

Vergaderjaar 2011–2012

33 141

**Wijziging van de Wet van 7 juli 2010 tot 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 (Stb. 2010, 296) in verband met wijziging van de regeling van de ouderbijdrage aan de peuterspeelzaal bij deelname van een kind aan voorschoolse educatie en van de Wet op het primair onderwijs in verband met wijziging van de schriftelijke instemming van ouders van leerlingen met een grote achterstand in de Nederlandse taal**

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

## MEMORIE VAN TOELICHTING

## ALGEMEEN

## 1. Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel

Het in de Wet van 7 juli 2010 tot 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 (Stb. 2010, 296) opgenomen artikel 166, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs (WPO) maximeert de ouderbijdrage aan de peuterspeelzaal indien een kind deelneemt aan voorschoolse educatie. Deze bepaling is niet in werking getreden.<sup>1</sup> Tot 1 januari 2011 was er, op grond van het Besluit vaststelling doelstelling en bekostiging onderwijsachterstandenbeleid 2006–2010<sup>2</sup> en het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie<sup>3</sup>, eveneens sprake van maximering van de ouderbijdrage, maar had deze een minder breed bereik; zij betrof alleen *doelgroepkinderen* (kinderen met een risico op een taalachterstand in het Nederlands) die voorschoolse educatie in de peuterspeelzaal volgen.

Gebleken is dat de verbreding van de maximering van de ouderbijdrage voor *alle* kinderen die voorschoolse educatie volgen tot ongewenste effecten zou kunnen leiden. Zo zou door het regelen van de ouderbijdrage voor niet-doelgroepkinderen de rijksoverheid zich met zaken bemoeien waar zij zich niet mee hoeft te bemoeien. Het Rijk dient zich te beperken tot haar kerntaken. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is stelselverantwoordelijk voor de financiële toegankelijkheid van voorschoolse educatie op peuterspeelzalen voor doelgroepkinderen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de financiële toegankelijkheid voor niet-doelgroepkinderen voor alle peuterspeelzalen, ongeacht of zij

<sup>1</sup> Zie het Besluit van 17 december 2010 (Stb. 2010, 861) tot wijziging van het Besluit van 7 juli 2010 (Stb. 297), houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 7 juli 2010 tot 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.

<sup>2</sup> Artikel 4, tweede lid, van het Besluit vaststelling doelstelling en bekostiging onderwijsachterstandenbeleid 2006–2010.

<sup>3</sup> Artikel 7, derde lid, van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie.

voorschoolse educatie volgen of niet. Voorts is het kabinet van mening dat ouders in de eerste plaats (financieel) verantwoordelijk zijn voor de taalontwikkeling van hun kinderen. Er kan dus geen sprake zijn van een gratis voorziening zoals bijvoorbeeld het basisonderwijs. Dat laat onverlet dat er een regeling wordt getroffen om voor doelgroepkinderen de ouderbijdrage te maximeren. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap rekent het tot zijn taak om voorschoolse educatie toegankelijk te maken voor doelgroepkinderen in het kader van een goede schoolloopbaan.

Artikel 166, tweede lid, WPO wordt daarom zodanig gewijzigd, dat de wettelijke maximering van de ouderbijdrage alleen geldt voor ouders van doelgroepkinderen, zoals tot 1 januari 2011 ook het geval was. Deze wetswijziging is aangekondigd en nader uitgelegd in een brief aan de Tweede en Eerste Kamer van 22 november 2010 en in mijn brief aan de Eerste Kamer van 10 december 2010 (Kamerstukken II 2010/11, 31 989, nrs. 28, J en K). De VNG heeft haar leden een brief gestuurd met daarin het advies aan gemeenten om het bestaande beleid na 1 januari 2011 voort te zetten.

