

Besluit van  
houdende wijziging van het Besluit  
vaststelling doelstelling en  
bekostiging  
onderwijsachterstandenbeleid  
2006-2010 in verband met het  
verhogen van een specifieke  
uitkering aan gemeenten teneinde  
de ouderbijdrage voor ouders van  
doelgroepkinderen in  
peuterspeelzalen in lijn te brengen  
met de ouderbijdrage voor  
kinderopvang

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van  
, nr. WJZ/ , directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 165 en 168 van de Wet op het primair onderwijs;

De Raad van State gehoord (advies van ..., nr. ...);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van  
, nr. ..., directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

**ARTIKEL I. Wijziging Besluit vaststelling doelstelling en bekostiging  
onderwijsachterstandenbeleid 2006-2010**

Het Besluit vaststelling doelstelling en bekostiging onderwijsachterstandenbeleid 2006-2010  
wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 3 wordt de laatste volzin vervangen door:

De uitkering wordt berekend door de schoolgewichten bij elkaar op te tellen en de uitkomst te vermenigvuldigen met een bij ministeriële regeling vast te stellen bedrag.

B

In artikel 4 worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding "1." geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidend:
  2. Indien de gemeente voorschoolse educatie aanbiedt, besteedt de gemeente in het schooljaar 2009-2010 de specifieke uitkering in ieder geval aan het vaststellen van een eigen bijdrage van ouders in de kosten van opvang van doelgroepkinderen in peuterspeelzalen die overeenkomt met of lager is dan de eigen bijdrage die ouders betalen voor de opvang van kinderen in de zin van de Wet kinderopvang indien een maximale kinderopvangtoeslag op grond van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang wordt ontvangen.

#### **Artikel II. Inwerkingtreding**

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 augustus 2009. Indien het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 31 juli 2009, treedt het in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst, en werkt het terug tot en met 1 augustus 2009.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschap,

## NOTA VAN TOELICHTING

### Algemeen

#### 1. Aanleiding en doel van dit besluit

Teveel kinderen beginnen met een taalachterstand aan de basisschool. Uit onderzoek is gebleken dat kinderen deze achterstand op school haast niet meer inlopen. Beperkte kennis van de Nederlandse taal heeft vaak grote consequenties voor de verdere schoolloopbaan en voor de ontwikkelingskansen van kinderen. Een goede start is van groot belang voor het maximaal benutten van de talenten die kinderen hebben en voor de maatschappelijke en sociale ontwikkeling in hun verdere leven.

Het kabinet wil het aantal kinderen dat met een taalachterstand aan de basisschool begint, terugdringen door alle kinderen die dat nodig hebben voorschoolse educatie (VVE) aan te bieden. Op dit moment volgt ongeveer 62% van de kinderen die het nodig hebben, in de peuterleeftijd voorschoolse educatie. Het grootste deel van deze kinderen volgt VVE in de peuterspeelzaal. Het kabinet investeert de komende jaren flink om gemeenten in staat te stellen het bereik in de voorschoolse periode fors te verhogen.

Uit het Sardes-rapport "Waarom wel, waarom niet" (overwegingen van ouders om hun kind wel/niet deel te laten nemen aan VVE) blijkt echter dat de financiële bijdrage één van de grootste belemmeringen voor ouders is. Volgens gegevens van de Maatschappelijke Ondernemersgroep Welzijn (de belangrijkste brancheorganisatie) zijn de ouderbijdragen voor deelname aan voorschoolse educatie gemiddeld € 645 per jaar. De hoogte van de ouderbijdrage is nu onderdeel van decentraal beleid en verschilt per gemeente.

Naast investeringen om de kwaliteit en de spreiding van het aanbod op orde te krijgen, is het essentieel dat er geen obstakels zijn die deelname aan voorschoolse educatie in de weg staan. Het kabinet heeft in de brief "Samen spelen, samen leren" (juli 2007) gesteld dat ouders met een kind dat VVE nodig heeft, geen financiële belemmering mogen kennen voor deelname van hun kind aan een VVE-programma. In de brief "Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie" (mei 2008) is dit punt verder uitgewerkt en is ook structureel € 20 miljoen gereserveerd per 2009. Dit betekent dat er voor het schooljaar 2008-2009 ten behoeve van het kalenderjaar 2009, per eenheid schoolgewicht ca. € 76 is opgenomen in het totale vermenigvuldigingsbedrag, bedoeld in artikel 3 van het Besluit vaststelling doelstelling en bekostiging onderwijsachterstandenbeleid 2006–2010 en voor het schooljaar 2009-2010 een bedrag van ca. € 81 in het bedoelde vermenigvuldigingsbedrag zal worden opgenomen. In totaal wordt er dus ten behoeve van het kalenderjaar 2009 € 157 beschikbaar gesteld, wat neerkomt op ca. € 540 per doelgroepkind.

#### 2. Maatregel

Het kabinet wil gemeenten in staat stellen om de ouderbijdrage voor doelgroepkinderen die VVE volgend in de peuterspeelzaal grosso modo te verlagen naar het niveau van de kinderopvang. Het is hierbij niet de bedoeling dat voor alle ouders inkomensafhankelijke bijdragen worden berekend. Om te voorkomen dat gemeenten met een ingewikkeld uitvoeringssysteem worden opgezadeld, stelt het Rijk op macroniveau per doelgroepkind € 540

beschikbaar om de ouderbijdrage te verlagen. Het Rijk is er bij de berekening vanuit gegaan dat 85% van de doelgroepkinderen VVE volgt in de peuterspeelzaal. De overige 15% kan bereikt worden via de kinderopvang.

De middelen voor het verlagen van de ouderbijdrage worden toegevoegd aan de VVE-middelen. In artikel 3 van het Besluit vaststelling doelstelling en bekostiging onderwijsachterstandenbeleid 2006–2010 is vastgelegd dat gemeenten een specifieke uitkering ontvangen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. Deze specifieke uitkering wordt verhoogd.

### **3. Beoogde resultaten**

Met het verlagen van de ouderbijdrage wil het kabinet het voornaamste obstakel voor ouders wegnemen en het bereik onder doelgroepkinderen in de voorschoolse periode verhogen.

### **4. Uitvoering**

Deze maatregel wil zekerstellen dat de ouderbijdrage voor ouders van doelgroepkinderen minstens in lijn is met de ouderbijdrage die in de kinderopvang wordt betaald voor vier dagdelen. Het doel is nadrukkelijk het creëren van een vergelijkbare ouderbijdrage en niet om in iedere gemeente een soortgelijk uitvoeringsmechanisme als de Belastingdienst in het leven te roepen. Om de uitvoering voor gemeenten zo overzichtelijk mogelijk te houden, is daarom niet gekozen voor het bepalen van een inkomensafhankelijk bedrag per kind, zoals bij de vaststelling van een kinderopvangtoeslag, maar voor het uittrekken van een vast bedrag om de ouderbijdrage te verlagen.

Bij de berekeningen is gekeken naar zowel de totale kosten van een plek op de voorschool (vier dagdelen, dubbele bezetting) als naar de gemiddelde ouderbijdrage voor een plaats op de voorschool. Op basis van de gegevens van Sardes (2007) bedragen de kosten voor een plaats op de voorschool € 2.220 per kind per jaar. De gemiddelde ouderbijdrage voor een plek op de voorschool is € 645.

Ouders in de laagste inkomensgroepen betalen, wanneer zij gebruik zouden maken van kinderopvang, een ouderbijdrage die tussen de 4,5 en 6,7% ligt. Wanneer die lijn wordt doorgetrokken naar de ouderbijdrage voor de voorschool of de peuterspeelzaal die VVE aanbiedt, zou –op basis van de kosten van een plaats op de voorschool– een ouderbijdrage gelden van een bedrag tussen de € 100 en € 149 voor vier dagdelen.

Nu is de gemiddelde ouderbijdrage voor deelname van hun kind aan voorschoolse educatie € 645. Ervan uitgaand dat de ouders van doelgroepkinderen overwegend in de lagere inkomensklasse zitten, bedraagt de aanvulling van rijkswege, om de ouderbijdrage in lijn te brengen met de eigen bijdrage die in de kinderopvang betaald wordt, op macroniveau, € 540 per kind per jaar.

Om voldoende middelen vrij te maken voor het verlagen van de ouderbijdrage, is er bij de berekeningen van uitgegaan dat in 2011 37.000 van de 45.000 doelgroepkinderen voorschoolse educatie volgt of gaat volgen in de peuterspeelzaal of op de voorschool. Een groeiend aantal doelgroepkinderen gaat niet naar de peuterspeelzaal, maar naar de

kinderopvang. Naar verwachting gaan in 2011 ongeveer 8.000 doelgroepkinderen naar de kinderopvang.

#### *Verantwoording door gemeenten*

In de verantwoording worden gemeenten geacht aan te tonen welk bedrag zij aan voorschoolse educatie hebben besteed en het aantal kinderen dat aan voorschoolse educatie deelneemt. Hieruit is af te leiden of het bedrag dat aan voorschoolse educatie is besteed, in verhouding is met een hoger bereik onder doelgroepkinderen zeker ten opzichte van het voorafgaande jaar. Wanneer nog niet alle doelgroepkinderen in een gemeente bereikt worden en voor deze kinderen dus nog geen middelen in hoeden te worden gezet om de ouderbijdrage te verlagen, kunnen gemeenten het restant van dit deel van de uitkering ook inzetten om de ouderbijdrage voor doelgroepkinderen die wel bereikt worden verder te verlagen. Dit kan betekenen dat voorschoolse educatie in sommige gemeenten gratis wordt.

Met betrekking tot de verantwoording van de brede doeluitkering zijn met de G-31 afzonderlijke prestatieafspraken gemaakt over het bereik van het aantal doelgroepkinderen en over de kwaliteit van de voorschoolse educatie. Voor overige gemeenten die geld krijgen voor het onderwijsachterstandenbeleid, geldt dat de verantwoording zich richt op een rechtmatige besteding van de specifieke uitkering. Verantwoording van de specifieke uitkering vindt plaats via de bijlage bij de jaarrekening van de gemeente. Aanvullend daarop wordt in een ministeriele regeling geregeld welke gegevens de gemeente moet opnemen in de jaarrekening. Voor het onderwijsachterstandenbeleid zijn die gegevens voor 2009 en 2010 ondermeer: het aantal kinderen dat deelneemt aan voorschoolse educatie. Op grond daarvan kan een gemeente goed aangeven hoeveel er besteed is aan het verlagen van de ouderbijdrage.

De verantwoording zal, op basis van het kabinetsstandpunt over het advies van de commissie Brinkman, plaatsvinden via de gemeenterekening. Er hoeft door gemeenten geen afzonderlijke accountantsverklaring over de besteding van de specifieke uitkering opgesteld te worden.

De verplichting om de middelen in te zetten om de ouderbijdrage voor doelgroepkinderen in de peuterspeelzaal te verlagen geldt vanaf inwerkingtreding van de aangepaste AMvB. Het kabinet heeft gemeenten echter verzocht om het geld voorafgaand aan de inwerkingtreding van de voorgestelde wijziging al hiervoor in te zetten om het doelgroepbereik te verhogen. Voor de G-31 geldt dat zij geacht worden de middelen vanaf januari 2009 in te zetten om de ouderbijdrage voor doelgroepkinderen in peuterspeelzalen te verlagen en zo het bereik te verhogen. De G-31, waarmee prestatieafspraken worden gemaakt, hebben hierover in juni 2008 een brief ontvangen van de Staatssecretaris van OCW.

#### *Harmonisatie en toegankelijke peuterspeelzalen*

Met deze maatregel geeft het Rijk uitvoering aan het voornemen om peuterspeelzalen toegankelijk te maken en te houden. Door het verlagen van de ouderbijdrage voor ouders van doelgroepkinderen, wordt een drempel om deel te nemen aan VVE weggenomen.

De peuterspeelzaal is echter niet alleen voor kinderen met een taalachterstand een belangrijke voorziening. Ook voor kinderen die geen VVE nodig hebben, is de peuterspeelzaal, net als de kinderopvang, een waardevolle voorbereiding op school. Het Rijk vindt het dan ook van belang

dat peuterspeelzalen ook voor deze groep kinderen toegankelijk blijven. Met de VNG is daarom afgesproken dat de VNG gemeenten zal stimuleren om eventueel vrijvallende middelen, bijvoorbeeld als gevolg van de bovengenoemde financiering door het Rijk, in te zetten om het peuterspeelzaalwerk toegankelijk te houden voor kinderen die geen VVE nodig hebben. Voorts is afgesproken dat de VNG gemeenten zal ondersteunen door harmonisatiemodellen voor te leggen die toepasbaar zijn op de lokale situatie en mede tot doel hebben de eigen bijdrage voor ouders van kinderen die geen VVE nodig hebben te beperken.

#### *Uitvoeringstoetsen*

Zowel CFI (als uitvoeringsinstantie van het Ministerie van OCW) als de VNG hebben desgevraagd een uitvoeringstoets uitgebracht. Beiden hebben aangegeven dat het besluit uitvoerbaar is. Uiteindelijk zijn de gemeenten zelf degenen die uitvoering moeten geven aan dit besluit. De VNG fungeert als aanspreekpunt voor het ministerie.

### **5. Kosten en administratieve lasten**

Met de uit- en invoering van deze maatregel is op structurele basis € 20 miljoen gemoeid, toegevoegd aan de middelen voor bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid. Deze € 20 mln. is al in de begroting OCW opgenomen.

Omdat het hier een interbestuurlijke maatregel betreft, heeft Actal te kennen gegeven dat deze niet hoeft te worden voorgelegd. De verantwoording sluit aan bij de bestaande verantwoordingslijnen binnen de gemeenten. De maatregel heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten van burgers en instellingen.

### **Artikelsgewijs**

#### **Artikel I. Wijziging Besluit vaststelling doelstelling en bekostiging onderwijsachterstandenbeleid 2006-2010**

A

De gewijzigde laatste volzin bepaalt de berekening van de uitkering die wordt verstrekt aan de gemeenten. De schoolgewichten worden bij elkaar opgeteld en vervolgens vermenigvuldigd met een bedrag. Dit bedrag wordt, gezien het feit dat deze jaarlijks verandert, vastgesteld bij ministeriële regeling.

B

Dit lid regelt dat de eigen bijdrage die door ouders betaald wordt aan voorschoolse educatie niet hoger mag zijn dan de eigen bijdrage die ouders betalen voor de kinderopvang. Gemeenten die voorschoolse educatie aanbieden krijgen een specifieke uitkering. Deze specifieke uitkering moet in elk geval door de gemeente gebruikt worden om de in de eerste volzin beschreven eigen bijdrage voor voorschoolse educatie zodanig vast te stellen dat deze overeenkomt met wat ouders zouden betalen in de kinderopvang indien zij een maximale kinderopvangtoeslag ontvangen op grond van het Besluit kinderopvang en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang.

#### **Artikel II. Inwerkingtreding**

Inwerkingtreding van dit besluit is beoogd op 1 augustus 2009. De mogelijkheid is opgenomen om het besluit eventueel terug te laten werken tot deze datum. De gemeenten zijn per brief op de hoogte gebracht van de afspraken en met de VNG is afgesproken dat gemeenten de in dit besluit vastgelegde verplichting uitvoeren.

De Staatssecretaris van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschap,

Sharon A.M. Dijkma