

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 29 april 2009 en het nader rapport d.d. 22 juni 2009, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de minister voor Jeugd en Gezin. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 15 januari 2009, no. 09.000071, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw S.A.M. Dijkema, mede namens de Minister voor Jeugd en Gezin, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt de ontwikkelingskansen voor kinderen te vergroten door het creëren van een veilige, stimulerende omgeving in peuterspeelzalen en kindercentra. Daartoe is een drietal maatregelen opgenomen in het wetsvoorstel. De eerste maatregel is het bieden van een kwaliteitsimpuls voor peuterspeelzalen door de wet- en regelgeving over de kwaliteit van de peuterspeelzalen te harmoniseren met die van de kindercentra. De tweede maatregel is dat peuterspeelzalen toegankelijk blijven vooral voor ouders die hun kind aan voorschoolse educatie laten deelnemen. De derde maatregel is dat gemeenten een breder en beter aanbod van voorschoolse educatie gaan aanbieden, zowel in peuterspeelzalen als in kindercentra. In dit verband wordt de doorgaande lijn met de vroegschoolse educatie verbeterd.

In het wetsvoorstel wordt met het oog op de kwaliteit van de voorschoolse educatie de regierol van de gemeenten versterkt en wordt voorzien in een stelsel van handhaving en toezicht door de Onderwijsinspectie. De Raad maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen met betrekking tot de doelstelling van het wetsvoorstel, de onduidelijkheid die het wetsvoorstel laat bestaan over de vraag of activiteiten in het kader van de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) moeten worden aangemerkt als onderwijs dan wel onderdeel uitmaken van het gemeentelijk welzijnswerk, de effectiviteit van voorschoolse educatie, de eigen bijdrage, de gevolgen van voorschoolse educatie voor peuterspeelzalen, de landelijke kwaliteitseisen, de vrijheid van richting en inrichting, de taakverwaarlozing en de Code Interbestuurlijke verhoudingen. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee deels nader dient te worden overwogen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

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

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

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

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

I. Doelstelling

Uit de toelichting bij het voorstel blijkt dat de regering het van groot belang vindt dat onderwijsachterstand bij kinderen wordt voorkomen en bestreden. Het wetsvoorstel beoogt dan ook in het kader van het onderwijsachterstanden-beleid voorschoolse educatie in alle kindercentra en peuterspeelzalen aan te bieden. Tevens wijzigt het wetsvoorstel de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht en de Wet op het primair onderwijs met het doel de wet- en regelgeving over de kwaliteit van de peuterspeelzalen te harmoniseren met die van de kindercentra. Het is de Raad opgevallen dat bij het regelen van beide onderwerpen in één wetsvoorstel onvoldoende onderscheid is aangebracht. Het gevolg hiervan is dat beide doelstellingen (dekkend aanbod en kwaliteit), maar ook de vormen van toezicht (interbestuurlijk en onderwijsinhoudelijk)¹ en de financieringsstromen (decentralisatie-uitkering en lump-sum), door elkaar dreigen te lopen. Voorts kan de keuze tot het onderbrengen van nieuwe elementen in een bestaand wettelijk kader verder strekkende gevolgen hebben dan waarvan aanvankelijk is uitgegaan. De memorie van toelichting maakt, mede als gevolg van de dubbele doelstelling een verbrokkelde indruk. De Raad adviseert de keuze om beide doelstellingen in één wet op te nemen dragend te motiveren en de toelichting te herstructureren door de verschillende onderwerpen afzonderlijk te bespreken.

I. Doelstelling

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

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

Deze wens leeft niet alleen in het kabinet, ook vanuit de peuterspeelzalen en kinderopvangorganisaties zelf klinkt de vraag om de voorzieningen beter op elkaar te laten aansluiten. Dit wetsvoorstel grijpt namelijk in op een praktijk, waarin kinderen naar verschillende voorschoolse voorzieningen gaan. Jonge kinderen hebben daar nu te maken met verschillende kwaliteitseisen, wat niet wenselijk is. Onder andere door de wisselwerking tussen kinderopvang en peuterspeelzaal, hebben peuterspeelzalen ook te maken met dalende kinderaantallen, zo'n 5% in 2008 (Sardes, 2009). Een ander punt is dat in de ene voorziening voorschoolse educatie wordt gegeven en in een andere voorziening niet, terwijl dat laatste in sommige situaties wel nodig is. Daarbij voldoet de voorschoolse educatie niet overal aan de basiskwaliteitseisen waardoor in die situaties voorschoolse educatie minder effect heeft. Deze praktijk heeft in ieder geval gevolgen voor de (taal)ontwikkeling van de kinderen. In de praktijk zijn diverse betrokkenen van onderaf begonnen met het zoeken naar ruimte om de voorkomende problemen aan te pakken. De subsidieregeling, als resultaat van de motie Hamer/Sterk, heeft hier eveneens een impuls aan gegeven². Dit was aanleiding voor het kabinet, om niet met een blauwdruk van bovenaf te komen en dat op te leggen aan de sector, maar gebruik te maken van de energie en expertise van onderaf, in een stapsgewijze aanpak. Daaruit volgt dat een nieuw wettelijk kader zal moeten aansluiten bij

¹ Het voorgestelde artikel 166 WPO. Anders dan in artikel 68 van de Wet kinderopvang is hier sprake van eerstelijns toezicht van de inspectie.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VIII, nr. 125.

een reeds gegroeide praktijk en een groeiende behoefte om lokaal te kunnen doen wat nodig is, met inachtneming van centrale doelstellingen. Er bestaat een groot draagvlak onder betrokkenen om dit veld in onderlinge samenhang te bekijken en te komen tot een integrale aanpak.

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

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

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

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

Mijn conclusie uit het voorgaande is dat het voor de hand ligt om beide subdoelen in één wetsvoorstel op te nemen. Om het hoofddoel van het

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

II. Onderwijsachterstandenbeleid en doorlopende leerlijn

II.1 VVE: onderwijs of maatschappelijke ondersteuning?

Het wetsvoorstel laat onduidelijkheid bestaan over de vraag of de voorschoolse educatie moet worden aangemerkt als onderwijs dan wel onderdeel uitmaakt van het gemeentelijk welzijnswerk. In dit wetsvoorstel wordt deels voortgeborduurd op in 2006 gemaakte keuzen om de verantwoordelijkheid voor de voorschoolse educatie bij gemeenten te laten, en de verantwoordelijkheid voor de vroegschoolse educatie bij de scholen te leggen.¹ Dit wetsvoorstel gaat verder en versterkt de regierol van de gemeenten over de organisatie van de doorlopende leerlijn van voorschoolse naar vroegschoolse educatie. Daar komt bij dat de Onderwijsinspectie niet alleen toezicht gaat houden op voorschoolse educatie, maar ook op de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan de haar ingevolge het wetsvoorstel opgedragen taken. Daarmee wordt voor de definitieve en dwingende vorm van het onderwijsachterstandenbeleid gekozen.²

De keuze om voorschriften op dit vlak op te nemen in de Wet op het primair onderwijs (WPO),³ en de Wet op het onderwijstoezicht versterken de indruk dat hier sprake is van onderwijsactiviteiten. Ook het gebruik van de begrippen «doorlopende leerlijn» en «leren» wijst op (een vorm van) onderwijs. Nu vroegschoolse educatie als onderdeel van die leerlijn als primair onderwijs kan worden aangemerkt, zou voorschoolse educatie als onderdeel van diezelfde leerlijn eveneens daaronder gerangschikt dienen te worden. De cesuur tussen een deel welzijnswerk en een deel onderwijs, past naar het oordeel van de Raad minder goed bij die doorlopende leerlijn. Als vroegschoolse educatie als onderdeel van die leerlijn behoort tot het (primair-) onderwijs, rijst de vraag waarom dit voor voorschoolse educatie anders zou zijn.

