

Vergaderjaar 2009–2010

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 16 april 2010

Graag wil ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid danken voor hun inbreng en voor de vragen die zij hebben gesteld. Op de gestelde vragen en opmerkingen ga ik, mede namens de Minister voor Jeugd en Gezin, hieronder in. Daarbij wordt de indeling van het verslag als uitgangspunt genomen.

Algemeen

Het doet mij genoeg dat de leden van de fracties van CDA, PvdA, ChristenUnie en SGP met belangstelling hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel, en dat de leden van de SP-fractie met instemming hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Ik constateer dat de leden van de VVD-fractie bij diverse aspecten van het wetsvoorstel vragen hebben en dat de leden van de fracties van OSF en D66, alhoewel zij zich geheel kunnen vinden in de bedoelingen van het wetsontwerp, eveneens nog een aantal vragen hebben over onderdelen van de uitwerking.

Versterking regierol gemeenten

De leden van de CDA-fractie vragen waar het cijfer op gebaseerd is dat in de afgelopen jaren 62% van de kinderen voor de voorschoolse educatie zijn bereikt.

Het cijfer uit de memorie van toelichting komt uit de Landelijke monitor voor- en vroegschoolse educatie 2008 (Utrecht, Sardes). Inmiddels is de Landelijke monitor voor- en vroegschoolse educatie 2009 uitgebracht: het bereik van voorschoolse educatie is nu 80%. Dit cijfer is totstandgekomen door het aantal kinderen te berekenen tussen de tweeënhalf tot vier jaar met een «gewicht». Strikt genomen hebben de kinderen in deze leeftijdscategorie nog geen gewicht. Dat is in de monitor geschat op basis van het aantal vier- en vijfjarige gewichtenleerlingen en de CBS-gegevens omtrent bevolkingstoename of afname per gemeente.

Deze leden vragen of het wel nodig is om doorzettingsmacht aan het college van B&W toe te kennen, als een landelijk kwaliteitssysteem wordt

ingevoerd waarvoor de minister van OCW stelselverantwoordelijk is. Zij vragen tevens hoeveel peuterspeelzalen, kinderopvangcentra en scholen weigerden om in goed overleg mee te werken.

De minister is stelselverantwoordelijk voor de voorschoolse educatie. Vanuit dat oogpunt worden er landelijke kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie vastgesteld en houdt de Inspectie van het Onderwijs daar toezicht op. Ook is vanuit die stelselverantwoordelijkheid wettelijk omschreven dat de gemeente verplicht is om te zorgen voor een dekkend aanbod dat kwalitatief aan de maat is.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van voorschoolse educatie binnen de eigen gemeente. Gemeenten regelen via subsidies (vanuit het budget dat zij daarvoor van het Rijk krijgen) op welke plekken voorschoolse educatie wordt gegeven die voldoet aan de kwaliteitseisen zoals die in wet- en regelgeving zijn vastgelegd. Omdat er sprake is van subsidie, is er sprake van vrijwilligheid. Kinderdagverblijven en particuliere peuterspeelzalen kunnen dus niet verplicht worden om subsidie aan te nemen en dus ook niet om voorschoolse educatie te geven. Doorzettingsmacht heeft géén betrekking op dit subsidiestelsel van gemeenten en dus ook niet op het aanbieden van voorschoolse educatie en de kwaliteit van die voorschoolse educatie.

Doorzettingsmacht heeft op grond van het voorgestelde artikel 168 van de Wet op het primair onderwijs alleen betrekking op de samenwerkingsafspraken die een gemeente met betrokkenen maakt in het kader van haar regiefunctie en dan nog alleen in uiterste situaties. Het gaat om samenwerkingsafspraken op organisatorisch niveau om het bereik van het aantal kinderen te verhogen en om de samenhang te bewaken in het gemeentelijke beleid van voor- en vroegschoolse educatie. Gemeenten maken afspraken met betrokkenen op basis van gelijkwaardigheid. Alleen in uiterste situaties waarin samenwerkingsafspraken niet tot stand kunnen komen, mag het college van B&W onder bepaalde voorwaarden een besluit nemen om de werkingssfeer van afspraken tussen partijen uit te breiden naar andere partijen. Een soort «algemeen verbindend verklaring». B&W kan alleen van deze bevoegdheid gebruiken maken voorzover dit voldoet aan de eisen van behoorlijk bestuur. B&W moet dus alle betrokken belangen afwegen waarbij de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van het besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Dit betekent dat:

- a. het doel van het besluit moet zijn: samenhangend onderwijsachterstandenbeleid op het terrein van het optimaliseren van de deelname van het aantal kinderen aan voorschoolse educatie of de resultaten van vroegschoolse educatie,
- b. er draagvlak binnen de gemeente moet zijn voor de uitvoering van de afspraken. Dit wordt bijvoorbeeld getoetst aan het aantal partijen dat wel of niet meewerkt aan de afspraken en de mate waarin die partij een bepaalde populatie binnen de gemeente vertegenwoordigt.

Praktische voorbeelden van de noodzaak van «een samenhangend onderwijsachterstandenbeleid»: de gemeente heeft met de jgz-instellingen afgesproken dat de jgz-instelling, indien de ouders hiermee instemmen, aan de welzijnsorganisatie meldt dat een kind voorschoolse educatie nodig heeft. Verder hebben zij met de peuterspeelzalen en kinderdagverblijven afgesproken dat zij melden aan de welzijnsorganisatie welke kinderen geplaatst zijn voor voorschoolse educatie. Hierdoor wordt namelijk voor de welzijnsorganisatie duidelijk welke ouders nog huisbezoek nodig hebben om hen het belang van voorschoolse educatie uit te leggen. Indien een kinderdagverblijf weigert om deel te nemen aan deze afspraken, kan B&W (indien aan de overige eisen van behoorlijk bestuur is voldaan) deze verplichting aan het kinderdagverblijf opleggen. Indien het kinderdagverblijf namelijk geen onderdeel zal uitmaken van de

afspraken, kan er geen samenhangend onderwijsachterstandenbeleid binnen de gemeente ontstaan omdat dan een deel van de doelgroep niet in beeld is.

Er is geen sprake van een noodzakelijke verplichting als de gemeente met de andere betrokken partijen heeft afgesproken dat ze een spelinlooptend organiseren om ouders en kinderen kennis te laten maken met voorschoolse educatie en er is één kinderdagverblijf dat daaraan niet wil meedoen omdat die een dvd meegeeft aan de ouders. Een dergelijke invulling is niet zo noodzakelijk voor een samenhangend onderwijsachterstandenbeleid, dat een dergelijke verplichting opgelegd kan worden zonder dat daar overeenstemming over is.

Praktische voorbeelden van «draagvlak binnen de gemeente». Stel dat er binnen een gemeente 14 schoolbesturen zijn. Als er 1 schoolbestuur is dat niet wil meewerken aan de afspraken, terwijl er veel is tijd gestoken in een compromis en er voldaan is aan de overige eisen, dan maakt B&W afspraken met die 13 andere meewerkende schoolbesturen. Daarna kan B&W de gemaakte afspraken neerleggen in de vorm van een besluit in de zin van Algemene wet bestuursrecht ten aanzien van dat ene niet-meewerkende schoolbestuur. Er is echter geen sprake van draagvlak als dat ene niet-meewerkende schoolbestuur 75% van de leerlingpopulatie onder zich heeft.

