

Mogelijkheden voor dwang (en drang) bij voorschoolse educatie



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

MOGELIJKHEDEN VOOR DWANG (EN DRANG) BIJ VOORSCHOOLSE EDUCATIE

- Advies ten behoeve van het ministerie
van OCW -

Drs. F. Kriek
Drs. mr. A. Schreijenberg
Drs. R.C. van Waveren
Prof. mr. E.A. Schilder

Amsterdam, 23 mei 2011
Regioplan publicatienr. 2122

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Advies, opgesteld door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het ministerie
van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

1 Inleiding

Kinderen die met een taalachterstand¹ het primair onderwijs binnentreden lopen een groter risico belemmerd te worden in hun ontwikkeling dan kinderen die geen taalachterstand hebben. Kinderen met een risico op een taalachterstand moeten daarom op een effectieve wijze ondersteund worden in hun ontwikkeling.

Artikel 166 van de Wet op het primair onderwijs (WPO) verplicht gemeenten voldoende voorschoolse educatie aan te bieden, zowel in de kinderdagverblijven als in de peuterspeelzalen. Tevens zijn via een algemene maatregel van bestuur kwaliteitseisen gesteld aan het aanbod. Met de inwerkingtreding van de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (OKE) in augustus 2010 zijn de verantwoordelijkheden van gemeenten verder aangescherpt. De bovengenoemde wet- en regelgeving verplicht ouders echter niet om gebruik te maken van dat aanbod. Het is aan de gemeenten om te bepalen welke doelgroepen zij definiëren voor hun voor- en vroegschoolse educatiebeleid (vve) en welke inspanningen zij plegen om deze doelgroepen te bereiken en te motiveren om hun kinderen te laten deelnemen aan vve-programma's. Het is vervolgens aan de ouders om zelf te bepalen of zij al dan niet gebruikmaken van dat aanbod.

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte is opgenomen dat deelname van kinderen aan vve-programma's moet kunnen worden bevorderd met dwang en drang:

- 'Kinderen met een grote taalachterstand gaan met dwang en drang deelnemen aan vroeg- en voorschoolse educatie;
- Ouders zijn mede verantwoordelijk (ook financieel) voor de taalontwikkeling van hun kinderen.' (Regeerakkoord, p.31).²

Vanuit deze passages in het regeerakkoord wil het ministerie van OCW '...een advies ontvangen over de mogelijkheden deelname door doelgroepleerlingen aan voorschoolse educatie af te dwingen' (startnotitie, p.3). In de voorliggende rapportage is dit advies verwoord.

Bij het opstellen van het advies hebben we gebruikgemaakt van de expertise van een vijftal bij RegioPlan werkzame specialisten en prof. mr. E.A. Schilder, hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. De mogelijkheden om dwang toe te passen zijn tevens in een expertmeeting besproken met een select gezelschap van juristen (zie bijlage 1).

Het adviestraject is gestart met het opstellen van een aantal beschrijvingen van ontwikkelingen met betrekking tot verschillende wetten, regelgeving en domeinen (onderwijs, kinderopvang, gezondheidszorg, welzijn, jeugd, werk en

¹ Onder taalachterstand verstaan we een achterstand in de Nederlandse taal.

² Vrijheid en verantwoordelijkheid; regeerakkoord VVD-CDA, 2010.

inkomen, wijken en inburgering en openbare orde en veiligheid). Eén van deze beschrijvingen is opgesteld door mw. drs. L. Schreuder van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI). De beschrijvingen waren gericht op het benoemen van de mogelijkheden om dwang en drang toe te passen en hebben als input gediend voor de expertmeeting.