Bij de keuze tussen onderwijs en welzijn wijst de Raad nog op het volgende:

- Indien de regering van oordeel is dat VVE-activiteiten onderdeel uitmaken van het gemeentelijk welzijnswerk, dan is de WMO het daarvoor aangewezen kader. De keuze voor de WMO als wettelijk kader van de VVE heeft dan tot gevolg dat ook vroegschoolse educatie een verantwoordelijkheid is van de gemeente en niet langer van de school en dat het daarmee geen onderwijs is in de zin van de WPO. Bij gemeentelijke verordening kunnen criteria worden geformuleerd die bij de uitoefening van deze taak zullen worden gehanteerd. In dat geval is het aan de gemeentelijke beleidsvrijheid overgelaten om al dan niet een bijdrage van de ouders te vragen voor het deelnemen aan deze activiteiten. Uitoefening van toezicht door de onderwijsinspectie op de VVE-activiteiten past in dat verband niet.*
- Indien de regering er voor kiest de VVE-activiteiten te kwalificeren als onderwijsactiviteiten, dan brengt dit met zich dat het vaststellen van een ouderbijdrage ten behoeve voorschoolse educatie niet vanzelfsprekend tot de mogelijkheden behoort.⁴ Voorts vloeien uit deze keuze ten behoeve van zowel de voorschoolse opvang als de vroegschoolse educatie eisen voort op het punt van de vrijheid van richting en inrichting in de zin van artikel 23 van de Grondwet, alsook voor de keuzevrijheid van de ouder voor een specifieke school. Op die punten zal hierna in onderdeel III.1 uitgebreider worden ingegaan. De andere eisen die op grond van de WPO en de Wet op het onderwijstoezicht aan het onderwijs worden gesteld, zijn dan eveneens van toepassing op de VVE-activiteiten. Dat geldt ook voor de bekostiging.*

¹ Afdeling 10 van de Wet op het primair onderwijs (WPO). Er geldt één uitzondering: de schakelklas, waarvoor de gemeente verantwoordelijk is.

² Titel IV, afdeling 10 van de WPO.

³ Het voorgestelde artikel 166 WPO.

⁴ Het voorgestelde artikel 166, tweede lid, WPO.

¹ Paragraaf 1.1, onder «ontwikkelingskansen door voor- en vroegschoolse educatie en overig taalonderwijs». Sardes, 2005, De toekomst verkend, blz. 11–12. bevestigt deze stellingname.

² H. Meij, K. Mutsaers, T. Pennings – Effectiviteit van voor- en vroegschoolse programma's in Nederland, NJI (Nederlands Jeugdinstituut), 2009, blz. 3.

³ Het is mogelijk dat de later gestarte voorscholen nog te kort bezig zijn met de uitvoering van het VVE-programma en meer tijd nodig hebben om het plan te implementeren. Dan zouden de resultaten van de kinderen kunnen verbeteren. A. Veen, J. Roeleveld, M. van Daalen – Implementatie en effecten van Voor- en Vroegschoolse Educatie in Rotterdam, SCO-Kohnstamm Instituut, september 2008, blz. 15–17. Zie ook S. Doolaard en P.P.M. Leseman Versterking van het fundament, sep. 2008, bladzijde 2. E. Zie voorts Nap-Kolhoff, T. van Schilt-Mol, M. Simons, L. Sontag, R. van Steensel, T. Vallen – VVE onder de loep. Een studie naar de uitvoering en effectiviteit van voor- en vroegschoolse educatieve programma's, Tilburg IVA, 2008, blz. 5.

⁴ G. Driessen, J. Doesborgh, J. Roeleveld, I van der Veen en L. Mulder – De ontwikkeling van jonge kinderen, SCO-Kohnstamm Instituut, 2003, blz. 8.

⁵ SEO rapport Harmonisatie en integratie van voorschoolse voorzieningen, Amsterdam 2008, bladzijde XVI. In deze zin ook: 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 Onderzoeksprogramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs 2005–2008, sep. 2008, bladzijde 4. Zie ook A. van Veen, J. Roeleveld, M. van Daalen – Implementatie en effecten van Voor- en Vroegschoolse Educatie in Rotterdam, SCO-Kohnstamm Instituut, sep. 2008, bladzijde 16 en 18. Ook het rapport van de Inspectie van het onderwijs – De kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie in de vier grote steden (Pilot: Toezicht op voor en vroegschoolse educatie in de G4), april 2008, blz. 9, wijst op hetzelfde aspect.

⁶ Paragraaf 4.3, onder «wettelijke verantwoordelijkheid van gemeenten».

⁷ Zie onder meer Regeling tijdelijke specifieke uitkering extra voorschoolse middelen op grond waarvan de minister aan gemeenten een doeluitkering verstrekt (geldig tot 1 aug. 2009).

⁸ Uit onderzoek kan niet worden afgeleid welk deel van de bijdrage bestemd is voor de opvang en welk deel voor de voorschoolse educatie. Volgens de memorie van toelichting is financiële harmonisatie niet haalbaar en bovendien is er behoefte aan in het stand houden van diversiteit in het aanbod van voorschoolse voorzieningen (paragraaf 6.4, onder «consequenties voor marktpartijen»).

⁹ Besluit vaststelling doelstelling en bekostiging onderwijsachterstandenbeleid 2006–2010 en artikel 28 Besluit bekostiging WPO.

¹⁰ Dit zou kunnen worden afgeleid uit het voorgestelde artikel 1 WPO.

De Raad adviseert het wetsvoorstel tegen die achtergrond nader te bezien en daarbij in het bijzonder af te wegen of voor een regeling van VVE-activiteiten de WPO het geëigende wettelijke kader is.

Onverminderd het voorgaande geven het wetsvoorstel en de toelichting aanleiding tot de volgende kanttekeningen.

II.2. Effectiviteit van voorschoolse educatie

De toelichting wijst er op dat de bestaande voor- en vroegschoolse educatieprogramma's (hierna VVE-programma's) effectief zijn in het wegwerken van achterstanden als zij onder de juiste condities worden uitgevoerd en als ook na die periode op scholen voldoende aandacht blijft bestaan voor het bestrijden van onderwijsachterstanden.¹ De effecten van VVE-programma's worden zichtbaar bij alle deelnemende kinderen, ongeacht sociaal-economische of etnische achtergrond, geslacht, of andere achtergrondvariabelen. De mate waarin de effecten worden bereikt varieert wel. Vooral kinderen uit achterstandsgroepen lijken veel baat te hebben van kwalitatief hoogwaardige VVE-programma's, aldus de toelichting.

Deze conclusies behoeven naar het oordeel van de Raad enige nuancering. Zo blijkt dat de onderzoeksresultaten niet eenduidig zijn. Enerzijds wordt geconstateerd dat het positieve effect van VVE-programma's na 10 jaar helemaal is verdwenen, terwijl anderzijds wordt vastgesteld dat de programma's ook op latere leeftijd nog effect hebben op schoolprestaties.² Voorts blijkt dat niet alle onderzoeken de effectiviteit van VVE-programma's als positief aanmerken. Zo laten voorscholen die het eerst (in 2000) zijn begonnen met de invoer van een voorschoolprogramma hoopvolle resultaten zien, terwijl het beeld bij de voorscholen die in latere jaren met een VVE-programma zijn begonnen, minder gunstig is. Uit gegevens blijkt dat bezoek aan een reguliere speelzaal of crèche even nuttig is als het deelnemen aan het programma in de peuterspeelzaal.³

Uit onderzoek uit 2003 blijkt eveneens dat wanneer rekening wordt gehouden met de sociaaletnische achtergrondkenmerken van leerlingen er nauwelijks of geen verschil is tussen kinderen die wel een kinderdagverblijf of peuterspeelzaal hebben bezocht of deel hebben genomen aan een VVE-programma enerzijds en kinderen die dat niet hebben gedaan, anderzijds.⁴ Op grond van het vorenstaande concludeert de Raad dat met het onderzoek dat tot nu toe is uitgevoerd het niet goed mogelijk is betrouwbare en actuele uitspraken te doen over de daadwerkelijke effectiviteit van de programma's, mede gelet op het fragmentarische karakter van de onderzoeken.⁵ De Raad heeft dan ook twijfel over het voorstel om alle gemeenten te verplichten voorschoolse educatie via peuterspeelzalen en kindercentra aan te bieden. Dat de ouders na de voorgestelde wijziging mogelijk meer alternatieven hebben, maakt dat niet anders. De Raad vraagt zich in dit verband af of het niet meer voor de hand zou liggen de extra ondersteuning in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid in te zetten voor versterking van de vroegschoolse educatie, nu op dat vlak vanuit het belang van de doorlopende leerlijn meer effect mag worden verwacht dan in het traject van de voorschoolse educatie.

De Raad adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan, het standpunt inzake de effecten van VVE-programma's te nuanceren en de gemaakte keuze van een meer dragende motivering te voorzien.