Ik acht het vanuit bestuurlijk-juridisch oogpunt niet juist om een gemeente wel met de verantwoordelijkheid te belasten om samenwerkingsafspraken te maken, maar geen bevoegdheid toe te kennen om deze verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Uit de evaluatie van de Lokale Educatieve Agenda (LEA) blijkt dat er wel veel overleg wordt gevoerd over voor- en voerschoolse educatie, maar dat het gebrek aan daadkracht ook als knelpunt wordt genoemd (zie Lokale educatieve Jaaragenda van 2009, Utrecht, Oberon). Er zijn geen cijfers beschikbaar van het aantal gemeenten waarin peuterspeelzalen, kinderdagverblijven of scholen niet mee wilden werken. De verwachting is dat de aanwezigheid van het instrument als ultimum remedium voldoende is om partijen aan tafel te houden om tot afspraken te komen. De verwachting is ook dat het in de praktijk niet of nauwelijks nodig blijkt te zijn om de bevoegdheid van doorzettingsmacht daadwerkelijk toe te passen. Het is naar mijn oordeel wel een noodzakelijk sluitstuk van de gehele keten.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de doorzettingsmacht van de gemeente tot doel heeft dat er een dekkend netwerk komt van kwalitatief goede voorschoolse educatie. De doorzettingsmacht geldt ook bij de aansluiting van voerschoolse op voorschoolse educatie, waarbij het gaat om de overdracht van de kinderen, de afstemming van de programma's en de meting van de resultaten, aldus deze leden. Volgens deze leden gaat het hier over onderwijsprogramma's, terwijl het de taak van de onderwijsinspectie is om de onderwijsprogramma's te beoordelen. Deze leden vragen hoe de gemeente haar doorzettingsmacht kan manifesteren, zonder de vrijheid van onderwijs met voeten te treden.

In het antwoord op de vorige vraag is aangegeven dat de doorzettingsmacht niet tot doel heeft dat er een dekkend netwerk komt van kwalitatief goede voorschoolse educatie. Gemeenten realiseren dat dekkend netwerk door middel van subsidies. Doorzettingsmacht heeft tot doel om gemeenten een bevoegdheid te geven in die uiterste situaties dat zij niet kunnen voldoen aan de wettelijke opdracht om samenwerkingsafspraken te maken met betrokkenen voorzover – en dat noemt het voorgestelde artikel 168 nadrukkelijk – dit noodzakelijk is voor een samenhangend onderwijsachterstandenbeleid binnen de gemeente. Het gaat om de onderwerpen die genoemd staan in het voorgestelde artikel 167, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs: doelgroepbepaling, organisatie van werving en toelating, organisatie van een doorlopende leerlijn en de

resultaten van voerschoolse educatie. Het genoemde artikel heeft het dus nadrukkelijk over de organisatie van een doorlopende leerlijn en niet over de inhoudelijke, programmatische afstemming van een doorlopende leerlijn, zoals deze leden veronderstellen. In tegenstelling tot hetgeen de leden van de CDA-fractie hebben betoogd, oordeelt de Inspectie overigens ook niet over onderwijsprogramma's; de Inspectie kijkt alleen naar de leerresultaten. Bij de organisatie van een doorlopende leerlijn gaat het bijvoorbeeld over de organisatie van een «warme» overdracht van kinderen van een voerschoolse voorziening naar de basisschool. Bij de invulling van de afspraken over de «resultaten van voerschoolse educatie», kan het bijvoorbeeld gaan om het aantal kinderen dat een niveau stijgt, het aantal kinderen dat op niveau C zit of resultaten in de vorm van de minimale woordenschat van een kind aan het eind van groep 3.

Dergelijke afspraken tasten niet de vrijheid van onderwijs aan, ze hebben niet betrekking op de onderwijsinhoud. Gemeenten kunnen hun doorzettingsmacht alleen inzetten als ultimum remedium, waarbij wordt voldaan aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur én indien de afspraken noodzakelijk zijn voor een samenhangend onderwijsachterstandenbeleid binnen de gemeente. Als een voorgenomen besluit van B&W om doorzettingsmacht in te zetten in strijd zou komen met de vrijheid van onderwijs, zijn de nadelige gevolgen voor een partij onevenredig groot in verhouding tot het doel van het besluit. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is op pagina 18 aangegeven dat in dergelijke gevallen het voorgenomen besluit in strijd zou zijn met de Algemene wet bestuursrecht.

De leden van de SP-fractie vragen of er een garantie is dat daadwerkelijk alle kinderen met een achterstand worden bereikt.

Er is met dit wetsvoorstel de garantie dat gemeenten zorgen voor een dekkend aanbod voor alle kinderen die zij tot hun doelgroep rekenen. Er is geen garantie dat die kinderen ook daadwerkelijk aan voerschoolse educatie deel gaan nemen omdat er geen sprake is van een leerplicht voor deze kinderen. De gemeente heeft echter wel een inspanningsverplichting om deze kinderen te bereiken; dit komt onder andere tot uitdrukking in de samenwerkingsafspraken die er binnen een gemeente moeten zijn over onder andere de werving en toeleiding van kinderen naar voor- en voerschoolse educatie. Gemeenten hebben zelf aangegeven dat een sluitende aanpak van de werving en toeleiding van kinderen tot een hoger bereik zal leiden (Sardes, 2007).

De leden van de SP-fractie vragen of er voldoende waarborg is voor de continuïteit, dat wil zeggen, dat gemeenten verplicht zijn om afspraken te maken met onder andere schoolbesturen en kinderopvangcentra.

Op grond van het voorgestelde artikel 167 van de Wet op het primair onderwijs zijn gemeenten inderdaad verplicht om afspraken te maken met betrokken organisaties. Tevens zijn zij verplicht om hier jaarlijks overleg over te voeren waardoor de afspraken steeds actueel en aangescherpt blijven. Hiermee is er dus voldoende waarborg voor de continuïteit.

De leden van de SP-fractie vragen of het mogelijk is om gemeenten te verplichten om afspraken te maken met de jeugdgezondheidszorg, om achterstand vroegtijdig te signaleren, en de kinderen met een taalachterstand tijdig naar de voerschoolse educatie te verwijzen.

Gemeenten bepalen zelf hoe zij invulling geven aan de criteria voor deelname aan en de signalering en verwijzing naar voor- en voerschoolse educatie. Op grond van het voorgestelde artikel 167 van de Wet op het primair onderwijs is de gemeente verplicht hierover met betrokkenen afspraken te maken.

De organisaties voor jeugdgezondheidszorg zijn hierbij niet genoemd. Reden hiervoor is dat als gemeenten hierover afspraken willen maken met de jeugdgezondheidszorg, dit gebeurt in het kader van het maatwerkdeel van het basistakenpakket jeugdgezondheidszorg (dat wordt genoemd in het Besluit publieke gezondheid). Verder kunnen zij ook andere organisaties inzetten om de verwerving en toeleiding binnen de gemeente goed te organiseren. Voorbeelden die regelmatig in gemeenten voorkomen zijn de inzet van welzijnsorganisaties, buurtmoeders, felicitatiediensten en de organisatie van speciale inloopochtenden op peuterspeelzalen.

