wijze op de hoogte van de mogelijke consequenties en kan hij kwaliteitsverbeterende maatregelen daarop afstemmen.

Alvorens het inspectierapport wordt vastgesteld, stelt de toezichthouder op grond van het derde lid, de houder in de gelegenheid daarvan kennis te nemen en daarop te reageren. In het geval de houder zich niet kan vinden in het oordeel van de toezichthouder en daarover geen overeenstemming wordt bereikt, voegt de toezichthouder de zienswijze van de houder als bijlage bij het inspectierapport. Na vaststelling van het inspectierapport zendt de toezichthouder dit onverwijld aan de desbetreffende houder op grond van het vierde lid. Het ligt in de rede dat de toezichthouder, als onderdeel van de ambtelijke organisatie van de gemeente, op dat moment ook een afschrift zendt aan het college van burgemeester en wethouders. Aangezien het in dit geval gaat om een interne gemeentelijke aangelegenheid, kan worden volstaan met interne gemeentelijke voorschriften en behoeft een en ander niet nader in het wetsvoorstel te worden geregeld.

Alle inspectierapporten worden openbaar gemaakt. De plicht tot openbaarmaking is enerzijds ingegeven door het streven naar versterking van de publieke verantwoording over de kwaliteit en anderzijds door de maatschappelijke behoefte aan inzicht in de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk. Gelet op de doelstelling van deze bepaling, ligt het in de rede dat de toezichthouder voor de openbaarmaking een breed toegankelijk medium kiest. Gedacht kan worden aan de mogelijkheden die het internet biedt. Op grond van het vijfde lid vindt openbaarmaking uiterlijk plaats drie weken na vaststelling. Hierdoor krijgt de houder van een peuterspeelzaal de gelegenheid om zich op eventuele reacties in de media of van direct betrokkenen naar aanleiding van de actieve openbaarmaking voor te bereiden. Bovendien krijgt de houder daardoor de gelegenheid het oordeel van de toezichthouder in de context van het beleid van de peuterspeelzaal te plaatsen en kan hij tevens aangeven welke consequenties hij aan het oordeel van de toezichthouder verbindt.

In het zesde lid is opgenomen dat de GGD een afschrift van het inspectierapport aan het college van burgemeester en wethouders en aan de onderwijsinspectie zendt, indien in een of meer van de basisvoorwaarden voor kwaliteit van voorschoolse educatie, als bedoeld in artikel 2.21,

tekortkomingen zijn geconstateerd indien dit blijkt uit een onderzoek bij een peuterspeelzaal waar voorschoolse educatie wordt aangeboden. Het toezenden van het inspectierapport aan het college van burgemeester en wethouders en aan de onderwijsinspectie is noodzakelijk omdat het toezicht van de onderwijsinspectie zich in het kader van dit wetsvoorstel ook uit zal strekken over de voorschoolse educatie. De GGD toetst in eerste instantie aan een aantal basisvoorwaarden. Als er tekorten worden geconstateerd stuurt de GGD een rapport hierover aan het kindercentrum en aan het college van burgemeester en wethouders en de onderwijsinspectie, omdat de onderwijsinspectie toezicht houdt op de kwaliteit van de voorschoolse educatie na signalen van burgemeester en wethouders. De onderwijsinspectie kan op grond van het voorgestelde artikel 15g van de WOT naast de basisvoorwaarden ook op de kwaliteitsvoorwaarden van de voorschoolse educatie toezicht houden.

### **Artikel 2.23**

Als het college van burgemeester en wethouders tot het oordeel komt dat een peuterspeelzaal geen verantwoord peuterspeelzaalwerk biedt, kan het college de houder een aanwijzing geven.

De aanleiding tot het geven van een aanwijzing zal veelal gelegen zijn in een inspectierapport. Aanleiding tot een aanwijzing kan ook een ernstige klacht van ouders zijn of berichtgeving in de media. Een aanwijzing wordt overigens niet zomaar gegeven. Daar zal een onderzoek door het college aan vooraf gaan, waarbij sprake is van hoor en wederhoor en wellicht de uitwisseling van gegevens.

De aanwijzing kan voor een houder van een peuterspeelzaal betrekking hebben op de wijze waarop deze het peuterspeelzaalwerk organiseert of op het niet naleven van een of meer op de peuterspeelzaal toegeschreven kwaliteitseisen, waardoor het peuterspeelzaalwerk in andere zin tekortschiet.