II.3. Voorschoolse educatie en eigen bijdrage

De toelichting wijst er op dat voorschoolse educatie voor iedereen betaalbaar moet zijn.⁶ Voorschoolse educatie in peuterspeelzalen valt onder verantwoordelijkheid van gemeenten en wordt bekostigd op grond van een gemeentelijke subsidie.⁷ Verder betaalt de ouder een bijdrage voor het verblijf van zijn kind op de peuterspeelzaal.⁸ Vroegschoolse educatie daarentegen valt onder de verantwoordelijkheid van de scholen. Hiervoor worden de scholen door middel van een onderscheiden financieringsstroom voorzien in bekostiging van deze educatie.⁹ Een ouderbijdrage is hier niet van toepassing, nu vroegschoolse educatie wordt gezien als onderdeel van het primair onderwijs.¹⁰

Gelet op het grote belang dat in het kader van het bestrijden van de onderwijsachterstanden wordt gehecht aan de voorschoolse educatie en de noodzakelijke vervolginzet in de daarop aansluitende fase van het basisonderwijs, is het niet vanzelfsprekend dat voor voorschoolse educatie een ouderbijdrage wordt

vastgesteld. De toelichting mist een op deze keuze voor de ouderbijdrage toegespitste motivering. De Raad adviseert daarin alsnog te voorzien of het voorstel aan te passen.

II.4. Gevolgen van voorschoolse educatie voor peuterspeelzalen
Het kunnen onderkennen van taalachterstanden bij kinderen vereist daartoe gekwalificeerd personeel. Als een peuterspeelzaal of kindercentrum voorschoolse educatie (moet) verzorgen, moeten er twee beroepskrachten voor een groep van maximaal zestien leerlingen staan.¹ Het lijkt niet waarschijnlijk dat dit personeel op korte termijn voor handen is.² Dit kan betekenen dat bij gebrek aan beroepskrachten en het niet meer kunnen inzetten van vrijwilligers, peuterspeelzalen door het toewijzen van voorschoolse educatie genoodzaakt zullen zijn hun deuren te sluiten. Zoals ook uit de toelichting kan worden opgemaakt, vergt inschakeling van beroepskrachten met een SPW3 kwalificatie nascholing teneinde voorschoolse educatie te kunnen verzorgen.³ Uit de toelichting blijkt echter niet dat in deze kosten voor extra scholing is voorzien. De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op deze mogelijke gevolgen.

II.5 Voorschoolse educatie en overdracht van gegevens
In het wetsvoorstel is een verplichting opgenomen voor burgemeester en wethouders om in het jaarlijkse overleg over het onderwijsachterstandenbeleid onder meer afspraken te maken over de wijze waarop informatie over de ontwikkeling van kinderen systematisch wordt doorgegeven aan scholen.⁴ Volgens de toelichting zal die overdracht van gegevens ondersteunend werken bij het maken van afspraken over de doorlopende leerlijn. De Raad wijst erop dat deze gegevensuitwisseling dient te voldoen aan de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Zo dient de uitwisseling van gegevens te worden beschouwd als een verwerking van persoonsgegevens in de zin van de Wbp. Dit heeft, gelet op artikel 8, onderdeel a, Wbp, tot gevolg dat de uitwisseling van informatie over de ontwikkeling van kinderen alleen mogelijk is als daarvoor toestemming is verleend door de leerling of diens wettelijk vertegenwoordiger. Noch uit het wetsvoorstel noch uit de toelichting kan worden opgemaakt op welke wijze verzekerd is dat het toestemmingsvereiste daadwerkelijk wordt nageleefd. Verder mogen ingevolge artikel 10 Wbp gegevens niet langer bewaard worden dan noodzakelijk is voor de verwerkingsdoeleinden. In het wetsvoorstel is niets geregeld over de bewaartermijn. Evenmin wordt in de toelichting ingegaan op de in hoofdstuk 6 Wbp verankerde rechten van inzage, correctie, afscherming en verzet van betrokkenen. De Raad adviseert het wetsvoorstel en de toelichting op deze punten aan te vullen. Voor zover het de bedoeling is deze informatie uit te wisselen via het persoonsgebonden nummer, wijst de Raad erop dat artikel 24, eerste lid, Wbp bepaalt dat een nummer ter identificatie van een persoon bij de verwerking van persoonsgegevens slechts mag worden gebruikt ter uitvoering van de betreffende wet dan wel voor doeleinden bij de wet bepaald. In dat geval adviseert de Raad uitdrukkelijk in de wet vast te leggen voor welke doeleinden, aan de hand van welke gegevens, en ten behoeve van welke instellingen gebruik wordt gemaakt van een persoonsgebonden nummer.

II. Onderwijsachterstandenbeleid of doorlopende leerlijn

II.1. VVE: onderwijs of maatschappelijke ondersteuning?

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

Bij onderdeel I van dit nader rapport is aangegeven dat het wetsvoorstel beoogt bruggen te bouwen tussen verschillende werelden in de praktijk. Dit heeft tot gevolg dat er verbindingen moeten worden gemaakt tussen juridische systemen. Daarbij is wel zoveel mogelijk uitgegaan van het instandhouden van de huidige verantwoordelijkheidsverdeling met de daarbij behorende zelfstandige juridische systemen. Peuterspeelzaalwerk blijft de verantwoorde-

¹ Memorie van toelichting blz. 33.

² De toekomst verkend, Sardes, 2005, blz. 16.

³ Paragraaf 3.3, onder «opleidingsniveau».

⁴ Het in artikel III, onderdeel I, voorgestelde artikel 167, eerste lid, onderdeel a, onder 4.

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

Omdat peuterspeelzalen en kinderdagverblijven voorschoolse educatie kunnen verzorgen, is in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzaalwerk ook een grondslag opgenomen om de kwaliteitseisen rond voorschoolse educatie te regelen. Hierdoor staan voor deze instellingen alle kwaliteitseisen in één wet. Ouders kunnen op basis van vrijwilligheid hun kind aan voorschoolse educatie deel laten nemen in de peuterspeelzaal of het kinderdagverblijf naar eigen keuze en dragen financieel (zeer bescheiden) bij. Voorschoolse educatie zou hierdoor nog het beste getypeerd kunnen worden als een educatief element binnen een welzijns- c.q. opvangorganisatie. Er is daarmee géén sprake van onderwijs in de zin van artikel 23 van de Grondwet, zoals dat is uitgewerkt in de Wet primair onderwijs of de Leerplichtwet 1969. Om die reden is er geen sprake van leerplicht, kosteloosheid, lesbevoegdheid op hetzelfde niveau als het basisonderwijs, omschrijving van kerndoelen en dergelijke zaken. Het enige element uit het onderwijssysteem waarmee dit wetsvoorstel de voorschoolse educatie versterkt, is de uitbreiding van de bevoegdheid van de Inspectie van het Onderwijs naar voorschoolse educatie. Dat wil overigens niet zeggen, dat er geen sprake is van doelbewuste educatieve ontwikkeling van kinderen. Dit laatste vindt immers ook nu niet uitsluitend in het onderwijs of publiek bekostigde instellingen plaats. In praktische zin is de uitbreiding van de bevoegdheid van de Inspectie van het Onderwijs naar voorschoolse educatie logisch om de verbinding met het onderwijs te versterken. Voorschoolse educatie bereidt volgens de definitie van het wetsvoorstel immers voor op het basisonderwijs. Met het oog op het belang van het kind, draagt dit tevens bij aan de garantie van de kwaliteit van voorschoolse educatie. Daarnaast is het ook het meest passend om het toezicht op voorschoolse educatie bij de Inspectie van het Onderwijs te beleggen, omdat die organisatie al een taak heeft c.q. krijgt bij kinderdagverblijven en peuterspeelzalen. Keuze voor een andere inspectie zou leiden tot onnodige toezichtslasten voor de instellingen en het onbenut laten van reeds aanwezige expertise bij de Inspectie van het Onderwijs.