Op dit moment is bijna drie kwart van de gemeenten actief op het gebied van werving en toeleiding naar voorschoolse educatie. Daarvan is in 96% van de gemeenten de jeugdgezondheidszorg betrokken bij de signalering ten behoeve van de verwijzing naar voorschoolse educatie (Landelijke monitor voor- en vroegschoolse educatie 2009).

De leden van de SP-fractie vragen of het mogelijk is om toe te werken naar één landelijk beleidskader kwaliteitseisen kinderopvang, peuterspeelzalen en voorschoolse educatie.

In dit wetsvoorstel is er al zoveel mogelijk toegewerkt naar één landelijk beleidskader kwaliteitseisen kinderopvang, peuterspeelzalen en voorschoolse educatie. Alle kwaliteitseisen worden bij of krachtens de nieuwe Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen vastgesteld. Daarbij zijn de eisen aan peuterspeelzalen zoveel als mogelijk afgestemd op die van de kinderopvang. Op enkele punten is er nog verschil tussen peuterspeelzalen en kinderdagverblijven. Dat is ook begrijpelijk als wordt bedacht dat kinderen doorgaans minder uren in peuterspeelzalen verblijven dan het geval is in de kinderdagverblijven. Ook de inrichtingseisen voor peuterspeelzalen blijven gemeentelijk beleid met het oog op lokaal maatwerk, terwijl voor de kinderopvang landelijke eisen gelden op dit punt. De eisen aan voorschoolse educatie zijn voor kinderopvang en peuterspeelzalen identiek.

De vraag van de leden van de fracties van de ChristenUnie en SGP is, of het principieel juist is, dat gemeentebesturen via de Wet primair onderwijs (WPO) doorslaggevende invloed krijgen ten opzichte van andere bevoegde gezagen inzake voor- en vroegschoolse educatie en bovendien of de minister het college van B&W kan corrigeren bij vermeende verwaarlozing van voor- en vroegschoolse educatie.

Zoals hiervoor reeds is betoogd naar aanleiding van vragen van de leden van de CDA-fractie over de reikwijdte van doorzettingsmacht, is er slechts in een enkele situatie sprake van dat de gemeente doorzettingsmacht mag toepassen. De samenwerkende organisaties maken op basis van gelijkwaardigheid afspraken. De gemeente heeft echter de verantwoordelijkheid dat er afspraken over voor- en vroegschoolse educatie tussen alle betrokken partijen totstandkomen. Deze eindverantwoordelijkheid is bij gemeenten belegd omdat de gemeente het beste als onafhankelijke partij kan optreden. Zij hebben daarom ook een bevoegdheid nodig om die verantwoordelijkheid in de praktijk te realiseren. Het draagt bij aan de versterking van de regierol van gemeenten.

Echter, er kan naar mijn oordeel niet worden gesproken over een «doorslaggevende invloed van de gemeente» bij de toepassing van doorzettingsmacht. Het college van B&W mag immers alleen een dergelijke bevoegdheid toepassen als er voldoende draagvlak voor de vve-afspraken is bij betrokken schoolbesturen, peuterspeelzalen, kinderdagverblijven en overige organisaties in de gemeente. Er is dus eerder een doorslaggevende invloed van de meerderheid van betrokken instellingen binnen een gemeente.

De minister kan het college van B&W alleen corrigeren als het college een krachtens de wet gevorderde beslissing of handeling niet of niet naar

behoren neemt. Het gaat dan bijvoorbeeld om situaties waarin een gemeente geen plaatsen voor voorschoolse educatie aanbiedt. Een dergelijke bevoegdheid van de minister is nodig vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid. Uiteraard gaat het ook hier om een ultimatum remedium. Deze bevoegdheid kan pas worden uitgeoefend nadat het college in de gelegenheid is gesteld binnen een door de minister gestelde termijn de beslissing of handeling die door de wet gevorderd wordt, (alsnog) uit te voeren. Omwille van de zorgvuldigheid zal er voorafgaand aan het stellen van die termijn overleg worden gevoerd met de gemeente die zijn taak verwaarloost.

Deze leden vragen een uiteenzetting wat de positie van het gemeentebestuur en/of het college van B&W is als wordt gekeken naar de Wet primair onderwijs en de Wet op het onderwijstoezicht, en dat in relatie tot artikel 23 Grondwet, waarin is vastgelegd dat het onderwijs een aanhoudende zorg is voor de regering.

In de huidige situatie heeft het gemeentebestuur op het onderwijsterrein al verschillende bevoegdheden, zowel van regelgevende als bestuurlijke aard. Zo kent de Wet op het primair onderwijs aan de gemeente bevoegdheden toe op het gebied van de onderwijshuisvesting en het onderwijsachterstandenbeleid. Territoriale decentralisatie van onderwijsbeleid wordt onder voorwaarden aanvaardbaar geacht. Van belang is dat de wet de hoofdzaken van de bekostigingsvoorwaarden bevat. Dat wil zeggen: voor zover decentrale overheden, zoals gemeentebesturen, bevoegdheden uitoefenen op onderwijsterrein dienen deze te berusten op een wet, die ook de reikwijdte en grenzen van die bevoegdheden aangeeft.¹ Aan deze voorwaarde wordt in het wetsvoorstel voldaan, doordat de nieuwe gemeentelijke bevoegdheden voldoende zijn ingekaderd in de voorgestelde artikelen 165 tot en met 168 WPO. Verder moet het gaan om bevoegdheden die noodzakelijk zijn voor de coördinatie van op lokale omstandigheden afgestemd beleid. Afspraken tussen gemeenten en scholen over de doorlopende leerlijn en het resultaat van voegschoolse educatie, zijn noodzakelijk in verband met lokale en bovenschoolse problematiek: een school ontvangt leerlingen van diverse peuterspeelzalen en kindercentra. De verwachting is dat afspraken over de doorlopende leerlijn en het resultaat van voegschoolse educatie bijdragen aan een toename van de opbrengsten bij kinderen. Tot slot dient aan het bevoegd gezag van scholen voldoende rechtsbescherming te worden geboden. De rechtsbescherming is in dit geval afdoende geregeld; tegen een gemeentelijk besluit om doorzettingmacht uit te oefenen, kan bezwaar worden gemaakt en vervolgens beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld. De bestuursrechter kan het besluit mede aan artikel 23 Grondwet toetsen. Ik ben hier uitgebreider op ingegaan bij de beantwoording van een vraag van de leden van de CDA-fractie.

Effectiviteit van de maatregelen

De leden van de VVD-fractie stellen dat het hier voornamelijk gaat om kinderen van allochtone afkomst waarbij de vraag voor hen is of dit wel nut heeft gehad. Zij vragen tevens of er wel wetenschappelijke feiten zijn voor de hypothese dat extra aandacht voor de taal in een jongere leeftijdsgroep bij groepen immigranten een gunstig effect heeft (en dit ook gezien de familieomstandigheden).

Als eerste is van belang om op te merken dat voegschoolse educatie ook zeker noodzakelijk is voor autochtone kinderen met een risico op een taalachterstand in het Nederlands. Om die reden zijn er ook pilots voor voor- en voegschoolse educatie opgezet in Oost-Groningen, Zuidoost-Drenthe en Zuid-Limburg. In die gebieden zijn veel kinderen die een beperkte woordenschat hebben; zij kunnen daardoor niet goed meekomen in het basisonderwijs.

¹ Kamerstukken II 1995/1996, 24 778, nr. 3, blz. 8. Zie ook D. Mentink en B.P. Vermeulen, *Artikel 23 Grondwet. Toelichting op het grondwetsartikel over onderwijs mede aan de hand van ontwikkelingen in wetgeving, internationaal recht en jurisprudentie*, Den Haag 2007, blz. 49–53.

Er is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in het achterstandenbeleid via de gewichtenregeling. De opbrengsten daarvan zijn gunstig; zie hiervoor ook het antwoord op de vraag van de leden van deze fractie (zie hierna) hoe het kan zijn dat taalachterstand bij allochtonen blijft bestaan. Dat Nederland het goed doet met het onderwijsachterstandenbeleid, wordt nog eens versterkt als dit in internationaal perspectief wordt geplaatst. In de kamerstukken bij dit wetsvoorstel zijn diverse (wetenschappelijke) rapporten genoemd waaruit blijkt dat het zinvol is om te investeren in voor- en voegschoolse educatie. Zo blijkt bijvoorbeeld uit «VVE onder de loep» (IVA 2009) dat deelname aan voor- en voegschoolse educatie voor meerdere SES-groepen (sociaal-economische status) een gunstig effect heeft op de relatie tussen de taal- en rekenscore en op werkhouding, maar vooral een gunstig effect op rekenen. Daarbij zijn de meeste modererende effecten gevonden voor kinderen met ouders met een opleiding op maximaal LBO- of MBO-niveau.

Verder blijkt uit diverse lokale onderzoeken dat als de uitvoeringscondities goed op orde zijn, voor- en voegschoolse educatie een positief effect heeft op kinderen. Uit onderzoek in de gemeente Amersfoort blijkt bijvoorbeeld dat kinderen die veel voor- en voegschoolse educatie hebben gevolgd, één of twee niveaus zijn gestegen (zie hiervoor onder meer «Vier dagdelen vve: Kosten, organisatorische gevolgen en te verwachten effecten», Sardes, 2007). Bij analyses van de ontwikkeling van een kind is het in het algemeen «normaal» dat een kind na verloop van tijd binnen zijn of haar niveau stijgt. Van een significante verbetering is sprake als een kind van het ene naar het andere niveau stijgt, bijvoorbeeld van E naar D, van D naar C et cetera. In Amersfoort, waar werd voldaan aan de uitvoeringscondities, ontwikkelden kinderen zich één of twee niveaus verder. Dat is een behoorlijke prestatie.

De leden van de VVD-fractie willen weten hoe de motie uitgevoerd gaat worden waarbij wordt gevraagd om ouders te betrekken bij pogingen tot verbetering van de kennis van het Nederlands.

Het gaat om de motie waarin de regering verzocht wordt te bevorderen dat alleen programma's voor voor- en voegschoolse educatie waarin ouderbetrokkenheid is opgenomen, worden aangeboden aan kinderen met een taalachterstand (Kamerstukken II 2009/10, 31 989, nr. 21). Deze motie is betrokken bij het conceptbesluit waarin de kwaliteitseisen van voegschoolse educatie worden vastgelegd, gebaseerd op de voorgestelde artikelen 1.50b en 2.8 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen. Alle programma's die het Nederlands Jeugdinstituut als effectief heeft beoordeeld, bieden ondersteuning of activiteiten aan voor leidsters om ouders een actieve rol te geven bij de ontwikkeling van hun kind.

Daarnaast houdt de Inspectie van het Onderwijs toezicht op de wijze waarop peuterspeelzalen en kindercentra ouders informeren en betrekken bij de voegschoolse educatie, op basis van artikel 15i van de Wet op het onderwijstoezicht (zoals voorgesteld in het voorliggende wetsvoorstel). Voor de overige maatregelen op het gebied van ouderbetrokkenheid verwijs ik naar de brief aan de Tweede Kamer met een reactie op de motie (Kamerstukken II 2009/10, 31 293, nr. 72). Daarin wordt onder andere ingegaan op het scholingsaanbod van leidsters op dit terrein en de mogelijkheden van gemeenten om taallessen aan te bieden aan ouders van jonge kinderen.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de financieringssystematiek van beide opvangvoorzieningen niet tot onbedoelde of zelfs perverse effecten zou leiden. Zij stellen daarbij dat het financieel aantrekkelijker is voor ouders om hun kind aan te melden bij een kinderdagverblijf in plaats van een peuterspeelzaal, vooral als er sprake is van kinderen die niet in aanmerking komen voor voegschoolse educatie.

In 2007 en 2008 bleek inderdaad dat er sprake was van een terugloop van het aantal kinderen in peuterspeelzalen, ten gunste van het aantal kinderen in kinderdagverblijven. Dit had voor een deel te maken met het feit dat sommige peuterspeelzalen voor sommige ouders duurder zijn dan de kinderopvang, maar ook dat kinderdagverblijven vaak ruimere openingstijden hebben dan peuterspeelzalen. Verder spelen demografische ontwikkelingen (minder aantal kinderen) ook een rol. Het voorliggend wetsvoorstel beoogt juist om de «onbedoelde of zelfs perverse effecten» van de verschillende financieringssystematieken van beide voorzieningen tegen te gaan. Ten eerste wordt de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk verbeterd waardoor peuterspeelzalen in een betere concurrentiepositie komen te staan; gemeenten hebben hiervoor ook extra geld gekregen (€ 35 miljoen). Ten tweede hebben gemeenten extra geld gekregen voor het verlagen van de ouderbijdrage voor peuterspeelzalen met voorschoolse educatie (€ 20 miljoen). Met de VNG is de afspraak gemaakt dat de VNG gemeenten stimuleert om de ouderbijdrage voor peuterspeelzalen zonder voorschoolse educatie óók te verlagen; gemeenten hoeven immers minder uit te geven aan de subsidiëring van ouders die kiezen voor een peuterspeelzaal met voorschoolse educatie. Ten derde stimuleert dit wetsvoorstel verdere harmonisatie van kinderdagverblijven en peuterspeelzalen, om juist het peuterzaalwerk te behouden. Het is immers ook mogelijk dat gemeenten plaatsen in een kinderdagverblijf inkopen die zij aan ouders aanbieden in de vorm van peuterspeelzaalwerk.

Ouderbetrokkenheid

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of het wel zinvol is deze maatregelen te nemen, als niet ook al eerder en uiterlijk tegelijkertijd de ouders van de kinderen met taalachterstand zeer grondig en met voorspelbaar succes worden aangepakt.

Uit onderzoek blijkt dat ouderbetrokkenheid wel een verhogend effect kan hebben op het effect van voor- en voegschoolse educatie, maar het is zeker niet allesbeslissend (VVE onder de loep, IVA 2009). De maatregelen rond ouderbetrokkenheid en taalcurssussen aan ouders, worden beschreven bij het antwoord op de vraag van de leden van deze fractie naar het flankerend beleid op dit gebied.