Over de ouderbijdrage voorschoolse educatie op de peuterspeelzalen heeft op 11 januari 2011 overleg plaatsgevonden tussen OCW, VNG, G4, MOgroep Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening en BOinK. In dit overleg zijn twee alternatieven besproken ten opzichte van de regelgeving van voor 1 januari 2011 (alleen doelgroepkinderen). Het eerste voorstel betrof het hanteren van een inkomensafhankelijke tabel voor alle ouders waarvan de kinderen voorschoolse educatie volgen. Het tweede voorstel was om gemeenten totaal vrij te laten in hun beleid rondom de ouderbijdrage voor voorschoolse educatie, eventueel met een inkomensafhankelijke adviestabel voor de ouderbijdrage.

Zoals toegezegd in de brief aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2010/11, 31 989, nr. 31) geeft de regering hieronder een reactie op de twee ingebrachte voorstellen. In bovenvermelde brief staat dat «aan overlegpartners is toegezegd dat aan de ingebrachte varianten en de overwegingen om bij het oorspronkelijke voorstel te blijven, aandacht zal worden besteed in de memorie van toelichting bij het bewuste wetsvoorstel».

De ene gemeente werkt met één inkomensgrens, de ander met meerdere inkomensniveaus. Als er van bovenaf een nieuwe inkomenstabel wordt opgelegd, zal dit hoe dan ook in veel gemeenten het beleid doorkruisen. Daarom valt de optie voor het invoeren van een inkomensafhankelijke bijdragetabel af. De beleidsruimte voor gemeenten blijft zodoende in stand. Daarnaast zou het invoeren van een uniforme inkomensafhankelijke tabel grote administratieve lasten met zich mee brengen. Lokaal beleid en systemen zouden hierop moeten worden aangepast. Geld van de specifieke uitkering zou dan verplicht naar de bureaucratie gaan. Dat is nog een reden om niet te kiezen voor de inkomensafhankelijke bijdragetabel. Over het tweede voorstel om de gemeenten totaal vrij te laten in hun beleid rondom de ouderbijdrage kan het volgende worden opgemerkt. Zoals hierboven in de tweede alinea al is aangegeven, is de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stelselverantwoordelijk voor de financiële toegankelijkheid van voorschoolse educatie op peuterspeelzalen voor kinderen met een risico op een taalachterstand in het Nederlands. Het overnemen van dit voorstel zou daar mee in strijd zijn.

De overwegingen om alleen voor ouders van doelgroepkinderen een maximale ouderbijdrage voorschoolse educatie op een peuterspeelzaal te regelen zijn de volgende.

Onderhavig wetsvoorstel betekent een voortzetting van de situatie zoals deze gold tot 1 januari 2011 en vanaf de invoering goed heeft gewerkt. De doelstelling van dit kabinet is ook om meer kinderen met voorschoolse educatie te bereiken. Om deelname van doelgroepkinderen aan voorschoolse educatie te borgen moet deze toegankelijkheid zo groot mogelijk zijn. Uit het onderzoek van Sardes «Waarom wel, waarom niet»<sup>1</sup> is in 2007 gebleken dat de financiële bijdrage één van de grootste drempels is voor ouders om hun kinderen deel te laten nemen aan voorschoolse educatie. Om die reden is bij het *Besluit vaststelling doelstelling en bekostiging onderwijsachterstandenbeleid 2006–2010* een maximale ouderbijdrage vastgelegd voor ouders van doelgroepkinderen. Het instellen van die maximale ouderbijdrage heeft ook gewerkt: de prijzen zijn omlaag gegaan en meer doelgroepkinderen nemen deel aan voorschoolse educatie. Daarom wil de regering deze financiële maatregel in stand houden. Daarbij wordt gemeenten zo veel mogelijk beleidsvrijheid gegeven en is ervoor gekozen om alleen voor ouders van doelgroepkinderen een maximale ouderbijdrage vast te stellen.

De volgende overweging heeft betrekking op het tegengaan van segregatie. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de gemeenten: in 2008 is met de VNG een bestuurlijke afspraak gemaakt over het waarborgen van de toegankelijkheid voor niet-doelgroepkinderen en peuterspeelzalen zonder voorschoolse educatie. Door gemeenten zo vrij mogelijk te laten in hun beleid rondom de ouderbijdrage, kunnen zij segregatie tegengaan zoals zij dat in hun gemeente het meest passend achten.