Het advies is als volgt opgebouwd:

2. Advies
3. Algemene verlaging van de leerplicht
4. Partiële verlaging van de leerplicht
5. Openbare orde en veiligheid
6. Jeugd(gezondheids)zorg
7. Integratie en inburgering
8. Werk en bijstand
9. Drangmogelijkheden

De paragrafen 3 tot en 8 acht concentreren zich met name op de mogelijkheden voor het toepassen van dwang vanuit bovengenoemde regelgeving en domeinen. Omdat we ook gekeken hebben naar de mogelijkheden om drang toe te passen, hebben we hieraan een aparte (negende) paragraaf gewijd. Het onderscheid tussen dwang en drang omschrijven we als volgt. Bij dwang gaat het om een verplichting vanuit een wettelijk kader. Als aan deze verplichting niet wordt voldaan, volgen er sancties of kunnen er sancties volgen. Degene op wie de verplichting van toepassing is, heeft feitelijk geen andere keuze dan aan de verplichting te voldoen. Bij drang is er wel degelijk nog sprake van een keuze die gemaakt kan worden. Alleen kunnen bepaalde keuzes aantrekkelijk worden gemaakt (door deze keuzes te belonen) en/of kunnen andere keuzes onaantrekkelijk worden gemaakt (door er bijvoorbeeld specifieke voorwaarden aan te verbinden). In de praktijk, zo hebben we ook geconstateerd in de expertmeeting, is het soms lastig te bepalen waar drang ophoudt en over gaat in dwang.

We hebben ons in dit advies met name gericht op de bovengenoemde regelgeving en domeinen, omdat een korte verkenningsronde bij de specialisten van RegioPlan uitwees dat deze regelgeving en domeinen in beginsel de meeste aanknopingspunten voor dwang zouden kunnen opleveren.

2 Advies

Een verplichting tot deelname aan voorschoolse educatie moet bij wet zijn voorzien. Het legaliteitsbeginsel maakt dat een wettelijke basis voor het verplicht opleggen van voorschoolse educatie noodzakelijk zal zijn. Gemeentebesturen kunnen niet op basis van hun autonome bevoegdheid nieuwe verplichtingen in het leven roepen. Voor drangmaatregelen ligt dit anders en zijn de mogelijkheden ruimer.

Dwang

Bij het zoeken naar een wettelijk kader voor de verplichting voor (specifieke groepen) ouders om hun kind aan voorschoolse educatie te laten deelnemen, lijken onderstaande regelgeving en domeinen aanknopingspunten te bieden:

- Leerplichtverlaging
- Partiële leerplichtverlaging
- Burgemeestersbevoegdheden (zorgbevel)
- Gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de jeugdketen
- Ondertoezichtstelling (OTS)
- Inburgeringvereiste Wet inburgering (WI)
- Sociale activeringsplicht Wet werk en bijstand.
- Algemene Kinderbijslag Wet (AKW)

Wanneer we de verschillende opties vergelijken, dan kunnen we concluderen dat één optie reële mogelijkheden biedt: de aanscherping van de OTS-gronden. Het wetsvoorstel dat momenteel aan de Eerste Kamer wordt aangeboden, biedt de mogelijkheid dat de kinderrechter een maatregel van opgroeiondersteuning kan opleggen als ‘... een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling wordt bedreigd en de zorg die in verband met het wegnemen van de bedreiging noodzakelijk is voor de minderjarige of voor zijn ouders of de ouder die het gezag uitoefenen, door dezen niet of onvoldoende wordt geaccepteerd ...’ (kamerstuk 32 015, wijziging burgerlijk wetboek, afdeling 3b, maatregel van opgroeiondersteuning, artikel 253z).

Een weigering van de ouders om mee te werken aan het wegwerken van taalachterstanden in het licht van het nieuwe rechtsregime kan dan worden opgevat als een vorm van bedreiging van de ontwikkeling van het kind die daartegen bescherming behoeft. De Tweede Kamer heeft ingestemd met de wijziging tot een nieuwe, ‘lichte’ kindbeschermingsmaatregel, die per amendement aan het wetsvoorstel is toegevoegd. Het woord is nu aan de Eerste Kamer.

Een andere mogelijkheid ligt in de sfeer van de inburgeringsvereisten. Juridisch is het niet onmogelijk om aan derdelanders en hun kinderen bij de inburgering eisen te stellen ten aanzien van het wegwerken van taalachterstanden. Hier staan echter met name praktische, maatschappelijke en bestuurlijke problemen in de weg. Om die reden is dit geen begaanbaar pad.

Het takenpakket van de burgemeester is de laatste jaren fors uitgebreid, maar daaruit kan geen bevoegdheid worden afgeleid om voorschoolse educatie af te dwingen. Het ligt gelet op de recente discussie over de rol van de burgemeester ook niet in de rede dat hij op dit terrein nieuwe, voor hem wezensvreemde, taken zou krijgen. Zeer waarschijnlijk ontbreekt daarvoor ook het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak: het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) heeft zich al eerder gekeerd tegen een verdere uitbreiding van het pakket.

Welke mogelijkheden de Wet werk en bijstand biedt, is op dit moment als gevolg van een tweetal uitspraken van verschillende rechtbanken onduidelijk. Het is afwachten hoe de Centrale Raad van Beroep (CRvB) als hoogste rechter zal oordelen over de reikwijdte van de Wet werk en bijstand in verband met de sociale activeringsplicht. Vooralsnog ligt er naar onze mening een te ver verwijderd verband tussen werkloosheid van volwassenen en taalachterstand van hun kinderen.

Een algemene leerplichtverlaging lijkt vanuit verdragsrechtelijk perspectief wel mogelijk, maar kan nauwelijks rekenen op bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak. Deze optie behoeft daarom geen verdere bespreking. De mogelijkheden om deelname af te dwingen voor specifieke groepen ouders zijn beperkt. Onderscheid op andere dan algemene kenmerken zal waarschijnlijk al snel in strijd met discriminatieverboden zijn. Het onderscheid dat wel gemaakt kan worden is het onderscheid op taalbeheersing. Daarbij is een gevalideerd meetinstrument aan te bevelen. Een dergelijk instrument is om dit moment niet voorhanden. Het is ook niet erg waarschijnlijk dat er op korte termijn een wetenschappelijk betrouwbaar en valide meetinstrument ontwikkeld zal worden.

Concluderend met betrekking tot dwang

De meest reële mogelijkheid om dwang toe te passen, ligt in de voorgenomen aanscherping van de OTS-maatregel, waarbij het mogelijk wordt om dwang toe te passen door via de kinderrechter ouders te verplichten opgroeiondersteuning te accepteren als hun kind wordt bedreigd in zijn ontwikkeling. Met de introductie van deze maatregel kan dwang gericht worden toegepast op specifieke (groepen) ouders en hun kinderen.

De overige mogelijkheden om ouders te dwingen hun kind gebruik te laten maken van voorschoolse educatie zijn uiterst gering, zo niet afwezig. Een aantal opties stuit op (fundamenteel) juridische bezwaren en andere opties zijn uit bestuurlijk en/of maatschappelijk oogpunt minder gewenst.

Indien dwang mogelijk wordt gemaakt, zal moeten worden gehandhaafd en zullen bij niet-naleving van de dwangbepaling sancties opgelegd moeten kunnen worden. Verschillende opties zijn hierbij denkbaar, waaronder ook korting op de kinderbijslag. Deze mogelijkheid wordt momenteel ook gebruikt bij stelselmatige overtreding van de leerplichtwet. Koppeling van verplichte voorschoolse educatie aan de Algemene KinderbijslandsWet ligt minder voor de hand in verband met het verbod van détournement de pouvoir. Deze

conclusie is in lijn met een op 15 januari 2010 uitgebracht advies van de Raad van State met betrekking tot de voorgenomen herziening van de maatregelen van kinderscherming. De Raad concludeert in dat advies dat "...invoering van de voorgestelde sanctie in het stelsel van de AKW strijdig is met de doelstelling en opzet van de AKW. De Raad adviseert van het opschorten van betaling van kinderbijslag als maatregel van kinderscherming af te zien....". Deze mogelijkheid is dan ook niet opgenomen in het herzieningsvoorstel dat thans bij de Eerste Kamer ligt.

Drang prevaleert boven dwang

Onze voorkeur gaat echter uit naar het toepassen van drang en pas dwang in te zetten als drang bij specifieke (groepen) ouders niet het gewenste effect sorteert.

De aanbieders van voorschoolse educatie (kinderdagverblijven en peuterspeelzalen) hebben een groot bereik onder (ouders van) kinderen in de leeftijd van twee tot vier jaar en steeds meer kinderdagverblijven en peuterspeelzalen bieden voorschoolse educatie aan. De Wet OKE zal naar verwachting leiden tot een nog groter bereik. Er zullen altijd wel (groepen) ouders zijn die niet bereikt worden en wellicht dat dit juist de kwetsbare groepen zijn. Het is niet onlogisch te veronderstellen dat een deel van deze ouders op een andere wijze in beeld is bij de overheid, bijvoorbeeld via de WWB, de Wet inburgering of via de hulpverlening. Als deze ouders in beeld zijn, kunnen zij gemotiveerd worden om hun kinderen naar een instelling te sturen waar voorschoolse educatie wordt aangeboden.