Deze leden vragen hoe het kan zijn dat na zoveel jaren ervaring met taalachterstand bij allochtonen dit probleem blijft bestaan.

Er is wel degelijk vooruitgang geboekt op het terrein van het inlopen van onderwijsachterstanden, zeker bij allochtone leerlingen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid (Kamerstukken II 2009/10, 31 511, nr. 3). Bij de investeringen in het onderwijsachterstandenbeleid is de gewichtenregeling een belangrijk instrument geweest. Ook leveren schakelklassen aantoonbare effecten op (Kamerstukken II 2008/09, 31 293, nr. 42). De beleidsdoorlichting noemt de meest recente en complete gegevens over het onderwijssucces van de doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid: *Onderwijsachterstanden tussen 1988 en 2002* (Mulder e.a., 2005), *Rapportage Minderheden 2001* (Tesser e.a., 2001), *Rapportage Minderheden 2003* (Dagevos e.a., 2003), *Jaarrapport integratie 2007* (Dagevos & Gijsberts, 2007), *Verkenning leerwinst als indicator voor onderwijskwaliteit* (Roeleveld e.a., 2009) en *Prestaties, gedrag en houding van basisschoolleerlingen* (Driessen, 2009). Zie verder de databestanden van het PRIMA cohortonderzoek (1994 t/m 2005) en de opvolger daarvan COOL5-18 (2008). In de meest recente cohorten is sprake van vermindering van de aanvangsverschillen ten opzichte van oudere cohorten. Turkse en Marokkaanse kinderen en autochtone kinderen van laag opgeleide ouders groeien wat betreft aanvangsniveau iets toe naar het aanvangsniveau van

de niet-doelgroepleerlingen. Dat geldt zowel voor taal als voor rekenen. De kloof is echter nog niet overbrugd. Vroegtijdige aanpak van achterstanden – wat met dit wetsvoorstel wordt bewerkstelligd – kan hier dus verdere verbetering in aanbrengen.

In de loop van het basisonderwijs halen de allochtone doelgroepleerlingen de aanvangsachterstanden op de niet-doelgroepleerlingen enigszins in. In groep 8 zijn de niveauverschillen kleiner geworden voor taal (maar nog altijd duidelijk aanwezig) en voor rekenen grotendeels verdwenen (vooral Marokkaanse leerlingen hebben volgens de laatste PRIMA- en COOL5-18-gegevens hun achterstand op niet-doelgroepleerlingen bij rekenen vrijwel ingehaald). Deze winst wordt met name behaald in de hogere groepen van het basisonderwijs (tussen leerjaar 6 en 8).

Over een langere periode bezien is er dus een positieve ontwikkeling te zien in zowel de taal- als rekenprestaties van allochtone doelgroepleerlingen. Voor autochtone doelgroepleerlingen zijn er geen positieve ontwikkelingen in prestaties die in het basisonderwijs worden behaald (ze halen geen achterstand in). De doorstroom naar hogere vormen van voortgezet onderwijs verbetert wel voor alle doelgroepleerlingen (autochtoon en allochtoon), maar hun achterstand op dit gebied blijft. De reden hiervan is dat ook niet-doelgroepleerlingen vaker naar hogere vormen van voortgezet onderwijs gaan.

Willen we verdere vooruitgang boeken op het onderwijsachterstandenbeleid, dan is een vroege aanpak het meest kansrijk (zie ook «Kansrijk beleid», CPB, 2007) omdat eenmaal opgelopen achterstand bij de start van de basisschool later moeilijk is in te halen. Tegelijkertijd is van belang om de investeringen in de jonge jaren van kinderen vast te houden in het basisonderwijs door deze groep blijvend extra aandacht te geven.

Zij vragen tevens of er met andere departementen afstemming is geweest om de ouders mee te nemen in een proces van taalverbetering.

De regering heeft het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend. Dit impliceert dat er voorafgaand aan de indiening uitgebreide interdepartementale afstemming heeft plaatsgevonden. Op het gebied van ouderbetrokkenheid wordt in nauwe samenwerking opgetrokken met de programmaministeries voor Jeugd en Gezin en van Wonen, Wijken en Integratie (WWI). Dit blijkt overigens ook uit de mede-ondertekening van het voorliggende wetsvoorstel door de minister voor Jeugd en Gezin en de brief van de minister voor WWI over de verbrede leerplicht die mede namens de minister voor Jeugd en Gezin en de voormalig staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is verstuurd (Kamerstukken II 2009/10, 31 143, nr. 75).

De leden van de VVD-fractie vragen informatie over het flankerende beleid op het gebied van taalverbetering van ouders.

Voor wat betreft flankerend beleid wordt ook verwezen naar het inburgeringsbeleid (zie hieronder bij het kopje «preventie van taalachterstanden»). Alle inburgeringsplichtigen – waaronder ook ouders – zijn verplicht de Nederlandse taal te leren. Mensen die wettelijk niet verplicht kunnen worden tot inburgering (voornamelijk eerste generatie immigranten die over de Nederlandse nationaliteit beschikken en EU-onderdanen) maar voor wie inburgering wel relevant is, kunnen van de gemeenten op vrijwillige basis een aanbod krijgen voor een inburgeringsvoorziening. Ouders vormen bij de werving van vrijwillige inburgeraars een belangrijke doelgroep. De minister voor WWI heeft op 5 februari 2010 aan de Tweede Kamer gemeld vooral in te zullen zetten op het leren van de Nederlandse taal, daar waar het echt belangrijk is, onder andere voor ouders op de school van hun kinderen (Kamerstukken II 2009/10, 31 143, nr. 77). In diverse gemeenten wordt samengewerkt met scholen, organisaties voor jeugdgezondheidszorg of andere professionals en organisaties om de ouders te bereiken en te wijzen op het belang en de mogelijkheden van

het leren van de Nederlandse taal. In 2010 worden aan gemeenten vanuit de inburgering extra middelen ter beschikking gesteld voor het organiseren van laagdrempelige instapcursussen die toeleiden naar inburgering of alfabetisering. Veel van deze instapcursussen worden op scholen georganiseerd om op deze manier de doelgroep ouders naar de inburgeringsles te krijgen en om de mogelijkheid van ouderbetrokkenheid te vergroten.

In 2009 is overigens extern juridisch onderzoek uitgevoerd naar de vraag of ouders van jonge kinderen met een taalachterstand verplicht kunnen worden tot het leren van de Nederlandse taal, de zogenoemde verbrede leerplicht die in het Regeerakkoord van 2007 was opgenomen. De onderzoekers concludeerden dat dit juridisch niet mogelijk is. Dit is ook aan de Tweede Kamer gemeld (Kamerstukken II 2009/10, 31 143, nr. 75) met daarbij de conclusie dat er vooral ingezet zal moeten worden op het op vrijwillige basis bereiken van deze doelgroep (voor zover zij niet al onder de inburgeringsplicht valt).