Ten slotte wijzigt onderhavig wetsvoorstel tevens artikel 165 van de WPO waarmee wordt geregeld dat de schriftelijke instemming van ouders van leerlingen met een grote achterstand in de Nederlandse taal alleen nog nodig is wanneer de activiteiten ter bevordering van de Nederlandse taal volledig buiten de reguliere onderwijstijd plaatsvinden. Voor een nadere toelichting op deze wijziging van de WPO verwijs ik naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel II.

## **2. Uitvoeringsgevolgen**

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

## **3. Financiële gevolgen**

Het wetsvoorstel heeft geen financiële gevolgen.

## **4. Administratieve lasten**

Het wetsvoorstel leidt niet tot wijziging van de administratieve lasten voor instellingen. Het schrappen van de schriftelijke instemming in artikel II leidt tot een daling van de administratieve lasten voor burgers. Deze worden geschat op ongeveer duizend uur.

## **5. Gevolgen voor BES**

Onderhavig wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de BES, net als de Wet van 7 juli 2010 tot 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.

---

<sup>1</sup> Sardes in samenwerking met FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling (juni 2007); *Voorschoolse educatie: waarom wel, waarom niet? Overwegingen van ouders om hun kinderen al dan niet te laten deelnemen aan VVE-programma's.*

## **6. Internetconsultatie**

De internetconsultatie heeft twee positieve reacties opgebracht en heeft geen aanleiding gegeven tot aanpassing van het wetsvoorstel.

### **ARTIKELSGEWIJS**

#### **Artikel I**

In artikel I wordt de wet van 7 juli 2010 tot 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 (Stb. 2010, 296) gewijzigd. In artikel III, onderdeel G, wordt in artikel 166, tweede lid, van de WPO na «kind» ingevoegd: met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal, als bedoeld in artikel 167, eerste lid, van de WPO. Hiermee wordt geregeld dat alleen voor ouders van doelgroepkinderen een maximale ouderbijdrage voor voorschoolse educatie op een peuterspeelzaal geldt.

#### **Artikel II**

Met de wijziging van artikel 165 van de Wet op het primair onderwijs wordt geregeld dat de schriftelijke instemming van de ouders van de leerling met een grote achterstand in de Nederlandse taal alleen geldt voor de leerling die onderwijs ontvangt dat uitsluitend bestaat uit activiteiten gericht op de bevordering van de beheersing van de Nederlandse taal met het oog op het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden, de zogenaamde voltijdse schakelklas. Het gaat hierbij om leerlingen die in het geheel niet deelnemen aan het reguliere onderwijs, dan wel gedurende de schoolloopbaan, dan wel na groep acht. Indien er sprake is van voltijds onderwijs gericht op de bevordering van de beheersing van de Nederlandse taal na groep 8 wordt er gesproken over een kopklas. Voor het volgen van deze vorm van onderwijs is de schriftelijke instemming van de ouders nodig. Voor de andere activiteiten voor leerlingen met een grote achterstand in de Nederlandse taal is de schriftelijke instemming van de ouders niet meer nodig, aangezien het dan onder de reguliere schooltijd valt. Op deze manier wordt onnodige bureaucratie tegengegaan.

#### **Artikel III**

Tot 1 januari 2011 was er op basis van het Besluit vaststelling doelstelling en bekostiging onderwijsachterstandenbeleid 2006–2010 en het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie sprake van een maximering van de ouderbijdrage voor doelgroepkinderen die voorschoolse educatie in een peuterspeelzaal volgen.

Aangezien onderhavig wetsvoorstel een voortzetting betekent van de situatie zoals deze gold tot 1 januari 2011, is in artikel III de mogelijkheid opgenomen om terugwerkende kracht tot en met deze datum te regelen.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart