

Wet OKE juni 2009: samenvatting van de memorie van toelichting

Doel:

1. Een gewaarborgde veilige en stimulerende omgeving van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven.
2. Voor de kinderen die dat nodig hebben wordt een (risico op) een achterstand effectief aangepakt.

I. Maatregelen

Bij de maatregelen die met dit wetsvoorstel worden genomen, staat het jonge kind centraal. Hierdoor ontstaat er een integrale aanpak met maatregelen die gericht is op de inhoud van de voorzieningen.

Maatregel 1: kwaliteitsimpuls voor peuterspeelzalen

Een eerste maatregel die het kabinet met dit wetsvoorstel neemt, is het bieden van een kwaliteitsimpuls voor peuterspeelzalen door de wet- en regelgeving over de kwaliteit van peuterspeelzalen te harmoniseren met die van kindercentra. Door deze investering worden peuterspeelzalen in een betere positie gebracht. Dit leidt tot het behoud van deze laagdrempelige voorziening. Daarbij blijft ruimte voor de verschillen tussen peuterspeelzalen en kindercentra; de diversiteit in het stelsel blijft dus behouden. Door de kwaliteitseisen te harmoniseren is verdere samenwerking tussen deze instellingen mogelijk. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

- De samenwerking is gericht op het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen
- De samenwerking leidt ertoe dat meer kinderen worden bereikt die extra steun nodig hebben bij hun (taal)ontwikkeling
- De samenwerking is gericht op het verhogen van de kwaliteit van de voorzieningen.

Kindercentra blijven daarnaast een functie vervullen voor kinderen van ouders die arbeid en zorg combineren.

Maatregel 2: financieel toegankelijke peuterspeelzalen

Een tweede maatregel van het kabinet is dat peuterspeelzalen financieel toegankelijk blijven, vooral voor ouders die hun kind aan voorschoolse educatie deel laten nemen. De hoogte van de financiële bijdrage voor die ouders wordt maximaal vastgesteld op de hoogte van de bijdrage die ouders betalen voor kinderopvang.

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

Ten derde regelt het kabinet met dit wetsvoorstel dat gemeenten een breder en beter aanbod van voorschoolse educatie gaan aanbieden, zowel in peuterspeelzalen als kindercentra, met een bijbehorende forse financiële investering.

Bij voor- en voorschoolse educatie worden programma's uitgevoerd (vve-programma's) die kinderen spelenderwijs stimuleren in hun ontwikkeling.

Een groter en beter aanbod van voor- en voorschoolse educatie is van belang om zoveel mogelijk kinderen te helpen om hun achterstanden in te lopen. Voor- en voorschoolse educatie geeft kinderen een eerlijkere kans om zich te ontwikkelen. Een breder en beter aanbod van voorschoolse educatie zal ook leiden tot een kwaliteitsimpuls voor kindercentra. Bovendien wordt de toeleiding van kinderen naar voorschoolse educatie verbeterd, waardoor de deelname aan voorschoolse educatie wordt verhoogd.

Het effect van voor- en voorschoolse educatie blijft behouden als ook na die periode op scholen en binnen gemeenten voldoende aandacht blijft voor het bestrijden van onderwijsachterstanden bij leerlingen. Daarom stelt dit wetsvoorstel ook op een aantal andere punten nog versterking van de regierol van de gemeente voor, met name op het terrein van het lokale onderwijsachterstandenbeleid. Voor- en voorschoolse educatie is niet alleen goed voor kinderen, maar ook voor de samenleving. Het leidt tot betere sociale vaardigheden en op termijn tot minder schooluitval en betere loopbaanperspectieven. Uit kosten- en batenanalyses is gebleken dat de baten van het aanbieden van stimuleringsprogramma's, mits goed geïmplementeerd, hoger zijn dan de kosten.

Beoogd resultaat in 2011

Het kabinet verwacht dat door de uitwerking van dit wetsvoorstel in 2011 de kwaliteit van kindercentra en peuterspeelzalen gewaarborgd is en dat zij een stimulerende omgeving bieden waar kinderen zich

ten volle kunnen ontplooiën. Er zullen dan voldoende kindercentra en peuterspeelzalen zijn die voorschoolse educatie aanbieden. Deze voorzieningen blijven toegankelijk. Kinderen die volgens de gemeente een risico lopen op een (taal)achterstand kunnen hierdoor allemaal een programma voor voorschoolse educatie aangeboden krijgen.

II. Het wetsvoorstel wijzigt drie wetten

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

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de kwaliteit van voorschoolse educatie. Dit onderwerp wordt daarom geregeld in de Wet op het onderwijstoezicht, waar alle bepalingen voor de Inspectie van het Onderwijs zijn opgenomen. Het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs op de gemeenten voor de kinderopvang blijft in de Wet op het onderwijstoezicht geregeld.

In de Wet op het primair onderwijs is de gemeentelijke rol voor het onderwijsachterstandenbeleid geregeld. Dit beslaat zowel de basisschoolperiode, als de voorschoolse periode.

De regierol van gemeenten wordt door het voorliggende wetsvoorstel verder versterkt.

III. Voorschoolse educatie

Gemeenten werden in 2002 verantwoordelijk gemaakt voor de inzet van middelen voor voor- en vroegschoolse educatie in het gemeentelijke budget voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. In de meeste Nederlandse gemeenten staat het beleid voor voor- en vroegschoolse educatie dan ook duidelijk op de politieke agenda.

In 2006 is de verantwoordelijkheid voor voorschoolse educatie bij gemeenten gebleven, maar is de verantwoordelijkheid voor vroegschoolse educatie naar scholen gegaan. De afstemming over voor- en vroegschoolse educatie op gemeentelijk niveau is geregeld door verplicht overleg tussen betrokken partijen.

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

Voor de kinderopvang ligt hier een kans om met de introductie van voorschoolse educatie de pedagogische kwaliteit verder te verbeteren. Als kindercentra en peuterspeelzalen meer gaan samenwerken, biedt dit kansen tot wederzijdse beïnvloeding en het combineren van het beste van twee werelden.

IV. Wensen voor verbetering

Kwaliteit peuterspeelzalen

De afgelopen jaren hebben de peuterspeelzalen een professionaliseringsslag gemaakt. Dat is de kwaliteit van de peuterspeelzalen ten goede gekomen. Deels is dit het gevolg van de introductie van voorschoolse educatie in het peuterspeelzaalwerk. Om een aantal redenen ligt het voor de hand om kinderen in peuterspeelzalen ook een minimumniveau aan kwaliteit te bieden. Het aantal kinderplaatsen in het peuterspeelzaalwerk is in 2008 teruggelopen met 5% in 2008. Het behoud van de infrastructuur van het peuterspeelzaalwerk is ook van belang voor de voorschoolse educatie.

Inhoud wettelijke kwaliteitseisen peuterspeelzalen:

Het kabinet gaat investeren in het peuterspeelzaalwerk. Het voorstel is om de kwaliteitseisen die de Wet kinderopvang noemt voor de kindercentra (dus niet voor de gastouderopvang) grotendeels over te nemen voor de peuterspeelzalen. Hiermee ontstaat een landelijk kwaliteitskader voor peuterspeelzalen. Het landelijk kwaliteitskader gaat gelden voor alle peuterspeelzalen.

Kwaliteit voorschoolse educatie

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

Uit binnen- en buitenlands onderzoek blijkt dat een gestructureerd vve-programma voor doelgroepkinderen van 2 tot 6 jaar dat meerdere dagdelen per week in kleine groepen wordt gegeven positieve effecten heeft op het voorkomen en verminderen van onderwijsachterstanden van kinderen. Verder is noodzakelijk dat er sprake is van een doorlopende lijn van voorschoolse educatie in peuterspeelzalen of kinderopvang naar de vroegschoolse educatie op de basisschool.

V. Inhoud wettelijke kwaliteitseisen peuterspeelzalen

Het voorstel is om de kwaliteitseisen die de Wet kinderopvang noemt voor de kindercentra grotendeels over te nemen voor de peuterspeelzalen. Hiermee ontstaat een landelijk kwaliteitskader voor peuterspeelzalen.

Het naar elkaar toe brengen en daarmee grotendeels harmoniseren van de kwaliteitseisen van kindercentra en peuterspeelzalen is een belangrijke stap in het faciliteren van samenwerking. De harmonisering leidt ertoe dat de volgende kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen gaan gelden:

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

Het al dan niet aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag is een belangrijk verschil tussen kindercentra en peuterspeelzalen. Ouders kunnen aanspraak maken op een kinderopvangtoeslag als zij arbeid en zorg combineren en als ze hun kind onderbrengen in een geregistreerd kindercentrum dat voldoet aan de kwaliteitseisen voor kinderopvang, zoals die zijn neergelegd in de Wet kinderopvang.

De inrichtingseisen voor peuterspeelzalen blijven gemeentelijk beleid.

Leidster-kindratio

Er zitten op peuterspeelzalen kinderen van 2 en 3 jaar. Ze kunnen blijven tot de leeftijd dat ze naar de basisschool gaan. Voor driejarigen is de norm in de kinderopvang 1 beroepskracht op maximaal 8 kinderen. Voor tweejarigen is de norm 1 op maximaal 6. Het kabinet heeft bepaald dat de leidster-kindratio voor peuterspeelzalen 1 op maximaal 8 is.

Opleidingsniveau

Het kabinet heeft besloten dat er in de toekomst voor iedere peuterspeelzaalgroep tenminste één beroepskracht moet zijn met opleidingsniveau PW-3 (of equivalent, conform CAO). Dat maakt een eind aan de situatie van groepen met twee vrijwilligers. De inzet van beroepskrachten is van belang voor het tijdig signaleren van ontwikkelingsstoornissen of taalachterstanden. Voor het geven van voorschoolse educatie is een opleiding op minimaal PW-3 niveau nodig. In peuterspeelzalen en kindercentra waar voorschoolse educatie wordt aangeboden, is extra kwaliteit van personeel nodig om de vve-programma's te kunnen verzorgen. Het voorstel is om voorschoolse educatie niet alleen te laten verzorgen door personeel dat tenminste een PW-3-opleiding (of equivalent) heeft afgerond, maar dat aanvullend nog (na)scholing heeft gevolgd voor het werken met een vve-programma. Het werken met deze programma's is niet structureel ingebed in de opleidingen. Daarom is aanvullende scholing op het gebied van voorschoolse educatie een vereiste.

Groepsgrootte

De leidster-kind ratio is 1 op maximaal 8 kinderen en er moet minimaal 1 beroepskracht op een groep staan en in het geval van voorschoolse educatie 2 beroepskrachten. De groepsgrootte is maximaal 16

kinderen per groep. Peuterspeelzalen met 1 of 2 vrijwilligers op een groep zullen met ingang van dit wetsvoorstel tenminste 1 beroepskracht op een groep hebben, daarnaast een vrijwilliger óf beroepskracht op een groep van maximaal 16 kinderen.

Indirecte effecten van kwaliteitsverbetering voor de peuterspeelzalen

Een indirect effect van de kwaliteitsverbetering van peuterspeelzalen is dat peuterspeelzalen beter in positie worden gebracht en daarmee de sluiting van peuterspeelzalen wordt tegengegaan. Noodzakelijk is wel, dat gemeenten hun huidige uitgaven voor peuterspeelzaalwerk in de toekomst handhaven. Door de huidige terugloop van het aantal peuterspeelzalen, wordt geschoold personeel ontslagen. Door de hogere eisen aan peuterspeelzalen is er door dit wetsvoorstel juist meer geschoold personeel nodig. De kwaliteitsverhoging draagt dus ook bij aan het behoud van deze mensen.

VI. Versterking regierol van gemeenten

Gemeenten krijgen meer instrumenten in handen om hun visie op het beleid voor jonge kinderen vorm te geven.

Allereerst maken gemeenten de keuze op welke manier en in welk tempo zij de harmonisatie van kindercentra en peuterspeelzalen vorm willen geven.

Verder krijgen zij de verantwoordelijkheid om een dekkend aanbod van voorschoolse educatie te organiseren.

Omdat betrokken partijen verplicht zijn mee te werken aan de totstandkoming en uitvoering van afspraken met gemeenten hierover, worden gemeenten ook in staat gesteld om hun verantwoordelijkheid waar te maken.

Gemeenten hebben daarnaast op 'bovenschools' niveau een ondersteunende rol bij het voorkomen en tegengaan van onderwijsachterstanden bij leerlingen op de basisschool.

Ook het toezicht wordt zo georganiseerd dat het de positie van gemeenten versterkt.

De huidige financiële bijdrage vanuit het Rijk gaat fors omhoog.

De gemeentelijke regierol moet ervoor zorgen dat in de toekomst bruggen worden geslagen tussen de voorzieningen. Deze regierol wordt gedeeltelijk versterkt door rijksbeleid. De regierol wordt nog verder versterkt door de afspraken met het Rijk over de gezamenlijke doelen.

VII. Dekkend aanbod van en optimale deelname aan voorschoolse educatie

De ambitie van het kabinet is dat gemeenten aan alle kinderen die dat nodig hebben voorschoolse educatie aanbieden via peuterspeelzalen en kindercentra. Daarnaast is de ambitie dat gemeenten zich samen met alle betrokken partijen inspannen om al deze kinderen aan voorschoolse educatie deel te laten nemen. Verder wordt er gestreefd naar minder segregatie in de voorschoolse periode. Met de VNG is afgesproken dat gemeenten in 2011 een dekkend aanbod van voorschoolse educatie voor alle kinderen uit de doelgroep hebben georganiseerd.

Wettelijke verantwoordelijkheid van gemeenten

Eerder heeft het kabinet besloten de leerplicht niet te verlagen van de huidige 5 jaar naar 3 jaar. Het kabinet heeft wel besloten dat gemeenten aangesproken moeten kunnen worden op hun verantwoordelijkheid voor een dekkend aanbod van voorschoolse educatie. In de beschrijving van die wettelijke verantwoordelijkheid is een aantal punten van belang.

Ten eerste moeten ouders kunnen rekenen op een plaats voor hun kind in een peuterspeelzaal of kindercentrum met voorschoolse educatie. De spreiding van deze plaatsen moet zodanig zijn dat segregatie niet in de hand wordt gewerkt. Daarom nemen gemeenten de verantwoordelijkheid op zich voor het aanbieden van voldoende plaatsen voor voorschoolse educatie in aantal en in spreiding.

Ten tweede moet de voorschoolse educatie voor iedereen te betalen zijn.

Ten derde moeten ouders kunnen rekenen op kwaliteit. Als hun kind voorschoolse educatie volgt, moeten zij ook de zekerheid hebben dat het een positief effect heeft op de (taal)ontwikkeling.

Gemeenten nemen daarom de verantwoordelijkheid op zich voor het aanbieden van kwalitatief volwaardige plaatsen voor voorschoolse educatie.

VIII. Versterking regierol gemeente en instrumentarium

Gemeenten stellen ten eerste de doelgroep voor voorschoolse educatie vast. Zij hebben daarin beleidsvrijheid, maar het moet uiteraard wel gaan om kinderen voor wie voorschoolse educatie is

bedoeld. De kinderen kunnen bijvoorbeeld gesignaleerd worden op basis van de omgevingsanalyse die instellingen voor de Jeugdgezondheidszorg (jgz-instellingen) Gemeenten kunnen echter ook bepalen dat het gaat om kinderen van ouders met een laag of zeer laag opleidingsniveau, of om alle kinderen in een bepaalde wijk binnen de gemeente.

Een tweede onderwerp waarover gemeenten afspraken maken is de manier waarop alle kinderen uit de doelgroep worden toegeleid naar voorschoolse educatie.

Een derde onderwerp is de organisatie van een doorlopende leerlijn van voorschoolse naar vroegschoolse educatie. Hierdoor kunnen partijen zich niet meer onttrekken aan hun gezamenlijke verantwoordelijkheid om een brug te slaan tussen de voor- en vroegschoolse educatie.

Een vierde onderwerp is het resultaat van vroegschoolse educatie. De afspraken op het gebied van vroegschoolse educatie gaan dan ook over de resultaten die scholen bereiken op het terrein van vroegschoolse educatie.

Betrokken partijen

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

Doorzettingsmacht voor gemeenten

Als gemeenten met betrokken partijen afspraken aan het voorbereiden zijn over de eerder genoemde onderwerpen, kan het zijn dat partijen op een punt komen dat ze er gezamenlijk niet uit komen. Het college van B&W voert de regie en neemt het initiatief tot het maken van afspraken.

De gelijkwaardigheid van partijen bij de onderhandelingen blijft het uitgangspunt.

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.

Vorm van de geldstroom voor onderwijsachterstanden

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

In dit wetsvoorstel wordt bepaald dat de specifieke uitkering voor voorschoolse educatie en /of schakelklassen wordt omgevormd tot een decentralisatie-uitkering. Decentralisatie-uitkeringen zijn uitkeringen die in het Gemeentefonds worden gestort. Als de gemeente conform dit wetsvoorstel verantwoordelijk wordt voor een dekkend aanbod van voorschoolse educatie, is een specifieke uitkering niet meer nodig. Een gemeente moet de wettelijke verantwoordelijkheid op zich nemen. Als een gemeente dat niet doet, kan zij er op worden aangesproken dat zij haar taken verwaarloost en kunnen eventueel verdergaande maatregelen worden genomen.

Het voorstel is één decentralisatie-uitkering te maken, voor zowel voorschoolse educatie als overig onderwijsachterstandenbeleid. Door de inzet van een decentralisatie-uitkering, is er geen aparte verantwoording meer nodig in de gemeenterekening. Hier staat wel tegenover dat het Rijk (via de Inspectie van het Onderwijs) zal monitoren of en op welke wijze de gemeente haar wettelijke verantwoordelijkheid neemt. Hiervoor zullen gemeenten in ieder geval de volgende gegevens moeten aanleveren: het aanbod van het aantal plaatsen voorschoolse educatie en het aantal kinderen dat deelneemt aan voorschoolse educatie. Gemeenten leggen ook verantwoording af over het aantal schakelklassen en het geld dat zij daaraan besteden. Het budget van de 15% ruimte voor coördinatiekosten blijft behouden.