Daarnaast voeren gemeenten de regie op de uitvoering van zowel inburgering, jeugdgezondheidszorg, als voor- en vroegschoolse educatie. Gemeenten hebben de opdracht om afspraken met betrokkenen te maken over de wijze waarop de signalering ten behoeve van verwijzing naar voor- en vroegschoolse educatie plaatsvindt. Gemeenten kunnen dan – tegelijkertijd met die afspraken over verwijzing naar voor- en vroegschoolse educatie – ook afspraken maken over de verwijzing van ouders naar taallessen. Diverse organisaties kunnen hierbij een rol spelen. Het is aan de gemeenten om te bepalen hoe zij binnen hun gemeente de ouders willen bereiken.

Ook de leden van de SP-fractie vragen wat er wordt gedaan om te bevorderen dat ouders participeren bij de voorschoolse educatie.

Bij de beantwoording van de vraag van de leden van de VVD-fractie over de motie over ouderbetrokkenheid (paragraaf Effectiviteit van de maatregelen) is hierop ingegaan.

Preventie van taalachterstanden

De vragen die de leden van de VVD-fractie hebben gesteld over de preventieve maatregelen ter voorkoming van achterstanden, vallen onder de eerste verantwoordelijkheid van de minister voor WWI.

Met het oog op preventieve maatregelen ter voorkoming van achterstanden, willen de leden van de VVD-fractie weten of wel streng toegezien wordt op kennis van de Nederlandse taal bij immigranten uit landen die geen Europese taal hebben.

De gemeente is verantwoordelijk voor het handhaven van de inburgeringsplicht. De inburgeringsplicht houdt in dat een inburgeringsplichtige binnen drieënhalve jaar voldoende kennis van de Nederlandse taal en van de Nederlandse samenleving moet verwerven. De termijn van drieënhalve jaar start voor nieuwkomers op het moment dat het verblijfsrecht aan hen bekend is gemaakt. Voor oudkomers start deze termijn op het moment dat de gemeente hiertoe beslist. Gemeenten hebben in 2007 en 2008 bijna 70.000 personen gehandhaafd in het kader van de Wet inburgering. De meest recente cijfers zal de minister voor WWI voor de zomer bekendmaken in het evaluatierapport van de Wet inburgering.

De gemeente kan een bestuurlijke boete opleggen als de inburgeringsplichtige niet meewerkt aan zijn inburgering en/of verwijtbaar niet het inburgeringsexamen binnen de gestelde termijn behaalt.

Deze leden vragen of er iets bekend is over hoe het met de taalvaardigheid van recente immigranten uit genoemde landen gaat en of er verbetering is opgetreden sinds er enige eisen worden gesteld.

Voor een eerste indruk van de resultaten van de Wet inburgering wil ik u verwijzen naar hoofdstuk 3 van het Jaarrapport integratie 2009 van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Eén van de conclusies is dat het zeker is dat met de stelselwijziging meer inburgeraars bereikt kunnen worden en ook dat met de vaststelling van een minimale norm voor het inburgerings-examen, het gemiddelde niveau van inburgering is verhoogd. Momenteel wordt op grond van artikel 71 van de Wet inburgering de werking en de resultaten van de Wet inburgering geëvalueerd. Dit evaluatierapport wordt voor de zomer van 2010 door de minister voor WWI aan de Staten-Generaal gezonden.

Tevens vragen de leden van de VVD-fractie of de eisen aan de kennis van de Nederlandse taal wel krachtig genoeg zijn.

Op grond van de Wet inburgering in het buitenland (Wib), die per 15 maart 2006 van kracht is, moeten personen die in het kader van gezinsvorming of -hereniging of als geestelijk bedienaar naar Nederland willen komen en die daarvoor een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) dienen aan te vragen, zich in het land van herkomst of bestendig verblijf voorbereiden op hun komst naar Nederland zodat zij eenmaal in Nederland sneller integreren. Het basisexamen inburgering in het buitenland dat op de 124 Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland wordt afgenomen, bestaat uit een Toets Gesproken Nederlands (TGN) op niveau A1min van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen en Kennis van de Nederlandse Samenleving (KNS). Ten behoeve van de voorbereiding op het examen is een examenpakket samengesteld met de film Naar Nederland, de examenvragen voor het onderdeel KNS en oefentoetsen voor het onderdeel Nederlandse taal. In de brief Huwelijksmigratie van 2 oktober 2009 van de minister voor WWI (Kamerstukken II, 2009/10, 32 175, nr. 1) is daarbij aangekondigd dat het niveau van het basisexamen buitenland verhoogd zal worden van A1min naar A1 en dat een toets geleterdheid zal worden toegevoegd aan het examen.

Op grond van de Wet inburgering (Wi), die per 1 januari 2007 van kracht is, moeten alle vreemdelingen van 18 tot 65 jaar van buiten de EU die duurzaam in Nederland verblijven, verplicht inburgeren. De inburgeringsplicht houdt in dat een inburgeringsplichtige binnen drieënhalve jaar voldoende kennis van de Nederlandse taal en van de Nederlandse samenleving moet verwerven. Nieuwkomers, vreemdelingen die na 1 januari 2007 naar Nederland zijn gekomen, moeten zowel mondelinge als schriftelijke taalvaardigheden op A2 niveau van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen behalen. Oudkomers, vreemdelingen die reeds voor 1 januari 2007 rechtmatig in Nederland waren, moeten mondelinge vaardigheden op A2 en schriftelijke vaardigheden op A1 behalen.

Nederland loopt hierin voorop bij de koppeling van het inburgeringsvereiste aan het vreemdelingenrecht. Vreemdelingen die in aanmerking willen komen voor een zelfstandige verblijfsvergunning regulier voor voortgezet verblijf en voor een verblijfsvergunning regulier of asiel voor onbepaalde tijd, moeten sinds 1 januari 2010 ook het inburgeringsexamen hebben behaald. Vreemdelingen die willen naturaliseren, moeten zelfs al sinds 1 januari 2007 het inburgeringsexamen op A2 niveau hebben behaald.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe er tegenaan wordt gekeken dat dit wetsvoorstel in zijn uitwerking de segregatie lijkt te bevorderen, terwijl dat de effecten van voor- en vroegschoolse educatie te niet zou kunnen doen.

Dit wetsvoorstel beoogt eraan bij te dragen dat segregatie niet verder in de hand wordt gewerkt. Gemeenten krijgen bijvoorbeeld de wettelijke opdracht om voorschoolse educatie «voldoende gespreid» aan te bieden

(voorgestelde artikel 166 van de Wet op het primair onderwijs). De gemeente mag voorschoolse educatie dus niet concentreren in één woonwijk. Het aanbod moet volgend zijn op de vraag. Verder volgt uit de wettelijke opdracht om voorschoolse educatie daar aan te bieden waar de vraag is, dus ook in kinderopvang. Verder kan harmonisatie van kinderdagverblijven en peuterspeelzalen leiden tot vermindering van segregatie: er kunnen groepen komen waar een mix is van kinderen van ouders met recht op een kinderopvangtoeslag en kinderen van ouders die subsidie van de gemeente krijgen. Een laatste punt is nog dat de huidige overlegverplichting van gemeenten met betrokkenen blijft bestaan ten aanzien van het tegengaan van segregatie, met de mogelijkheid tot het maken van afspraken (artikel 167a van de Wet op het primair onderwijs).

Deze leden vragen tevens hoe tegen de stelling wordt aangekeken dat activiteiten voor voor- en vroegschoolse educatie voor alle kinderen toegankelijk zouden moeten zijn om te voorkómen dat kinderen met een achterstand bij elkaar worden geplaatst en zo de mogelijkheid missen om zich op te trekken aan leeftijdgenootjes zonder achterstand.

Het is aan de gemeente om dit te organiseren. Daarbij zij er wel op gewezen dat er ook programma's voor peuters en kleuters zijn die een normale ontwikkeling doormaken of programma's die aanhaken op de nieuwsgierigheid van jonge kinderen. Het is daarom mogelijk dat gemeenten willen stimuleren dat peuterspeelzalen en kinderdagverblijven ook die doelgroep bereiken. Het wetsvoorstel biedt deze ruimte.

Wettelijke verankering Friese taal en rol van de provincie Fryslân

De leden van de fracties van OSF, D66 en PvdA vragen of rekening is gehouden met de omstandigheden in Fryslân dat er peuterspeelzalen zijn waar uitsluitend Fries wordt gesproken die zowel veel Friestalige kinderen trekken als Nederlandstalige kinderen.

In het wetsvoorstel is uitgegaan van de gelijkwaardigheid van het Nederlands en Fries in peuterspeelzalen, zoals die ook geldt in de kinderopvangsector. Daarom is het van belang dat beide talen aan jonge kinderen kunnen worden aangeboden waardoor kinderen zich in een stimulerende tweetalige omgeving kunnen ontwikkelen.

Deze leden vragen of het bekend is dat dergelijke vormen van eentalige opvang in minderheidsregio's worden gebruikt om kinderen door intensieve blootstelling ook de minderheidstaal bij te brengen.

Dat is bekend. Het wetsvoorstel beoogt echter te bewerkstelligen dat taalachterstanden in het Nederlands worden voorkomen danwel bestreden. Het is daarom van belang om in de peuterspeelzalen óók het Nederlands aan te bieden. Daarbij is het wel mogelijk om – indien een gemeente dat wenselijk acht – de nadruk op het Fries te leggen.

Deze leden vragen of met de provincie voldoende overleg over deze materie is gevoerd en wat de uitkomsten daarvan zijn geweest.

De provincie Fryslân is zeker geraadpleegd. Als gevolg van dat overleg is de verhouding tussen het Nederlands en Fries verduidelijkt in zowel het algemene gedeelte als het artikelsgewijze gedeelte van de memorie van toelichting.

Zij vragen of het wetsvoorstel voldoende ruimte biedt voor het vigerende provinciale taalbeleid in het algemeen en het beleid ten aanzien van de kinderopvang in het bijzonder.

Dit is het geval. De provincie heeft diverse instrumenten om met gemeenten af te spreken dat zij in hun gemeentelijke verordeningen regelen dat in peuterspeelzalen naast het Nederlands ook het Fries wordt gesproken. Voor kinderdagverblijven kan de provincie eveneens stimu-

leren dat de pedagogisch medewerkers aandacht schenken aan de ontwikkeling van de kinderen in de Friese taal. Daarnaast heeft zij de mogelijkheid om met gemeenten af te spreken dat zij bij de definiëring van de doelgroep voor voor- en vroegschoolse educatie, de kinderen doorverwijzen met een achterstand in de Nederlandse taal én/of in de Friese taal. Verder heeft de provincie de ruimte om met gemeenten af te spreken om naast de programma's voor voor- en vroegschoolse educatie ter voorkoming van een achterstand in de Nederlandse taal, ook programma's voor- en vroegschoolse educatie aan te bieden ter voorkoming van een achterstand in de Friese taal.

De leden van deze fracties vragen of het wetsvoorstel voldoende recht doet aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Europees Handvest kleine en minderheidstalen, en voldoende recht doet aan de positie van het Fries als rijkstaal met in de provincie Fryslân een gelijkwaardige positie.

Het wetsvoorstel waarborgt dat het Fries mede als voertaal gebruikt kan worden in peuterspeelzalen, naast het Nederlands (artikel 2.12 Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen). Hiermee wordt aangesloten bij de regeling in het basisonderwijs (artikel 9, achtste lid, Wet op het primair onderwijs) en in de kindercentra en gastouderopvang (artikel 55 Wet kinderopvang). Al deze bepalingen gaan uit van de gelijkwaardigheid van het Nederlands en Fries in opvoeding en onderwijs en van het gegeven dat het Fries een rijkstaal en Europees erkende minderheidstaal is. Het wetsvoorstel is derhalve in overeenstemming met het Europees Handvest en doet voldoende recht aan de positie van het Fries.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de Vereniging van Friese gemeenten zich zorgen maakt over de stelling dat de peuterspeelzalen verplicht worden alleen de Nederlandse taal als voertaal te mogen gebruiken. Zij wijzen erop dat de Friese taal wettelijk is erkend en als voertaal gelijkwaardig is.

Met het voorliggende wetsvoorstel worden peuterspeelzalen niet verplicht om alleen de Nederlandse taal als voertaal te gebruiken. Het voorgestelde artikel 2.12 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen regelt juist dat zij het Fries mede als voertaal mogen gebruiken. Gelet daarop is er voor de zorgen van de Vereniging van Friese gemeenten waarop deze leden wijzen geen aanleiding.

Financiële aspecten

De leden van de VVD-fractie vragen een nadere toelichting op de kosten die met uitvoering van deze wet gepaard gaan. Zij vragen of deze kosten alleen uit het onderwijsbudget komen of dat er ook andere bronnen zijn en om hoeveel dat dan gaat.

De kosten voor de uitvoering van het wetsvoorstel komen uit de OCW-begroting. Voor de extra kosten van dit wetsvoorstel (verhoging kwaliteit peuterspeelzaalwerk, meer en betere voorschoolse educatie) is er bij de vorming van het kabinet Balkenende IV extra geld beschikbaar gesteld in de vorm van een kinderopvangveloppe. De kosten komen dus niet alleen uit het onderwijsbudget (vroegschoolse educatie), maar ook uit een deel van het kinderopvangbudget (verhoging kwaliteit peuterspeelzaalwerk, stimulering harmonisatie, meer en betere voorschoolse educatie). Onder eerdere kabinetten was al vanuit het budget voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid geld beschikbaar voor voor- en vroegschoolse educatie. Ook dragen gemeenten uit hun eigen budgetten uit het Gemeentefonds bij. Vanuit het Rijk worden er voor dit wetsvoorstel geen middelen ingezet vanuit het

integratiebeleid, participatiebeleid of de Wet maatschappelijke ondersteuning.

Relatie onderwijs – welzijnswerk

De leden van de CDA-fractie vragen welke overwegingen en criteria hebben geleid tot de stelling dat voorschoolse educatie wordt aangeduid als een educatief element binnen een welzijns- c.q. opvangorganisatie en voerschoolse educatie wordt aangeduid als onderwijs.

Bij het wetsvoorstel heeft centraal gestaan dat er geïnvesteerd zou worden in de inhoud. Het wetsvoorstel beoogt dat betrokken organisaties die inhoudelijke verbeteringen gaan aanbrengen die noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling van het kind. Hierdoor steken betrokkenen de energie allereerst in de inhoudelijke verbetering en onderlinge samenwerking en gaat de energie niet zitten in een stelselwijziging. Indien voorschoolse educatie als een vorm van (basis)onderwijs aangeduid zou worden, zou dit een ingrijpende stelselwijziging betekenen. In dat geval zouden kenmerken van het onderwijssysteem als kosteloosheid, lesbevoegdheid en omschrijving van leerdoelen (kerndoelen) van toepassing worden op voorschoolse educatie. Een dergelijke ingrijpende stelselwijziging is met dit wetsvoorstel niet beoogd.

Een ander belangrijk criterium is geweest om de zaken zo te organiseren dat er zo min mogelijk toezichtslasten zouden ontstaan voor de instellingen terwijl tegelijkertijd de beschikbare expertise bij betrokken inspecties benut zou worden. Om die reden is aan de Inspectie van het Onderwijs het toezicht op de voorschoolse educatie opgedragen. Dit werkt op de voorschoolse educatie kwaliteitsverhogend. Bovendien heeft deze Inspectie al een rol bij het toezicht op het gemeentelijk beleid rond kinderdagverblijven en krijgen zij die rol ook voor het gemeentelijk beleid rond peuterspeelzalen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de activiteiten voor voor- en voerschoolse educatie financieel uit het gemeentelijk welzijnswerk moeten worden gelicht en ondergebracht bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De financiering van activiteiten op het gebied van voor- en voerschoolse educatie staat in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid reeds op de begroting bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Tevens vragen deze leden of harmonisatie van de financieringssystematiek noodzakelijk is als er wordt gestreefd naar harmonisatie van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven.

Het is niet noodzakelijk om tot één financieringssysteem te komen als er wordt gestreefd naar harmonisatie van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven. Nog afgezien van het feit dat daar nog geen groot draagvlak voor is en er wel erg veel van de organisatiekracht van gemeenten gevraagd zou worden.

Nu er door dit wetsvoorstel geen blauwdruk wordt opgelegd, zijn er wel enkele organisaties die peuterspeelzalen en kinderopvang fysiek hebben geïntegreerd tot één kindercentrum. De verschillende kinderen spelen daarin samen en krijgen eenzelfde pedagogisch arrangement. Deze voorzieningen moeten dan wel een boekhouding voeren waarin de publieke en private geldstromen gescheiden blijven.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en SGP vragen of het waar is dat als er bij voor- en voerschoolse educatie sprake is van onderwijs, dat dan de verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de schoolbesturen, het toezicht bij de inspectie, dat dit in onderwijswetten moet worden vastgelegd en dat artikel 23 van de Grondwet moet gelden.

Indien bij voor- en vroegschoolse educatie sprake zou zijn van onderwijs, zou de verantwoordelijkheid daarvoor inderdaad bij de schoolbesturen liggen, het toezicht bij de inspectie en zou de regeling in de onderwijs-wetten plaatsvinden en zou artikel 23 van de Grondwet gelden. Van onderwijs is echter alleen sprake bij de vroegschoolse educatie, maar niet bij de voorschoolse educatie, zoals hiervoor is overwogen.

Deze leden vragen tevens of de conclusie is te trekken dat er sowieso geen sprake is van onderwijs omdat er voor de doelgroep van 2-, 3- en 4-jarigen geen leerplicht geldt. Zij vragen waarom de Inspectie van het Onderwijs dan wel een rol heeft gekregen.

Deze conclusie kan naar mijn mening niet getrokken worden. Het ontbreken van leerplicht impliceert niet noodzakelijkerwijs dat er geen sprake is van onderwijs. Voor 4-jarigen geldt geen leerplicht, maar 4-jarigen die zijn toegelaten tot een school voor basis- of speciaal onderwijs, volgen wel onderwijs. Hetzelfde geldt voor kinderen jonger dan 4 jaar die vervoegd zijn toegelaten tot een school voor speciaal onderwijs.

Het feit dat de Inspectie van het Onderwijs toezicht houdt op voorschoolse educatie betekent ook niet noodzakelijkerwijs dat er sprake is van onderwijs. De Inspectie houdt immers ook toezicht op het toezichts- en handhavingsbeleid van gemeenten ten aanzien van de kwaliteit van kinderopvang. Dit wetsvoorstel regelt dat deze bevoegdheid ook gaat gelden ten aanzien van de kwaliteit van peuterspeelzalen. Tevens regelt dit wetsvoorstel dat de Inspectie een taak krijgt toebedeeld op het terrein van voorschoolse educatie. De reden hiervan is dat voorschoolse educatie voorbereidt op het volgen van basisonderwijs. Bovendien draagt het bij aan het garanderen van een doorlopende leerlijn. Tevens werkt dit toezicht kwaliteitsverhogend ten aanzien van de uitvoering van voorschoolse educatie.

Deze leden vragen wat de legitimatie is dat lokale overheden een inspanningsverplichting hebben om zoveel mogelijk kinderen uit de doelgroep met voor- en vroegschoolse educatie te bereiken.

De legitimatie zit er in het maatschappelijke belang van voor- en vroegschoolse educatie. Als kinderen op jonge leeftijd gelijke kansen worden geboden in ongelijke situaties waarin zij opgroeien, hebben zij daar tijdens hun verdere schoolloopbaan én ook op de arbeidsmarkt profijt van. Er zij verwezen naar de diverse nationale en internationale onderzoeken over het belang van voor- en vroegschoolse educatie in de eerdere kamerstukken. Een inspanningsverplichting is het minste dat lokale overheden kunnen krijgen om zoveel mogelijk kinderen uit de doelgroep met voor- en vroegschoolse educatie te bereiken. Er is immers geen resultaatsverplichting om deze kinderen te bereiken omdat er geen sprake is van leerplicht voor deze kinderen.

Inhoudelijke kant voorschoolse educatie

De vraag van de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP is, geplaatst in het kader van de in artikel 167 Wet primair onderwijs genoemde afspraken en artikel 1.1 van de Wet kinderopvang, of instellingen inderdaad volledig vrij zijn in het kiezen van de wijze, waarop in het kader van voor- en vroegschoolse educatie gewerkt wordt aan taalontwikkeling.

De instellingen werken aan de hand van een programma. Een programma is er voor de leidster om de stimulans van diverse ontwikkelingsterreinen van kinderen gestructureerd en in samenhang aan te bieden. Er is gekozen voor het gebruik van een programma omdat blijkt dat het voor een leidster op spw-3 niveau lastig is om voor kinderen met een taalachterstand de juiste interventies in te zetten om het kind op een hoger

niveau te krijgen. Heeft een leidster meer ervaring, dan kan zij uiteraard de ruimte nemen om het programma als leidraad te kiezen en tegelijkertijd op de voorkomende situaties in te spelen. Bovendien wijst de overheid geen programma's voor voor- en vroegschoolse educatie aan die wel of niet gebruikt mogen worden: instellingen zijn vrij om die methode te kiezen die past bij hun eigen pedagogische visie.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
A. Rouvoet