De regie over voorschoolse educatie én over de rest van het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid blijft overeenkomstig de huidige situatie bij de gemeente. Gemeenten hebben met de bevoegde gezagsorganen van scholen en de besturen van kinderdagverblijven hiervoor de «Lokale Educatieve Agenda» ingericht. Naast voor- en vroegschoolse educatie (vve) gaat het bijvoorbeeld over het voorkomen van segregatie. Op enkele punten wordt die regierol van de gemeente versterkt om op die manier te komen tot de realisatie van de doelstelling van dit wetsvoorstel (zie onderdeel I van dit nader rapport). Als de regierol over voorschoolse educatie losgemaakt zou worden van het

overige gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid, zou het een optie zijn om de regierol van de gemeente in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) te regelen, zoals de Raad voorstelt. Dit wetsvoorstel beoogt echter een integrale aanpak rond het jonge kind te bevorderen. De regie over de voorschoolse educatie kan niet los worden gezien van de regie over het overige gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid. Om die reden is ervoor gekozen overeenkomstig de huidige situatie deze regierol in de Wet op het primair onderwijs (Wpo) te houden. De Inspectie van het Onderwijs krijgt, zoals de Raad terecht opmerkt, ook een rol bij de gemeentelijke afspraken over het onderwijsachterstandenbeleid. Dit is echter een zeer beperkte rol. De Inspectie van het Onderwijs velt bij de gemeentelijke afspraken geen oordeel over de inhoud van de afspraken maar stelt alleen vast of de gemaakte afspraken al dan niet zijn nagekomen. Daarnaast oefent de Inspectie dit toezicht alleen uit indien het college van burgemeester en wethouders of de minister in een concrete situatie hier om verzoekt. Het artikel en de artikelsgewijze toelichting zijn op dit punt verduidelijkt.

Verder heeft de Raad gevraagd of voerschoolse educatie geen welzijnsvoorziening zou moeten zijn als voerschoolse educatie gekwalificeerd zou worden als welzijnsvoorziening. Voerschoolse educatie gaat over de uitvoering van educatieve programma's binnen een onderwijsinstelling. Het is verweven met het reguliere onderwijsprogramma dat leerlingen op die leeftijd op de basisschool volgen. Alle voorwaarden van artikel 23 van de Grondwet, de Wet op het primair onderwijs, maar bijvoorbeeld ook de Leerplichtwet 1969 en de Wet op het onderwijstoezicht zijn dan ook onverminderd van toepassing op het aanbieden van voerschoolse educatie. Hierdoor zijn onderwerpen als leerplicht, kosteloosheid en kerndoelen onverkort van toepassing op dit onderdeel binnen het onderwijs. Om die reden wordt voor voerschoolse educatie bijvoorbeeld ook niet wettelijk voorgeschreven hoeveel dagdelen dit verzorgd moet worden vanwege de vrijheid van inrichting van het onderwijs.

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

II.2. Effectiviteit van voerschoolse educatie

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

Het wetsvoorstel zet in op een combinatie van een verplichting van de gemeente aan alle doelgroepkinderen voerschoolse educatie te bieden met een behoorlijke aanscherping van de kwaliteitseisen. Uit meerdere onderzoeken¹ blijkt namelijk dat het effect van een vve-programma afhangt van een aantal randvoorwaarden. Het gaat om het opleidingsniveau van de leidsters, leidster-kindratio, aantal dagdelen, uitvoering in een peuterspeelzaal of kinderdagverblijf waarbij zo mogelijk dit gecombineerd wordt met een effectief thuisprogramma, ouderbetrokkenheid en de doorgaande leerlijn vanaf groep 3 van de basisschool. Het voorliggende wetsvoorstel (en de daarbij behorende uitvoeringsregelgeving) gaat juist in op de waarborg dat vve-programma's onder dergelijke condities uitgevoerd worden. Als vve-programma's namelijk onder deze condities worden uitgevoerd, blijkt uit verschillende onderzoeken dat dit juist wél rendement oplevert². Het kabinet stelt gemeenten ook extra geld beschikbaar om deze uitvoeringscondities op orde te krijgen. Bovenop de voormalige jaarlijkse €110 miljoen, krijgen zij jaarlijks extra geld dat oploopt tot €43,5 miljoen structureel in 2011.

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

¹ IVA Beleidsonderzoek en advies, *Kwaliteit onder de loep*, 2008 en overige daarin genoemde onderzoeken.

² – Heckman, J.J. (2000). Policies to foster human capital. *Res. Economics*, 54, 3–82;
– Heckman, J.J., Krueger, A.B. & Friedman, M.B. (Eds.) (2003). *Inequality in America: What Role for Human Capital Policy?* MIT Press;
– Rolnick A. & Grunewald, R. (2003). *Early Childhood Development: Economic Development with a High Public Return*. Minneapolis, MN: Federal Reserve Bank of Minneapolis;
– Kloprogge, J. (2003). *Feiten en cijfers. Stand van zaken in de voor- en voerschoolse educatie*. Utrecht: Sardes.
– Gille et al (2004). *Resultaten PISA-2003: praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen*. Arnhem: Cito;
– Kampen, A. van, Kloprogge, J., Rutten, S. & Schonewille, B. (2005). *Voor- en Voerschoolse Zorg en Educatie: de toekomst verkend*. Utrecht: Sardes;
– Centraal Planbureau (2006). *Kansrijk kennisbeleid*. Den Haag: CPB.

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

In de gemeente Amersfoort is onderzoek gedaan naar de uitvoering aan een vve-programma waarbij werd voldaan aan de bovenstaande eisen: de randvoorwaarden voor de uitvoering waren op orde en ruim 200 kinderen zijn 3 jaar lang gevolgd¹. Bij die kinderen was er een behoorlijk positief effect geconstateerd. Het gaat dus niet alleen om de effectiviteit van de programma's, zoals de Raad stelt, maar ook om de effectiviteit van de uitvoering van de programma's.

De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

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

Voorschoolse educatie is van belang om kinderen een goede start te geven bij het basisonderwijs. Het kabinet wil juist op zo'n vroege leeftijd starten met investeringen om een taalachterstand in het Nederlands te voorkomen. Kinderen die met een forse taalachterstand aan de basisschool beginnen, verlaten meestal de basisschool ook met een forse taalachterstand. Volgens de Inspectie van het Onderwijs komen deze kinderen aan het einde van het basisonderwijs vaak niet verder dan het taalniveau dat de meeste andere kinderen al in groep 6 of 7 van de basisschool hebben bereikt (Onderwijsverslag 2005–2006). Inzet op voorschoolse educatie is dus noodzakelijk. Uit de hersenontwikkeling van kinderen blijkt dat zij op 2 en 3-jarige leeftijd door middel van spel veel kunnen leren. Daarom is inzet op voorschoolse educatie noodzakelijk als kinderen door omstandigheden in hun ontwikkeling onvoldoende worden gestimuleerd².

Daarnaast zijn er, zoals de Raad zelf terecht aangeeft, investeringen in vroegschoolse educatie nodig. Daarin is voorzien door extra financiële middelen toe te kennen aan scholen via de gewichtenregeling (tot 70 miljoen euro extra in 2011). Zie hiervoor de brief aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2007/08, 27 020, nr. 57) en het als gevolg daarvan gewijzigde Besluit bekostiging WPO (Stb. 2009, 57). Verder wordt er ook behoorlijk geïnvesteerd in de verdere professionalisering van de leerkrachten en de pabo's (naast de leidsters en de ROC's) door middel van het programma Vversterk. De investeringen via dit traject zijn in de jaren 2006 tot en met 2011 in totaal bijna € 25 miljoen waarbij in totaal 10 000 mensen worden getraind.

II.3. Voorschoolse educatie en eigen bijdrage

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

Ouders betalen voor voorschoolse educatie geen aparte ouderbijdrage. Dit geldt zowel voor kinderdagverblijven als voor peuterspeelzalen. Ouderbijdragen voor peuterspeelzaalwerk, met of zonder voorschoolse educatie, zijn reeds lange tijd gebruikelijk. Dit wetsvoorstel verandert hier niets aan. Voor kinderen die voorschoolse educatie nodig hebben, regelt het wetsvoorstel wel dat de ouderbijdrage voor het peuterspeelzaalwerk laag wordt gehouden om de deelname aan peuterspeelzaalwerk met voorschoolse educatie niet financieel te belemmeren. Voor de ouders van kinderen die voorschoolse educatie nodig hebben betekent dit dat zij voor de peuterspeelzaaldagdelen

¹ Vier dagdelen VVE, Kosten, organisatorische gevolgen en te verwachten effecten, Sardes 2007.

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

met voorschoolse educatie een ouderbijdrage betalen, die maximaal per uur gelijk is aan het bedrag dat ouders in de laagste inkomenscategorie bijdragen aan kinderopvang. Het staat gemeenten uiteraard vrij om de ouderbijdrage voor peuterspeelzaalwerk op nul te stellen als peuters deelnemen aan voorschoolse educatie.

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

De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

II.4. Gevolgen van voorschoolse educatie voor peuterspeelzalen

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

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

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

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

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

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

II.5. Voorschoolse educatie en overdracht van gegevens

De Raad geeft aan niet uit het wetsvoorstel of de toelichting te kunnen opmaken hoe wordt verzekerd dat het toestemmingsvereiste voor de uitwisseling van informatie wordt nageleefd.

De Raad adviseert in het wetsvoorstel de bewaartermijn van de gegevens op te nemen en in de toelichting in te gaan op de rechten die verankerd zijn in hoofdstuk 6 Wbp.

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

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

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

III. Landelijke kwaliteitseisen peuterspeelzalen

III.1 De leidster-kind ratio en het opleidingsniveau

Om de kwaliteit van de opvang in peuterspeelzalen te verhogen wordt onder meer voorgesteld de leidster-kindratio¹ en het opleidingsniveau van de leidster aan te passen. Voor de peuterspeelzalen wordt een leidster-kindratio voorgesteld van 1 leidster op maximaal 8 kinderen. Omdat gemeenten op dit moment gemiddeld de eis van 1 op 9,2 stellen, is de voorgestelde ratio een forse kwaliteitsverbetering, aldus de toelichting.² Verder wordt de inzet van één gekwalificeerde beroepskracht per groep als eis gesteld naast een vrijwilliger, in plaats van de nu bestaande mogelijkheid van groepen met twee vrijwilligers die niet gekwalificeerd hoeven te zijn.³ Daarnaast gaat een groeps grootte gelden van maximaal 16 kinderen per groep.

¹ Het aantal kinderen dat onder de hoede van een leidster wordt gebracht.

² Paragraaf 3.3, onder «leidster-kindratio».

³ Met opleidingsniveau SPW 3 (of equivalent).

Het aanscherpen van de eisen heeft tot gevolg dat op het tijdstip van inwerkingtreding van deze bepalingen een veel grotere groep beroepskrachten beschikbaar zal moeten zijn dan op dit moment in de peuterspeelzalen werkzaam is. De toelichting wijst er op dat 3 045 leidsters extra moeten worden geschoold, maar geeft niet aan wat er gebeurt indien deze niet tijdig kunnen worden aangetrokken of bijgeschoold.¹ Het ontbreken van voldoende beroepskrachten zal in het uiterste geval voor gemeenten kunnen leiden tot sluiting van peuterspeelzalen.

Voor de structurele kwaliteitsverbetering van de leidster-kindratio en het opleidingsniveau van de leidsters stelt de Minister van OCW € 35 mln. ter beschikking. In de toelichting wordt gesteld dat er € 30 mln. beschikbaar is om in alle peuterspeelzalen minimaal 1 gekwalificeerde leidster en 1 vrijwilliger op een groep van 16 kinderen te hebben.² De toelichting geeft geen duidelijkheid over de bijdrage in de kosten van de opleiding en of het daarbij gaat om een incidenteel bedrag. Ook valt niet af te leiden of dit bedrag tevens bestemd is voor die peuterspeelzalen waar geen voorschoolse educatie wordt verzorgd. Omdat de gemeenten met de uitvoering van de kwaliteitseisen worden belast, is het van belang duidelijkheid te hebben of de financiële middelen die hun ter beschikking worden gesteld ook bestemd zijn voor die peuterspeelzalen die wel aan de bovengenoemde kwaliteitseisen moeten voldoen, maar geen voorschoolse educatie gaan verzorgen. De Raad adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

III.2 Medezeggenschapscommissies in peuterspeelzalen

Op de door de gemeente in stand gehouden peuterspeelzalen is de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (WMCZ) en de Wet klachtrecht cliënten zorginstellingen van toepassing, aldus de toelichting. Daarom is de voorgestelde regeling op dit punt slechts van toepassing op krachtens privaatrecht opgerichte peuterspeelzalen. Uit de toelichting blijkt niet hoeveel peuterspeelzalen er feitelijk door gemeenten in stand worden gehouden. Uit de toelichting valt ook niet af te leiden waarom er niet is gekozen voor één regeling voor de oudercommissie op grond van het voorliggende voorstel, zo mogelijk met inachtneming van de bepaling uit de WMCZ.

De houder van de peuterspeelzaal wordt verplicht een reglement op te stellen als bedoeld in artikel 2:16 om ouders zo in de gelegenheid te stellen op basis daarvan deel te nemen aan een oudercommissie, aldus de toelichting.

Peuterspeelzalen en kindercentra verschillen op een aantal punten van elkaar zoals in de openingstijden, de opvang van de peuters gedurende een of meer dagdelen per week en de periode waarin van deze opvang van peuters in de leeftijd van 2 tot 4 gebruik zal worden gemaakt. Dat kan een verklaring zijn voor het feit dat de betrokkenheid van ouders bij de organisatie van het peuterspeelzaalwerk geringer is dan voor die van de kinderopvang in kindercentra. Ook zou het verschil in opleidingsniveau van de ouders daaraan debet kunnen zijn.

Het opleggen van het vereiste tot vaststellen van een reglement om ouders in de gelegenheid te stellen op basis daarvan deel te nemen aan een oudercommissie, betekent een verzwarende van de uitvoeringslasten, immers op dit moment gelden geen vereisten. Daarbij is het de vraag of vervolgens bij ouders behoefte zal blijken te bestaan aan deze vorm van medezeggenschap. De Raad concludeert dat de noodzaak van paragraaf 3 in de toelichting niet is aangetoond en dat het uniformeren van de kwaliteitseisen op het punt van de reglementverplichting en oudercommissies, niet voldoende dragend gemotiveerd is. Voor zover er al reden zou zijn aan de private peuterspeelzalen deze eis op te leggen, wijst de Raad op de gevolgen van deze keuze, nu deze zal leiden tot een verschillend rechtsregime voor peuterspeelzalen. De Raad adviseert dit onderdeel van het voorstel nader te bezien.

III.3 Mogelijke neveneffecten

Het stellen van hogere kwaliteitseisen aan de opvang in peuterspeelzalen leidt er toe dat de kosten van de opvang stijgen en als gevolg daarvan het tarief dat ouders moeten bijdragen.

Op dit moment wordt het peuterspeelzaalwerk veelal gefinancierd door gemeentelijke subsidies, meestal in combinatie met een ouderbijdrage, die op grond van de gemeentelijke regeling inkomensafhankelijk kan zijn. Stijging van de kosten van het peuterspeelzaalwerk zal bij een gelijkblijvende gemeentelijke ouderbijdrage tot gevolg hebben dat er hogere subsidieaanvragen bij de

¹ Paragraaf 6.1.

² Paragraaf 3.4 in combinatie met paragraaf 4.5.

gemeenten zullen worden ingediend. Worden deze niet toegekend, dan zal dat weerslag hebben op de ouderbijdrage. Er zijn ook peuterspeelzalen die geen subsidie ontvangen en waar de ouders de kosten zelf betalen. Verhoging van de kosten kan voor die ouders zelfs tot gevolg hebben dat zij hun peuters niet meer naar de peuterspeelzaal kunnen brengen. Voorts valt ook niet uit te sluiten dat juist door verhoging van de kosten als gevolg van de voorgestelde extra kwaliteitseisen aan de peuterspeelzalen, gemeenten bij afweging van alle (gemeentelijke) belangen in het kader van de WMO de subsidiëring daaraan zullen heroverwegen. Daardoor wordt het aanbod van peuterspeelzaalwerk verminderd hetgeen eveneens ten koste gaat van die peuters die om welke reden ook niet naar een kindercentrum kunnen en wel belang hebben bij wat in de doelstelling van het voorstel wordt omschreven: het vergroten van hun ontwikkelingskansen. Zouden de ouders zich genoodzaakt zien hun kind om deze reden thuis te houden, dan is het probleem voor deze doelgroepkinderen groter dan onder de huidige regelingen.

In de toelichting wordt daaraan geen aandacht besteed. Daarom valt niet vast te stellen of de gevolgen van het voorstel evenredig zijn, gelet op de doelstelling daarvan.

De Raad adviseert om op het voorgaande in te gaan en het voorstel tegen die achtergrond nader te bezien.

III. Landelijke kwaliteitseisen peuterspeelzalen

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

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

Om de peuterspeelzalen goed toe te rusten om te voldoen aan de nieuwe eisen op het gebied van leidster-kindratio, opleidingsniveau en groepsgrootte wordt in overleg met het veld een scholingstraject voor peuterspeelzaalleidsters ontwikkeld. Een belangrijk onderdeel daarvan is de erkenning van verworven competenties (EVC), waardoor zittende leidsters binnen afzienbare tijd aan het gewenste opleidingsniveau kunnen voldoen. Voor het scholingstraject is incidenteel € 6 miljoen beschikbaar. Dit staat dus los van de door de Raad genoemde € 35 miljoen. Op dit moment wordt door het veld uitgezocht hoeveel leidsters in aanmerking kunnen komen voor het traject en hoe de peuterspeelzalen en hun leidsters het beste gefaciliteerd kunnen worden. Het streven is dat leidsters vanaf september 2009 kunnen deelnemen aan het scholingstraject. Mocht dit traject bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel nog niet tot voldoende leidsters hebben geleid, dan zullen deze, als eerder genoemd, zo spoedig mogelijk worden opgeleid. Sluiting van peuterspeelzalen om deze reden is immers niet de bedoeling.

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

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

III.2. Medezeggenschapscommissies in peuterspeelzalen

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

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

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

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

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

III.3. Mogelijke neveneffecten

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

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

nemen in de kinderopvang in één integrale voorziening. Tussen deze beide uitersten zijn allerlei samenwerkingverbanden mogelijk, waarvoor de VNG modellen ontwikkelt.

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

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

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

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

IV. Overige onderwerpen

IV.1 Vrijheid van richting en inrichting

a. Gemeenten krijgen een inspanningsverplichting om zoveel mogelijk kinderen uit de doelgroep met voorschoolse en vroegschoolse educatie te bereiken. Daartoe moeten de gemeenten met de bevoegde gezagsorganen van scholen en houders van kindercentra en peuterspeelzalen afspraken maken over de invulling daarvan.¹ Alle partijen dienen mee te werken aan de totstandkoming van de afspraken over de invulling. Aan onwillige partijen kan de gemeente op grond van de haar toegekende doorzetting-smacht de voor een samenhangend onderwijsachterstandenbeleid noodzakelijke verplichtingen opleggen.² Doorzetting-smacht voor gemeenten is een ultimatum remedium; immers gelijkwaardigheid van partijen is bij de onderhandelingen het uitgangspunt.³ Zoals de Raad in hoofdstuk I heeft opgemerkt, is het van belang dat komt vast te staan of de VVE-activiteiten moeten worden aangemerkt als activiteiten in het kader van de WMO danwel van de WPO. In het laatste geval kan vroegschoolse educatie worden gezien als onderdeel van het primair onderwijs en dan is artikel 23 van de Grondwet van belang. Volgens de toelichting hoeft voor strijd met artikel 23 van de Grondwet niet te worden gevreesd³. De scholen hebben als belanghebbenden de mogelijkheid van bezwaar en beroep tegen de door het college opgelegde afspraken. Reeds daarom zullen de mogelijk onevenredig grote nadelige gevolgen voor de betreffende school bij de besluitvorming door het college van burgemeester en wethouders zwaar wegen.

Anders dan bij de voorschoolse educatie is het volgens de toelichting bij vroegschoolse educatie wel mogelijk om het resultaat daarvan vast te stellen. Daarom bevat de wet geen inhoudelijke kwaliteitseisen voor de vroegschoolse educatie noch een verplichting om afspraken te maken over

¹ Artikel 167 Wet op het primair onderwijs.

² Artikel 168 Wet op het primair onderwijs.

³ Paragraaf 3.4, onder «doorzetting-smacht voor gemeenten».

de inhoud van het VVE-programma: de wet stuurt alleen op het resultaat, de opbrengst van deze vroegschoolse educatie. Met andere woorden: de verdeling van extra geld moet tot het effect leiden dat de onderwijsachterstanden verminderen.¹ Het is aan de school om voor het bereiken van die resultaten de middelen en methoden te ontwikkelen.² Scholen blijven inhoudelijk en financieel verantwoordelijk voor de vroegschoolse educatie, de inspectie voor het onderwijs ziet daarop toe. De Raad wijst er echter op dat het toezicht verder reikt en ook een inhoudelijke component bevat. 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 kwalitatief goede programma's zijn, zal de school moeten aantonen waarom nu juist voor dat programma is gekozen.² Daartoe blijft het toezicht overigens niet beperkt. Immers in paragraaf 5.5 van de toelichting wordt vermeld dat de inspectie «uitsluitend» constateert of de afspraken met de gemeenten en overige betrokkenen worden nageleefd en dat het naleven daarvan zal gelden als een deugdelijkheidseis dan wel een bekostigingsvoorwaarde voor scholen. Dat lijkt een beperking van het toezicht van de inspectie, maar in de praktijk betekent het een verruiming van de toezichtsbevoegdheden van de inspectie. Het betreft immers de naleving van alle afspraken op grond van artikel 167 jo. artikel 168 van de WPO. In dat verband merkt de Raad op dat voor het onderwijs hoofdlijnen van deugdelijkheidseisen bij wet dienen te worden gesteld en zodanig helder geformuleerd moeten zijn dat duidelijk is dat de vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting gewaarborgd blijven.³ Gelet hierop sluit het maken van afspraken als bedoeld in artikel 167 en het dwingend opleggen van afspraken als bedoeld in artikel 168 van de WPO met betrekking tot de «resultaten van vroegschoolse educatie» een mogelijke aantasting van deze waarborgen niet zonder meer uit. De Raad adviseert in de toelichting hier op in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen door de deugdelijkheidseisen alsnog in de wet op te nemen.

- b. Het college van burgemeester en wethouders kan doorzettingmacht toepassen indien de afspraken betrekking hebben op het voorkomen van segregatie en het bevorderen van integratie alsook op de afstemming over inschrijvingsen toelatingsprocedures en een evenwichtige verdeling van leerlingen met een onderwijsachterstand over de scholen. Voor het bevoegde gezag van een school dat met de afspraken instemt, zullen op dit punt, om dezelfde reden als onder punt a aangegeven, gezien vanuit de vrijheid van onderwijs voorshands geen problemen hoeven te rijzen. In die situaties waarin het college van burgemeester en wethouders via doorzettingmacht de school dwingt tot maatregelen, zal daaraan een afweging vooraf moeten gaan of de vrijheid van richting en inrichting wordt gerespecteerd. Leerlingen moeten ongeacht hun kleur of afkomst zoveel mogelijk met elkaar kunnen opgroeien. Bij het tegengaan van segregatie in het basisonderwijs is het uitgangspunt dat de school qua samenstelling van de leerlingenpopulatie zoveel mogelijk een afspiegeling moet zijn van de wijk/buurt. Als er sprake is van gesegregeerde wijken/ buurten en de scholen zijn eveneens gesegregeerd, dan moeten er meer contacten komen tussen allochtone en autochtone leerlingen, aldus de toelichting.⁴ Daartoe dient jaarlijks overleg te worden gevoerd en dienen afspraken te worden gemaakt.⁵ Uit de vrijheid van richting en inrichting vloeit voor het bijzonder onderwijs voort dat het een bepaalde marge heeft om een eigen toelatingsbeleid te voeren. De toelichting besteedt aan dit aspect geen aandacht. Voor zover het toelatingsbeleid uit godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag voortvloeit en consequent en consistent wordt gehandhaafd, brengt de vrijheid van richting onder meer met zich mee dat aan deze kwantitatief beperkte groep van scholen geen nadere randvoorwaarden gesteld mogen worden. De Raad adviseert in de toelichting hieraan expliciet aandacht te besteden. Voor zover de regering met de introductie van de doorzettingmacht minder vergaande varianten van leerlingenstromen beoogt mogelijk te maken, dient dit ook in de toelichting tot uitdrukking te worden gebracht. De Raad adviseert de voorgestelde doorzettingmacht tegen die achtergrond in zoverre nader te bezien.

¹ Staatsblad 2009/57, blz. 4.

² Paragraaf 3.4, onder «positie van scholen en vroegschoolse educatie».

³ Artikel 23, vijfde en zesde lid van de Grondwet.

⁴ Paragraaf 4.4, onder «afspraken tussen gemeenten en scholen over segregatie».

⁵ Het vigerende artikel 167a WPO bevat gelijk-luidende bepalingen.

- c. *Met betrekking tot de inschrijvings- en toelatingsprocedure zelf wordt aan de positie van ouders en leerlingen geen aandacht besteed. Zij worden rechtstreeks gebonden door de lokaal afgesproken maatregelen, als onderdeel van het onderwijsachterstandbeleid om segregatie in het basisonderwijs tegen te gaan. Hun vrijheid om de school van hun voorkeur te kiezen, kan door deze bindende afspraken worden ingeperkt. De Raad geeft in overweging in de toelichting inzichtelijk te maken hoe deze afspraken zich verhouden tot deze keuzevrijheid, alsmede tot de eisen van algemeen toegankelijkheid van het openbaar onderwijs. Uit artikel 2, Eerste Protocol, van het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM kan worden afgeleid dat weliswaar ruimte bestaat om aan het recht op toegang beperkingen te stellen, maar deze beperkingen mogen geen discriminatie opleveren. De Raad geeft in overweging in de toelichting inzichtelijk te maken hoe artikel 167, eerste lid, onderdeel d, jo. artikel 168, van de WPO zich verdraagt met artikel 23 van de Grondwet en artikel 2, Eerste Protocol EVRM.*

IV.2 Taakverwaarlozing

De inspectie ziet toe op de nakoming van de diverse taken en afspraken door de gemeenten en meldt dit aan de minister. Indien de minister van oordeel is dat het college van burgemeester en wethouders van een gemeente zijn taken ernstig verwaarloost kan hij daarvoor noodzakelijke voorzieningen treffen. Deze taakverwaarlozingsregeling is neergelegd in de voorgestelde artikelen 2:26 van de Wet kinderopvang en artikel 170 van de Wet op het primair onderwijs. De toelichting wijst er op dat ingevolge het vigerende artikel 124 van de Gemeentewet waarin de taakverwaarlozingsregeling voor medebewindszaken is vastgelegd, gedeputeerde staten dan wel de commissaris van de Koningin hierin voorzien.¹

In het kabinetsstandpunt op het rapport van de Commissie Doorlichting interbestuurlijke toezichtarrangementen is neergelegd dat interbestuurlijk toezicht door de provincie wordt gehouden (nabijheidsprincipe), tenzij de provincie geen taak heeft op het betreffende terrein.² Dat is bij de kinderopvang en peuterspeelzalen het geval, aldus de toelichting.

De Raad merkt op dat blijkt het hiervoor genoemde kabinetsstandpunt het wenselijk wordt geacht om rekening te houden met de mogelijkheid dat indien de provincie geen taak en expertise heeft op een beleidsterrein, in afwijking van het nabijheidsprincipe, niet gedeputeerde staten maar de vakminister in de plaats kan treden. Voor die situaties zal de bevoegdheid om bij taakverwaarlozing in de plaats van de gemeentelijke bestuursorganen te treden aan de vakminister worden toegekend. De Minister van BZK wordt hierover geïnformeerd. Een wetsvoorstel tot herziening van het generieke instrumentarium zou voor eind 2009 bij de Tweede Kamer worden ingediend.

De Raad stelt vast dat de voorgestelde artikelen 2:26 en 170 op de hiervoor geschetste herziening en wetwijziging vooruitlopen. Zolang artikel 124 van de Gemeentewet niet is aangepast, blijft de thans bestaande taakverwaarlozingsregeling voor medebewindszaken gelden. Uit het kabinetsstandpunt blijkt dat eerst artikel 124 Gemeentewet moet worden gewijzigd, voordat ten aanzien van medebewindstaken de bevoegdheid voor taakverwaarlozing aan een vakminister kan worden overgedragen. Dat de provincie geen taak heeft op het terrein van de peuterspeelzalen en kinderopvang, wil overigens niet per definitie zeggen dat ze ook de expertise op dat beleidsterrein of dat van het onderwijsachterstandbeleid ontbeert of dat zij die expertise niet zou kunnen opbouwen. Voorts ontbreekt een zorgvuldige afweging, die het kabinetsstandpunt noodzakelijk oordeelt.³ Ook is een model beleidskader taakverwaarlozing dat IPO en de VNG zouden ontwikkelen nog niet tot stand gekomen. Uit de toelichting blijkt tenslotte niet dat aan de VNG en het IPO over de voorgestelde artikelen 2:26 van de Wet Kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en 170 van de WPO schriftelijk om advies is gevraagd. Gelet op het vorenstaande acht de Raad dat de artikelen 2:26 en 170 in elk geval prematuur worden voorgesteld. De Code Interbestuurlijke Verhoudingen is niet in acht genomen. Het staat niet zonder meer vast dat de provincie op dit beleidsterrein geen expertise heeft en reeds daarom de bevoegdheid om bij taakverwaarlozing in te grijpen aan de vakminister zou moeten worden overgedragen.⁴ De Raad adviseert de artikelen te schrappen.

¹ Paragraaf 5.3.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 200VII, nr. 61.

³ Kamerstukken II 2007/08, 31 200, nr. 61, blz. 5 en 10.

⁴ Checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden. Code Interbestuurlijke Verhoudingen, bijlage 6, blz. 40–41.

IV.3 Voorschoolse educatie en gastouderopvang

Het wetsvoorstel beoogt voorschoolse educatie te stimuleren door middel van kindercentra en peuterspeelzalen. Kinderopvang wordt behalve in kindercentra ook aangeboden door middel van gastouderopvang. Vanwege het relatief geringe aandeel van de gastouderopvang bij de opvang van kinderen en omdat kindercentra geschikter zijn om voorschoolse educatie te geven (centrale plekken met grotere groepen) is gastouderopvang, ook in onderzoeksrapporten, buiten beschouwing gebleven.¹ Uit de toelichting blijkt niet of, en zo ja in welke mate, kinderen uit de doelgroep die gebruik maken van de gastouderopvang, voorschoolse educatie zullen mislopen. Ook is niet duidelijk of en in hoeverre met de voorgestelde regeling doelgroepkinderen bereikt kunnen worden van ouders die vanuit hun pedagogische visie, al dan niet gerelateerd aan hun culturele of godsdienstige achtergrond, bezwaren hebben tegen iedere vorm van opvang.² De Raad adviseert in de toelichting daarop in te gaan en ook op de verhouding tussen het onderhavige voorstel en het voorstel tot wijziging van de Wet kinderopvang in het kader van gastouderopvang.³

IV.4 Code Interbestuurlijke verhoudingen.

Zoals hiervoor is aangegeven hebben de gemeenten op grond van de WMO beleidsvrijheid om het peuterspeelzaalwerk te stimuleren en te financieren. Op grond van de bestaande artikelen 165 en volgende WPO en op grond van het voorstel dragen de gemeenten in belangrijke mate bij aan de totstandkoming en verwezenlijking van het onderwijsachterstandenbeleid. De betrokkenheid van de gemeenten bij het voorliggende voorstel is derhalve groot. Het is de Raad opgevallen dat de VNG wel is geconsulteerd, maar anders dan bijvoorbeeld de Onderwijsraad niet op grond van een concept-wetsvoorstel schriftelijk om advies is gevraagd. In de Code Interbestuurlijke Verhoudingen is echter voorgeschreven dat een dergelijk schriftelijk advies aan de VNG dient te worden gevraagd, alsook dat een reactie van de zijde van de regering op dat advies in de toelichting bij het wetsvoorstel wordt vermeld. De Raad adviseert aan de VNG alsnog schriftelijk om advies te vragen. Mocht dat advies leiden tot wijzigingen van het voorliggende voorstel, dan gaat de Raad er vanuit dat het wijzigingsvoorstel aan de Raad ter advisering wordt voorgelegd.

IV. Overige onderwerpen

IV.1. Vrijheid van richting en inrichting

- a. In het wetsvoorstel is geregeld dat gemeenten en schoolbesturen verplicht zijn om afspraken te maken over onder andere «de resultaten van vroegschoolse educatie». De Raad sluit niet uit dat het in strijd is met de waarborg dat de hoofdlijnen van deugdelijkheidseisen op wetsniveau geregeld moeten worden en dat duidelijk moet zijn dat de vrijheid van richting en inrichting niet wordt aangetast. Er zou sprake zijn van deugdelijkheidseisen als het college van burgemeester en wethouders en de schoolbesturen verplicht zouden zijn afspraken te maken over de inrichting van het onderwijs. Het zou dan bijvoorbeeld gaan over het aantal dagdelen dat een school vroegschoolse educatie moet verzorgen, het voorschrijven van een bepaald programma, of het aantal leerkrachten dat zij daarvoor moeten inzetten. Gemeenten en scholen worden door dit wetsvoorstel niet verplicht om over dit soort zaken afspraken te maken.