De aanwijzing draagt de houder op zodanige maatregelen te nemen dat wordt voldaan aan de wettelijke eisen. Die maatregelen kunnen een handelen of nalaten betreffen. De mate van concreetheid van de maatregel hangt af van de aard van het tekortschieten. Een voorbeeld: een aanwijzing kan inhouden dat de houder van een peuterspeelzaal binnen een bepaalde termijn ervoor moet zorg dragen dat de verhouding tussen het aantal beroepskrachten en vrijwilligers en het aantal kinderen overeenkomstig de wettelijke voorschriften is.

In het geval dat de toezichthouder bij een peuterspeelzaal een zodanige situatie aantreft dat onmiddellijk optreden geboden is, bijvoorbeeld omdat de veiligheid of de gezondheid van de kinderen in het geding is, kan de toezichthouder een bevel geven. Het bevel heeft een beperkte geldigheidsduur (de houder is verplicht om op korte termijn maatregelen te treffen). Een bevel kan worden gevolgd door een aanwijzing, bijvoorbeeld als op grond van het bevel noodmaatregelen zijn getroffen, terwijl structurele maatregelen nodig zijn. Denkbaar is ook dat een dergelijke aanwijzing inhoudt dat de door de toezichthouder bevolen maatregel van kracht blijft tot de vereiste maatregelen zijn genomen die leiden tot verantwoord peuterspeelzaalwerk.

Mocht de houder van een peuterspeelzaal een bevel of een aanwijzing niet opvolgen, dan kan het college van burgemeester en wethouders bestuursrechtelijk optreden. Dit kan door het opleggen van een last onder bestuursdwang of het opleggen van een bestuurlijke boete.

Indien er met een houder van een peuterspeelzaal een subsidieverhouding bestaat heeft de gemeente de mogelijkheid om de subsidie in te trekken of het subsidiebedrag te verlagen indien niet aan de voorwaarden voor subsidieverlening is voldaan.

#### **Artikel 2.24**

Het eerste lid van artikel 2.24 biedt het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid de instandhouding van een peuterspeelzaal te verbieden zolang de houder geen gevolg geeft aan een aanwijzing of een bevel. Het gaat hier om een ingrijpende maatregel die na zorgvuldige afweging een optie kan zijn. In de praktijk kan deze maatregel alleen worden toegepast als de houder na herhaalde controle en waarschuwingen in de vorm van aanwijzingen of bevelen geen aanpassingen heeft aangebracht en bestuursdwang niet zinvol is. Dat betekent dat een zodanige situatie moet zijn ontstaan dat deze met een feitelijk handelen door het bestuursorgaan in de vorm van een last onder bestuursdwang niet (meer) valt op te lossen. Te denken valt aan een langdurige overtreding van bijvoorbeeld de leidster-kind verhouding, waardoor als gevolg van te structureel te weinig inzet van leidsters de veiligheid en ontwikkeling van de kinderen direct in gevaar is.

Ook in de situatie dat uit een onderzoek door de toezichthouder na een melding blijkt dat er sprake is van ernstige tekortkomingen in de kwaliteit, waarvan bovendien duidelijk is dat de houder niet in staat zal zijn deze tekortkomingen te verhelpen, voordat hij de peuterspeelzaal in gebruik gaat nemen (bijvoorbeeld omdat de locatie niet geschikt is voor kinderen), kan er reden zijn om, zolang die situatie zich voordoet, de houder te verbieden die peuterspeelzaal in stand te gaan houden. Dit is opgenomen in het tweede lid.

Het in stand houden of nemen, ondanks een verbod, zal een economisch delict zijn in de zin van de Wet economische delicten.

#### **Artikel 2.25**

Voor een goede uitvoering van het gemeentelijke toezichts en handhavingsbeleid op het terrein van het peuterspeelzaalwerk is het wenselijk dat de gemeenten de hoofdpunten daarvan vastleggen en in een jaarlijks verslag informatie geven over de uitvoering. Op deze wijze wordt de feitelijke uitvoeringspraktijk in beeld gebracht. Bovendien wordt, doordat het verslag aan de gemeenteraad wordt gezonden, de politieke verantwoordelijkheid voor het toezicht en de handhaving versterkt. Nader onderzoek vanuit het rijk vindt in beginsel alleen plaats als het verslag een onvoldoende basis biedt voor een adequaat oordeel over de uitvoering of indien uit het verslag blijkt dat zich belangrijke tekortkomingen voordoen in de uitvoering. Om te bereiken dat de minister zich een goed oordeel kan vormen op basis van de in het verslag opgenomen gegevens, dienen deze wel aan bepaalde vereisten te voldoen. In het tweede lid is de mogelijkheid opgenomen nadere regels te stellen omtrent de in het verslag op te nemen gegevens.

#### **Artikel 2.26**

Er is een taakverwaarlozingsregeling opgenomen. Indien de Minister oordeelt dat het college van burgemeester en wethouders van een gemeente zijn taken ernstig verwaarloost kan hij daarvoor noodzakelijke voorzieningen treffen. Voordat de Minister over zal gaan tot het treffen van noodzakelijke voorzieningen zal het college van burgemeester en wethouders binnen een door de Minister gestelde termijn in de gelegenheid moeten worden gesteld om alsnog zijn taken naar behoren uit te voeren. Het interbestuurlijk toezicht in het kader van de Wet op het primair onderwijs en de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen geschiedt niet via artikel 124 van de Gemeentewet, op grond waarvan gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning bevoegd zijn te voorzien in beslissingen die niet of niet naar behoren door

het college van B&W of de burgemeester worden genomen. In plaats hiervan wordt de bevoegdheid om in te grijpen bij taakverwaarlozing toegekend aan de Minister van OCW.

In de kabinetsreactie op het advies van de commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen is opgenomen dat indien de provincie geen expertise heeft op een bepaald beleidsterrein, de bevoegdheid om in de plaats te treden aan de vakminister wordt toegekend. Het voornemen is om daartoe in de Gemeentewet te bepalen dat de generieke bevoegdheid tot indeplaatsstelling van artikel 124 Gemeentewet wordt uitgeoefend door de vakminister in bij of krachtens de Gemeentewet bepaalde gevallen. In het bestuursakkoord dat het rijk met de provincies heeft gesloten is vastgelegd dat de provincies zich in beginsel concentreren op het ruimtelijk economisch domein en cultuur. Op basis hiervan is het aannemelijk dat de Wet op het primair onderwijs en de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen zullen worden aangewezen als wetten waarbij de vakminister het interbestuurlijk toezicht op gemeenten uitoefent. Aangezien de gewijzigde Gemeentewet naar verwachting later in werking treedt dan onderhavig voorstel van wet, wordt tot de inwerkingtreding van de voorgenomen wijziging van de Gemeentewet in de Wet op het primair onderwijs en de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen een bijzondere taakverwaarlozingsregeling opgenomen, die voorgaat op artikel 124 van de Gemeentewet. Bij de inwerkingtreding van de voorgenomen wijziging van de Gemeentewet komen artikel 170 van de Wet op het primair onderwijs en artikel 2.26 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen te vervallen.

#### **Artikel 2.27**

Handhaving van beleid omtrent gesubsidieerde peuterspeelzalen vindt plaats via de voorwaarden die de gemeente in de verordening aan het verstrekken van een subsidie stelt conform de bepalingen die hier omtrent zijn opgenomen in de Wet maatschappelijke ondersteuning.

#### **Artikel 2.28**

Artikel 2.28, eerste lid, bevat de grondslag voor het opleggen van een bestuurlijke boete door het college van burgemeester en wethouders en geeft bovendien aan tot welk maximum een boete kan worden opgelegd. Het college kan de houder die een verplichting gesteld bij of krachtens hoofdstuk 2, afdeling 2, de afspraken, bedoeld in artikel 167 van de Wet op het primair onderwijs, een aanwijzing onderscheidenlijk een bevel als bedoeld in artikel 2.23 of artikel 5:20 van de Awb niet nakomt dan wel handelt in strijd met een verbod krachtens artikel 2.24 een bestuurlijke boete opleggen.

Het eerste lid van artikel 2.28 geeft voor verschillende overtredingen een maximum boetebedrag aan. Deze bepaling schrijft dus niet voor iedere overtreding exact voor hoe hoog de bestuurlijke boete zal moeten zijn. Dit betekent dat het college van burgemeester en wethouders bij iedere concrete overtreding zal moeten beoordelen, welke boetebedrag passend is.

De boete wordt opgelegd aan de overtreder, in dit geval de houder. Dit kan zowel een natuurlijke persoon zijn als een rechtspersoon. In het geval dat er sprake is van handelen in ondergeschiktheid aan de houder, wordt de handeling toegerekend aan de houder. Ten aanzien van het begrip «overtreding» in dit lid zij nog opgemerkt dat het bij een overtreding moet gaan om een handeling welke strijd oplevert met een verplichting bij of krachtens afdeling 2 van dit wetsvoorstel, een aanwijzing onderscheidenlijk een bevel als bedoeld in artikel 2.23 of artikel 5:20 van de Algemene

wet bestuursrecht die niet wordt nagekomen dan wel handelen in strijd met een verbod krachtens artikel 2.24 van dit wetsvoorstel.

Ingevolge het tweede lid van artikel 2.28, kan het college van burgemeester en wethouders geen bestuurlijke boete opleggen, indien sprake is van overtredingen die met opzet zijn begaan of het gevolg zijn van roekeloosheid en die tevens de gezondheid of de veiligheid van personen (bijvoorbeeld kinderen of ouders) direct in gevaar brengen. Het gaat in dat geval om overtredingen die de maatschappelijke orde zodanig schokken dat afdoening door middel van een bestuurlijke boete niet langer een adequate en bevredigende sanctie betekent. Strafrechtelijk handhaving is in dat geval de aangewezen weg.

### **Artikelen 2.29, 2.30 en 2.31**

Artikel 2.29 biedt de experimenteerbasis voor afwijking van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen voor experimenten met aan te wijzen vormen van peuterspeelzaalwerk. Het voordeel hiervan is dat op deze manier proefondervindelijk nieuw beleid kan worden ontwikkeld, gericht op de totstandkoming van een breder aanbod van voorzieningen voor peuterspeelzaalwerk.

De verwachting is dat er binnen de peuterspeelzaalbranche, ook na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, voorlopig geen einde zal komen aan de dynamiek. Naast de reguliere vormen van peuterspeelzaalwerk komen er steeds meer variaties in vormen. De ontwikkeling van een 24-uurs-economie vraagt een flexibele inzet aan arbeidskrachten. Er wordt niet altijd standaard meer tussen negen en vijf uur gewerkt. De dubbel-functie van voorzieningen voor jonge kinderen, enerzijds goede ontwikkeling, voorkomen van achterstanden, en anderzijds het voorzien in de behoefte aan opvang van kinderen van ouders die werk en zorg combineren, zal in de toekomst mogelijk steeds normaler worden. Dit kan om aanpassing vragen van de dienstverlening van de voorzieningen voor peuterspeelzaalwerk.

Door de invoering van dit wetsvoorstel zal de behoefte aan een meer gedifferentieerd en flexibeler aanbod in het peuterspeelzaalwerk alleen maar toenemen.

Artikel 2.30 biedt uitsluitend een wettelijke grondslag om bij algemene maatregel van bestuur experimenten mogelijk te maken. Er worden in dit artikel geen concrete experimenten vastgesteld. In een algemene maatregel van bestuur kunnen een of meer experimenten worden aangewezen en worden nadere voorwaarden gesteld aan de opzet en de uitvoering daarvan.

Voordat voorgenomen beleid in een experimenteerregeling wordt geïmplementeerd zal, al dan niet door een ex ante evaluatie, de mate waarin het experiment voldoet aan de beginselen die aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggen (in het bijzonder wat de kwaliteitswaarborging betreft), en de invloed die van het experiment kan uitgaan op de rest van het beleidsterrein moeten worden bepaald.

**Artikel I, onderdeel WW** (artikelen 3.1 tot en met 3.7 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen)

In hoofdstuk 3 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen worden de overgangs- en slotbepalingen opgenomen.

### **Artikel 3.1**

In dit artikel wordt aan personen die op het moment van inwerkingtreding van artikel 2.2 werkzaam zijn bij een peuterspeelzaal maar nog niet in het bezit zijn van een verklaring omtrent het gedrag, twee maanden de tijd gegeven om een dergelijke verklaring alsnog te verkrijgen.

### **Artikel 3.2**

De verplichting om een reglement vast te stellen indien er een oudercommissie is bij een peuterspeelzaal, geldt eerst 6 maanden nadat de bepalingen omtrent de oudercommissie (artikelen 2.14 tot en met 2.16) van dit wetsvoorstel in werking zijn getreden. Op deze wijze heeft de houder van een peuterspeelzaal voldoende gelegenheid om aan deze verplichting te voldoen.

### **Artikel 3.3**

Deze bepaling is overgenomen uit de huidige Wet kinderopvang.

### **Artikel 3.4**

In deze bepaling wordt aan het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad gevraagd inlichtingen te verstrekken aan Onze Minister die hij voor de statistiek, de informatievoorziening en de beleidsvorming met betrekking tot dit wetsvoorstel nodig heeft. Indien er sprake is van persoonsgegevens dan zullen de bepalingen uit de Wet bescherming persoonsgegevens in acht moeten worden genomen.

### **Artikel 3.5**

Deze bepaling is overgenomen uit de huidige Wet kinderopvang. Het betreft de algemene maatregel van bestuur waarbij nadere regels kunnen worden gesteld omtrent de hoogte van de berekeningswijze van de kinderopvangtoeslag.

### **Artikel 3.6**

In lijn met het algemene uitgangspunt dat ingrijpende wetten of wetwijzigingen een evaluatie behoeven, wordt voorzien in een periodieke evaluatie. De eerste maal binnen drie jaar na inwerkingtreding van de wet en vervolgens elke drie jaar.

### **Artikel 3.7**

In verband met het toevoegen van hoofdstuk 2 betreffende kwaliteitseisen peuterspeelzalen is de citeertitel aangepast.

**Artikel II, onderdelen A, B, C en D** (wijziging van de artikelen 1, 3 en 10 van de WOT en toevoegen van de artikelen 15e tot en met 15i aan de WOT)

Door wijziging van de benaming van de Wet kinderopvang in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, zijn de verwijzingen in de WOT naar de Wet kinderopvang dienovereenkomstig aangepast en zijn de bepalingen betreffende peuterspeelzalen toegevoegd. Daarbij is het toezicht op de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering van de taken, betreffende voorschoolse educatie uitgezonderd van het toezicht op de gemeente. Het beoordelen van de kwaliteitsvoorwaarden van de voorschoolse educatie op peuterspeelzalen en kindercentra behoort rechtstreeks tot de toezichttaken van de onderwijsinspectie.

**Artikel II, onderdeel D** (hoofdstuk 3b. Toezicht voorschoolse educatie)

## **Artikel 15f en 15g**

De bepalingen uit de WOT betreffende de uitgangspunten van het toezicht (artikel 4), het jaarwerkplan (artikel 7), rapportages van de inspectie (artikel 8) en de bevoegdheden van de inspectie (artikel 9) zijn van overeenkomstige toepassing ten aanzien van het toezicht van de inspectie op kwaliteitsvoorwaarden voor voorschoolse educatie op peuterspeelzalen en kindercentra. Zie paragraaf 5.4 van het algemeen deel.

Daarnaast is in het tweede lid geregeld dat de inspectie na een verzoek van het college van burgemeester en wethouders of de minister toezicht op de naleving van de afspraken onderwijsachterstandenbeleid houdt. Reden hiervoor kan zijn een partij die weigert zich aan de afspraken te houden of inzicht te geven in de manier waarop de afspraken worden uitgevoerd en nageleefd. Zie paragraaf 5.5 van het algemeen deel.

Het toezicht van de inspectie richt zich op de scholen, peuterspeelzalen en kinderdagverblijven die moeten samenwerken bij de uitvoering van de gemaakte afspraken, niet op het functioneren van het college van burgemeester en wethouders in dit kader. Als het college zich niet aan de afspraken zou houden, kunnen de genoemde partijen een beroep doen op de gemeenteraad. Uit het toezicht van de inspectie kunnen echter wel aanbevelingen voor verbetering van de samenwerking voortvloeien die zowel betrekking kunnen hebben op de genoemde partijen als op de rol van het college.

De inspectie verricht onderzoek op verzoek van het college van burgemeester en wethouders of de minister. Als een instelling niet tot een vergelijk met de gemeente kan komen, kan een instelling zich tot het college van burgemeester en wethouders richten. Het is de bedoeling dat het college van burgemeester en wethouders zich eerst zelf inspannen om het gerezen probleem op te lossen. Als er sprake is van een subsidierelatie tussen de gemeente en een instelling (bijvoorbeeld in het kader van voorschoolse educatie), kan de gemeente er in het kader van de subsidieverlening op toezien dat deze instellingen samenwerkingsafspraken maken en nakomen. Als dat niet lukt of er is geen sprake van een subsidierelatie, dan kan de gemeente het verzoek van de instelling om een onderzoek van de inspectie, aan de inspectie doorgeven.

Openbaarmaking van het onderzoeksrapport en de aanbevelingen is daarbij gebruikelijk. Het ligt in de rede dat de inspectie in haar toezichtrapport een termijn aangeeft waarbinnen naar haar oordeel verbeteringen zouden moeten worden doorgevoerd. Het is in eerste instantie aan betrokken instellingen en de betreffende gemeente om in samenspraak met elkaar te bepalen hoe en op welke wijze de aanbevelingen worden overgenomen en uitgevoerd. Indien, ook nadat eventueel de gemeenteraad zich heeft uitgesproken, de overgenomen aanbevelingen en de toegezegde maatregelen tot verbetering naar het oordeel van de inspecties onvoldoende tot effect leiden, zal mogelijk verder optreden in beeld komen. Voor scholen betekent dat het verdere traject via de Wet op het onderwijstoezicht op grond van artikel 164 van de Wet op het primair onderwijs. Voor peuterspeelzalen en kinderopvang betekent dat het verdere traject op grond van de voorgestelde artikelen 1.72 en 2.28 van de Wet kinderopvang en kwaliteit peuterspeelzalen.

## **Artikel 15h**

De bepalingen uit de WOT betreffende de vaststelling van de inspectierapporten (artikel 20), de openbaarmaking van de inspectierapporten (artikel 21), verantwoorde toezichtsuitoefening (artikel 22) en de klacht-



adviesprocedure en -commissie (artikel 23) zijn van overeenkomstige toepassing ten aanzien van het toezicht van de inspectie op kwaliteitsvoorwaarden van de voorschoolse educatie op peuterspeelzalen en kindercentra.

#### **Artikel 15i**

Zie de toelichting in paragraaf 5.4. van het algemeen deel.

#### **Artikel III, onderdeel A en B (wijziging van de artikelen 1 en 8 van de Wet op het primair onderwijs, hierna: WPO)**

Aan artikel 1 wordt de definitie van vroegschoolse educatie toegevoegd en in artikel 8, negende lid, wordt bepaald dat bij het aandacht besteden aan het bestrijden van achterstanden in de beheersing van de Nederlandse taal ook aandacht aan de vroegschoolse educatie moet worden besteed. Dit houdt verband met de inzet op het bestrijden van onderwijsachterstanden met behulp van vve-programma's. Voorschoolse educatie valt onder de verantwoordelijkheid van gemeenten en vroegschoolse educatie onder de verantwoordelijkheid van de scholen. Om te kunnen beoordelen of het vve-beleid als geheel effect heeft zal zowel aan de voorschoolse als de vroegschoolse educatie aandacht moeten worden besteed.

In het tweede lid van onderdeel B wordt een zinsnede toegevoegd aan het zevende lid van artikel 8 van de WPO. Dit heeft te maken met activiteiten ter bevordering van de beheersing van de Nederlandse taal op scholen (onder andere schakelklassen) die op grond van artikel 165 van de WPO kunnen worden verricht met het oog op het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden. Kinderen die deelnemen aan deze activiteiten zullen evenals hun medeleerlingen moeten voldoen aan de onderwijsnorm. Afwijking van deze norm in het kader van het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden is in beperkte mate toegestaan op grond van dit artikellid. Zie de toelichting in paragraaf 4.4. van het algemeen deel.

#### **Artikel III, onderdeel C (wijziging van artikel 45 van de WPO)**

Door wijziging van de benaming van de Wet kinderopvang in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, is de verwijzing in de WPO naar de Wet kinderopvang dienovereenkomstig gewijzigd in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.

#### **Artikel III, onderdelen D en E (wijziging van de artikelen 144 en 145 van de WPO)**

In verband met de vernummering van de artikelen 165, 166 en 166a is de verwijzing naar artikelen 166 en 166a in artikel 144 aangepast. De verwijzing naar artikel 165 is toegevoegd omdat bij het vaststellen van de bedragen voor de vaststelling van het overschrijdingsbedrag de middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid buiten beschouwing gelaten dienen te worden. De middelen voor onderwijsachterstanden worden immers separaat verstrekt.

#### **Artikel III, onderdeel F, Gen H (wijziging van de artikelen 165, 166 en 166a van de WPO)**

De bepaling dat bij algemene maatregel van bestuur voor een periode van telkens vier jaren nadere voorwaarden over het onderwijsachterstandenbeleid kunnen worden gesteld komt te vervallen. Het huidige Besluit vaststelling doelstelling en bekostiging onderwijsachterstandenbeleid 2006–2010 dat op het huidige artikel 165 van de WPO is gebaseerd, vervalt met ingang van 1 augustus 2010. Het huidige artikel 166a vervalt en de inhoud van het huidige artikel 166 vervalt.

In artikel 166 wordt nu de verantwoordelijkheid voor burgemeester en wethouders voor het tot stand brengen van het aanbod voor voorschoolse educatie neergelegd. Daarnaast wordt in het tweede lid van artikel 166 vastgelegd dat burgemeester en wethouders de ouderbijdrage voor peuterspeelzaalwerk voor kinderen die deelnemen aan voorschoolse educatie in een peuterspeelzaal vastleggen op maximaal het niveau van de ouderbijdrage voor kinderopvang. Voor kinderopvang is het niveau van de ouderbijdrage geregeld in het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen. Voorschoolse educatie betreft de periode gelegen voor aanvang van de basisschool, vandaar dat de nadere voorwaarden voor kwaliteit van de voorschoolse educatie ook in de toekomstige Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen worden vastgelegd.

Er is voor gekozen om de nadere voorwaarden voor schakelklassen vast te leggen op het niveau van de wet. Wat betreft de schakelklassen is er voor gekozen om niet langer onderscheid aan te brengen tussen de schakelklas buiten en binnen reguliere schooltijd. Schriftelijke instemming van de ouders voor deelname van de leerling aan activiteiten ter bevordering van de beheersing van de Nederlandse taal is altijd vereist. Een leerling neemt slechts deel aan de activiteiten als bedoeld in het eerste lid van artikel 165 na schriftelijke instemming van de ouders van de leerling. De ouders overleggen de instemming aan het bevoegd gezag. Via de jaarlijkse accountantscontrole wordt hierop toegezien.

### **Artikel III, onderdeel I** (wijziging van artikel 167 van de WPO)

Het voorgestelde artikel 167 bevat een afsprakenverplichting over een aantal onderwerpen die van belang zijn om meer kinderen met voorschoolse educatie te bereiken en de resultaten van vroegschoolse educatie te verbeteren. Zie de toelichting in paragraaf 4.3. van het algemeen deel.

Het derde lid heeft betrekking op de levering van persoonsgegevens door een houder van een peuterspeelzaal of kindercentrum. Door middel van dit derde lid wordt gerealiseerd dat systematisch informatie ter bevordering van een goede doorstroom van kinderen naar het basisonderwijs aan bevoegde gezagen van basisscholen wordt doorgegeven. De houder van een kindercentrum of peuterspeelzaal is verantwoordelijk voor deze gegevenslevering. Aan een basisschool worden de volgende gegevens per kind overgedragen: het programma van voorschoolse educatie dat het kind heeft gevolgd en de duur van het gevolgde programma. De manier waarop deze gegevens worden overgedragen aan de basisschool wordt vastgelegd in een afspraak tussen de houder van een peuterspeelzaal of kindercentrum en de basisschool. Het doel van deze afspraken is ervoor te zorgen dat informatie over voorschoolse educatie door alle kindercentra en peuterspeelzalen in een gemeente op dezelfde wijze bij de basisscholen terecht komt. De houder van een peuterspeelzaal of kindercentrum is gehouden hierbij de bescherming van de privacy op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens in acht te nemen. Hoofdstuk 6 van de Wet bescherming persoonsgegevens is van toepassing op de verwerking van deze persoonsgegevens door een peuterspeelzaal of kindercentrum. In dit hoofdstuk liggen de rechten van inzage, correctie, afscherming en verzet van betrokkenen verankerd.

Naast de hierboven omschreven wettelijke opdracht tot gegevenslevering kan het in de praktijk voorkomen dat er nadere gegevens over de ontwikkeling van een kind door een houder van een peuterspeelzaal of kindercentrum worden verwerkt. Hierbij kan gedacht worden aan het verwerken van medische gegevens. Voor deze gegevensverwerking is expliciete toestemming van de ouders nodig. Dit is onveranderd. Daarnaast kunnen afspraken gemaakt worden over de «warme» (persoonlijke) overdracht. Hiermee wordt bedoeld dat afspraken worden gemaakt over de wijze

waarop de overdracht van kinderen van de peuterspeelzaal of het kindercentrum naar de basisschool plaatsvindt. Bijvoorbeeld door een gesprek over de ontwikkeling van het kind tussen de beroepskracht op peuterspeelzaal/kindercentrum en de leerkracht op de basisschool. Een gesprek is geen gegevensverwerking in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens.

#### **Artikel III, onderdeel J** (wijziging van artikel 167a WPO)

De overlegverplichting tussen het college van burgemeester en wethouders, bevoegde gezagsorganen van scholen en besturen van kinderopvangorganisaties blijft bestaan. Het gaat over de volgende onderwerpen: het voorkomen van segregatie, het bevorderen van integratie en het bestrijden van onderwijsachterstanden, de afstemming over inschrijvings- en toelatingsprocedures en het uit het overleg voortvloeiende voorstel van het bevoegd gezag van in de gemeente gevestigde scholen om tot een evenwichtige verdeling van leerlingen met een onderwijsachterstand over de scholen te komen. Dit onderdeel schrapt alleen het onderwerp «doorlopende leerlijn van voorschoolse educatie naar basisonderwijs». Voor dit onderwerp gaat immers een afsprakenverplichting gelden (zie het voorgestelde artikel 167).

#### **Artikel III, onderdeel K** (wijziging van de artikel 168 van de WPO)

In artikel 168 wordt de doorzettingsmacht van de gemeenten opgenomen.

#### **Artikel III, onderdeel L** (wijziging van artikel 169 van de WPO)

De Minister dient ter uitoefening van zijn verantwoordelijkheid voor de werking van de wet over bepaalde gegevens te kunnen beschikken, die gemeenten hem kosteloos ter beschikking moeten stellen.

#### **Artikel III, onderdeel M** (wijziging van artikel 170 van de WPO)

Er is een taakverwaarlozingsregeling opgenomen. Indien de Minister oordeelt dat burgemeester en wethouders van een gemeente hun taken ernstig verwaarloost kan hij daarvoor noodzakelijke voorzieningen treffen. Voordat de Minister over zal gaan tot het treffen van noodzakelijke voorzieningen zullen burgemeester en wethouders binnen een door de Minister gestelde termijn in de gelegenheid moeten worden gesteld om alsnog hun taken naar behoren uit te voeren.

Het interbestuurlijk toezicht in het kader van de Wet op het primair onderwijs en de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen geschiedt niet via artikel 124 van de Gemeentewet, op grond waarvan gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning bevoegd zijn te voorzien in beslissingen die niet of niet naar behoren door het college van B&W of de burgemeester worden genomen. In plaats hiervan wordt de bevoegdheid om in te grijpen bij taakverwaarlozing toegekend aan de Minister van OCW.

In de kabinetsreactie op het advies van de commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen is opgenomen dat indien de provincie geen expertise heeft op een bepaald beleidsterrein, de bevoegdheid om in de plaats te treden aan de vakminister wordt toegekend. Het voornemen is om daartoe in de Gemeentewet te bepalen dat de generieke bevoegdheid tot indeplaatsstelling van artikel 124 Gemeentewet wordt uitgeoefend door de vakminister in bij of krachtens de Gemeentewet bepaalde gevallen. In het bestuursakkoord dat het rijk met de provincies heeft gesloten is vastgelegd dat de provincies zich in beginsel concentreren op het ruimtelijk economisch domein en cultuur. Op basis hiervan is het aannemelijk dat de Wet op het primair onderwijs en de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen zullen worden aangewezen als wetten

waarbij de vakminister het interbestuurlijk toezicht op gemeenten uitoefent. Aangezien de gewijzigde Gemeentewet naar verwachting later in werking treedt dan onderhavig voorstel van wet, wordt tot de inwerkingtreding van de voorgenomen wijziging van de Gemeentewet in de Wet op het primair onderwijs en de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen een bijzondere taakverwaarlozingsregeling opgenomen, die voorgaat op artikel 124 van de Gemeentewet. Bij de inwerkingtreding van de voorgenomen wijziging van de Gemeentewet komen artikel 170 van de Wet op het primair onderwijs en artikel 2.26 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen te vervallen.

**Artikel IV, onderdelen A, B en C** (wijziging van de artikelen 1, 2, en 3c, van de Wkcz), **artikel V, onderdelen A en B** (wijziging van de artikelen 100 en 108 van de Wet financiering sociale verzekeringen), **artikel VI** (wijziging van de Bijlage bij de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie), **artikel VII** (wijziging van artikel 3 104. van de Wet inkomstenbelasting 2001), **artikel VIII** (wijziging van artikel 1 van de Wet op de economische delicten), **artikel IX** (wijziging van artikel 32 van de Wet op de loonbelasting 1964) en **artikel X** (wijziging van artikel 11 van de Wet op de omzetbelasting 1968)

De wijzigingen in deze artikelen en onderdelen van artikelen houden verband met de gewijzigde indeling en aangepaste nummering van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.

#### **Artikel XI**

Dit artikel is nodig om een goede overgang te verzorgen van het oude bekostigingssysteem van onderwijsachterstandenbeleid naar het nieuwe bekostigingssysteem. Besloten is dat tot 01-01-2011 de oude systematiek gehandhaafd blijft. Dit betekent voor de gemeenten (niet G31) dat ze voor 2010 middelen uitgekeerd krijgen via een specifieke uitkering. Met het doorlopen van de specifieke uitkering zijn er halverwege het jaar geen wijzigingen voor gemeenten en krijgen alle gemeenten met ingang van 01-01-2011 met de nieuwe systematiek te maken. Voor de G31 geldt dat voor het jaar 2010 in de amvb waar de decentralisatie-uitkering OAB wordt geregeld, zal worden bepaald dat de middelen zijn bestemd voor voorschoolse educatie.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
S. A. M. Dijkema