De uitvoering van de vroegschoolse educatie blijft in lijn met artikel 23 van de Grondwet. De afspraken over het behalen van bepaalde resultaten, zoals dit wetsvoorstel regelt, gaan bijvoorbeeld over het aantal kinderen dat een niveau stijgt, het aantal kinderen dat aan het einde van groep 2 bijvoorbeeld minimaal op niveau C zit of afspraken over het minimum aantal woorden dat kinderen aan het einde van groep 2 moeten kennen. Dergelijke afspraken raken de vrijheid van (in)richting niet. De wijze waarop de afgesproken resultaten worden bereikt, blijft immers de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag heeft op dit moment overigens al de wettelijke opdracht om het onderwijs zodanig in te richten dat daarbij op structurele en herkenbare wijze aandacht wordt besteed aan het bestrijden van achterstanden en in het bijzonder in de beheersing van de Nederlandse taal (artikel 8, negende lid, Wpo). Het

¹ Verwezen zij onder meer naar het rapport Harmonisatie en integratie van voorschoolse voorzieningen, SEO Economisch onderzoek, Amsterdam feb. 2008.

² M. den Blanken, A.L. van der Vegt – Voorschoolse educatie: waarom wel, waarom niet? Overwegingen van ouders om hun kinderen al dan niet te laten deelnemen aan VVE-programma's, Sardes juni 2007, blz. 3–4.

³ Kamerstukken II 2008/09, 31 874, nr. 2.

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

- b, c. De Raad vraagt in de toelichting aandacht te besteden aan het eigen toelatingsbeleid van bijzondere scholen in het licht van de introductie van de doorzettingsmacht van het college van burgemeester en wethouders bij de afsprakenverplichting over het voorkomen van segregatie. Verder geeft de Raad in overweging om in de toelichting inzichtelijk te maken hoe de binding van scholen aan de inschrijvings- en toelatingsprocedures zich verdraagt met de keuzevrijheid van ouders en daarbij in te gaan op artikel 23 van de Grondwet en artikel 2, Eerste Protocol van het EVRM. De afspraken die gemeenten en schoolbesturen samen maken over het tegengaan van segregatie, mogen inderdaad niet strijdig zijn met het toelatingsbeleid van bijzondere schoolbesturen. Daarnaast is het niet de bedoeling dat het proces tot het maken van afspraken gedomineerd wordt door onzekerheid of er al dan niet sprake is van strijdigheid met artikel 23 van de Grondwet. Omdat hierover op dit moment nog geen duidelijkheid gegeven kan worden, is dit onderdeel uit het wetsvoorstel vervallen. Verder levert het bij nader inzien weinig op als scholen verplicht zijn om afspraken te maken over de inschrijvings- en toelatingsprocedures, als ouders daar niet aan gebonden zijn. Ook dit onderdeel is daarom naar aanleiding van het advies van de Raad vervallen. Als gevolg hiervan is de afsprakenverplichting in het wetsvoorstel beperkt tot afspraken over voor- en vroegschoolse educatie. De overige onderwerpen van het onderwijsachterstandenbeleid blijven daardoor onderwerp van overleg waarbij partijen wel de mogelijkheid blijven behouden om bindende afspraken te maken. De toelichting op deze onderdelen is overeenkomstig het bovenstaande aangepast.

IV.2. Taakverwaarlozing

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

Nu het advies van de commissie Oosting er ligt en de kabinetsreactie daarop is uitgebracht (Kamerstukken II, 31 200 VII, nr. 61), ligt het voor de hand om dit wetsvoorstel in lijn met die kabinetsreactie in te dienen. Als het door de Raad genoemde wetsvoorstel in werking is getreden, zal het voorgestelde artikel van het voorliggende wetsvoorstel komen te vervallen: in de praktijk zal hierdoor sprake zijn van een doorgaande lijn. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is er schriftelijk advies aan IPO gevraagd. IPO heeft laten weten op dit terrein geen nieuwe taak te zien. Naast de, eerder in de memorie van

toelichting gegeven argumenten, is ook nog het bestuursakkoord tussen Rijk en provincie van belang. Daarin is vastgelegd dat provincies zich in beginsel zullen concentreren op het ruimtelijk economisch terrein en cultuur. Zaken op het gebied van zorg en welzijn liggen primair bij gemeenten. Het ligt dan ook niet voor de hand, zoals IPO zelf ook aangeeft, dat de provincie een nieuwe taak toebedeeld krijgt op een terrein van voorschoolse educatie en van de kwaliteit van peuterspeelzalen.

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

IV.3. Voorschoolse educatie en gastouderopvang

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

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

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

Het voorliggende wetsvoorstel zal later aangepast worden aan het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang. Op dat moment kunnen alle noodzakelijke wijzigingen in één keer worden meegenomen.

IV.4. Code Interbestuurlijke verhoudingen

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

In de toelichting is inderdaad niet aangegeven dat er advies is gevraagd aan de VNG. Dat traject heeft overigens wel plaatsgevonden. De VNG heeft schriftelijk gereageerd (briefkenmerk BAOZW/U20.080.2053) en daarin een aantal bezwaarpunten geuit. Naar aanleiding van die brief heeft bestuurlijk overleg met de VNG plaatsgevonden. De uitslag daarvan is neergelegd in een brief van Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Sharon A.M. Dijkema (briefkenmerk PO/101.447). Het advies heeft niet geleid tot aanpassingen in het wetsvoorstel. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in de memorie van toelichting gerefereerd aan het advies van de VNG en de reactie hierop van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

V. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

V. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt met uitzondering van de eerste kanttekening, de wijziging van artikel 1.50b en 2.8 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, de wijziging van artikel 1, onderdeel f, van de Wet op het onderwijstoezicht en de wijziging van artikel 166, eerste en tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs.

Wat betreft de eerste kanttekening: het afstemmen van dit wetsvoorstel op het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een

herziening van het stelsel van gastouderopvang zal op een later moment plaatsvinden.

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

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

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

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

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

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

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

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkma

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W05.09.0006/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- Het wetsvoorstel afstemmen op het wetsvoorstel tot wijziging van de wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang (Kamerstukken II 2008/09, 31 874, nr. 2).
- Bij het opnieuw nummeren van de artikelen (artikel I, onderdeel C) aanwijzing 95 van de Aanwijzingen voor de regelgeving(Ar) in acht nemen.
- In de artikelen 1:1 en 2:1 van de Wet kinderopvang aanwijzing 123 Ar in acht nemen (zie onder meer delegatiemogelijkheid in artikel 7).
- In de tekst van artikel 1:50, eerste lid, dan wel in de toelichting aangeven op welke wijze voorzien wordt in de eisen omtrent de accommodatie en de inrichting van de ruimte die bestemd is voor kinderopvang en de beschikbare ruimte voor kinderen.
- In de artikelen 1:50b en 2:8 overeenkomstig de aanwijzingen 25 en 26 Ar de kwaliteitsvoorwaarden vermelden.
- In de artikelen 1.63 en 2.1 van de Wet kinderopvang, de artikelen 15e en 15g van de Wet op het onderwijstoezicht en artikel 1 van de Wet op het primair onderwijs aanwijzing 82 Ar in acht nemen.
- De artikelen 1.74, 1.77, 1.78 en 1.83 van de Wet kinderopvang eveneens aanpassen (vernummering artikelen).
- Artikel 1.86 van de Wet kinderopvang aanpassen aan de meest recente tekst van dit artikel.
- Artikel 2:1, onderdeel i, van de Wet kinderopvang aanpassen in verband met de nieuwe Wet publieke gezondheid.
- De formulering van artikel 3:6 van de Wet kinderopvang in overeenstemming brengen met aanwijzing 164 Ar.
- In artikel 1, onderdeel f, (nieuw) van de Wet op het onderwijstoezicht en artikel 1 van de Wet op het primair onderwijs de «artikelen 1:1 en 2:1» wijzigen in «de artikelen 1:1, eerste lid, onderdeel m, en 2:1, onderdeel k».
- In artikel 15f van de Wet op het onderwijstoezicht de verwijzing naar «artikel 9, tweede lid» wijzigen in «artikel 4, tweede lid».
- In artikel 166, eerste lid, WPO «achterstand» wijzigen in «taalachterstand» (zie artikel 167, eerste lid, onderdeel a, 1e).
- In artikel 166, tweede lid, WPO, het tarief beperken tot en relateren aan de te verzorgen voorschoolse educatie.
- In de bijlage bij de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie (Artikel VI) de verwijzing naar de artikelen 1:72 en 2:28 van de Wet kinderopvang nauwkeuriger aanduiden met de vermelding: eerste lid.
- In artikel 1, subonderdeel 2, van de Wet op de economische delicten (Artikel VIII) de verwijzing naar artikel 2:24 wijzigen in 2:23.
- De tekst van de wet en de toelichting nauwkeurig op elkaar afstemmen en corrigeren waar nodig (bijvoorbeeld artikel 2.9, 2.15, eerste lid, 2.18).