De mogelijkheid van verruiming van de OTS-maatregel met opgroei-ondersteuning kan dan als specifieke 'stok achter de deur' worden gehanteerd voor die ouders die op geen enkele andere wijze via drang te overreden zijn om hun kind gebruik te laten maken van voorschoolse educatie.

Effectiviteit en kwaliteit van de voorschoolse educatie

We willen een belangrijke kanttekening plaatsen bij dit advies. Het effect van de toepassing van drang (en ook dwang) is in grote mate afhankelijk van de effectiviteit van de voorschoolse educatie die wordt aangeboden. De afwegingen van proportionaliteit en subsidiariteit die gemaakt moeten worden bij het toepassen van dwang (en ook drang) maken het des te belangrijker dat als tot dwang en/of drang wordt overgegaan de effectiviteit van voorschoolse educatie wetenschappelijk vastgesteld moet zijn.

De effectiviteit van voorschoolse educatieve programma's wordt in grote mate bepaald door de wijze waarop zij worden aangeboden en uitgevoerd.

Vaststaat dat dergelijke programma's positieve effecten kunnen hebben, maar dan moeten zij wel worden uitgevoerd conform de opzet. In de praktijk is dat lang niet altijd het geval.

Recent nog heeft hoogleraar kinderopvang aan de Universiteit van Amsterdam Luis Tavecchio in zijn afscheidsrede hierop gewezen. Hij stelt dat "...voorschoolse educatie een mooi instrument kan zijn, maar dat je het dan wel goed moet doen ...". Dat betekent dat de programma's op de juiste wijze met een juiste groepsomvang en -samenstelling en door gekwalificeerd personeel

moeten worden uitgevoerd. Dat betekent ook dat het werken aan het opheffen van taalachterstand niet alleen moet plaatsvinden op peuterspeelzalen en in kinderdagverblijven, maar ook moet worden ondersteund in de thuissituatie van deze kinderen. Als aan deze twee voorwaarden kan worden voldaan, kan voorschoolse educatie effect sorteren, aldus Tavecchio.

3 Algemene verlaging van de leerplicht

In de onderwijssector zijn twee wetten van belang in verband met de mogelijkheden om dwang en drang toe te passen bij voorschoolse educatie. Dat zijn de WPO en de Wet OKE.

Belangrijk is te constateren dat de leerplicht betrekking heeft op kinderen van vijf jaar en ouder, maar dat in de praktijk nagenoeg alle kinderen vanaf vier jaar basisonderwijs volgen. Ook is het min of meer gemeengoed dat jonge kinderen ofwel naar een kinderdagverblijf ofwel naar een peuterspeelzaal gaan. Slechts acht procent van de driejarigen neemt nog geen deel hieraan (zie rapportage van de Onderwijsraad: Naar een nieuwe kleuterperiode in de basisschool, mei 2010).

Artikel 167 en 167a van de WPO verplichten de gemeenten afspraken te maken over voor- en vroegschoolse educatie met de lokale aanbieders. De Wet OKE heeft deze artikelen aangescherpt. Met de Wet OKE zijn gemeenten verantwoordelijk gemaakt voor:

1. een voldoende aanbod van voorschoolse educatie voor alle kinderen van de doelgroep;
2. het bepalen van de doelgroep (minimaal de doelgroepomvang volgens de gewichtenregeling);
3. voldoende kwaliteit van het vve-aanbod volgens de richtlijnen van de wet (minimaal 4 dagdelen, dubbele bezetting per groep, voldoende opgeleide leidsters en een vve-programma dat de terreinen 'taal', 'ordenen', 'motoriek' en 'sociaal-emotionele ontwikkeling' beslaat: toezicht door de Inspectie van het Onderwijs);
4. het waarborgen van de financiële toegankelijkheid van de peuterspeelzaal voor doelgroep (maximale ouderbijdrage peuterspeelzaal = minimale ouderbijdrage voor kinderopvang)³;
5. de regie over de organisatie van de doorgaande lijn naar de vroegschoolse educatie (minimaal de overdracht van gegevens; minimaal jaarlijks overleg in de Lokaal Educatieve Agenda (LEA));
6. een inspanning om alle kinderen uit de doelgroep te bereiken;
7. een sluitend systeem van werving en toeleiding (signalering en plaatsing) naar de voorschoolse educatie.

De kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie zijn beschreven in een algemene maatregel van bestuur: besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie, juni 2010.

Gemeenten krijgen op de eerste vijf punten een resultaatverplichting en over de laatste twee punten een inspanningsverplichting. Over de aspecten 2, 5, 6 en 7 moeten afspraken worden gemaakt met de betrokken partijen: basisscholen, kinderdagverblijven en peuterspeelzalen. De gemeentelijke regierol is vastgelegd in de WPO. Deze regie krijgt vorm via het bijeenroepen

³ In de meeste gemeenten is het gebruikelijk dat ouders de normale bijdrage betalen maar in plaats van twee dagdelen, dan vier dagdelen gebruik mogen maken van de peuterspeelzaal.

van een overleg (minimaal jaarlijks). In dit overleg komt ook de definiëring en een zo groot mogelijk bereik van de doelgroep aan de orde alsmede het voorkomen van segregatie en het bevorderen van integratie.⁴ Indien partijen zich niet willen binden aan afspraken, heeft de gemeente doorzettingsmacht. Tot slot moet de gemeente jaarlijks aan het Rijk rapporteren over de resultaten van het toezicht op de vve.

Dit alles zou in augustus 2011 tot de bovengenoemde resultaten van voldoende aanbod van vve en optimaal bereik van de doelgroep moeten leiden.

Van dwang richting ouders is geen sprake. Wel kan worden geconstateerd dat er met de inwerkingtreding van de Wet OKE meer drang kan worden toegepast op ouders om gebruik te maken van het aanbod van voor- en vroegschoolse educatie.

In de expertmeeting wordt door alle experts getwijfeld aan de proportionaliteit van een algemene leerplichtverlaging in het licht van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Het gaat immers om een probleem met een in omvang beperkte groep waar een maatregel voor alle kinderen aan opgehangen wordt. Daarnaast wordt de dringende maatschappelijke behoefte die het EVRM eveneens voorschrijft in twijfel getrokken. Het is de vraag of het probleem zo groot is dat een algemene maatregel te verdedigen is. De meeste driejarigen staan namelijk ingeschreven bij een kinderdagverblijf of een peuterspeelzaal. Slechts acht procent van de driejarigen neemt nog geen deel aan een voorschoolse voorziening.⁵

Dit zal echter waarschijnlijk de juridische mogelijkheid van een leerplichtverlaging niet in de weg staan. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) hanteert een ruime *margin of appreciation* voor lidstaten. Dat wil zeggen dat lidstaten een grote vrijheid hebben om een eigen afweging te maken in de context van de nationale situatie.

In de ontvankelijkheidsbeslissing van het EHRM van 11 september 2006 in de zaak Konrad tegen Duitsland (zaaknummer 35504/03; vijfde kamer) stelde het EHRM dat het recht op onderwijs regulering door de staat vereist en dat deze regulering per lidstaat kan verschillen, afhankelijk van de tijd, plaats en financiële middelen. De beleidsvrijheid van lidstaten is erg ruim en stelt de lidstaten in staat een verplichte leer- of schoolplicht in te stellen. In de bovengenoemde zaak deden de ouders een beroep op hun recht tot het geven van thuisonderwijs. Een dergelijk recht kan volgens het EHRM niet uit het verdrag worden afgeleid. In de zaak Konrad achtte het EHRM de afwijzing door de Duitse autoriteiten van een verzoek tot thuisonderwijs gerechtvaardigd. Dit oordeel werd gevormd op grond van het belang van het kind te worden onderwezen op een school, met het oog op een goede integratie van

⁴ Het is niet verplicht over segregatie en integratie afspraken te maken.

⁵ Onderwijsraad (2010). *Naar een nieuwe kleuterperiode in de basisschool*. Den Haag: Onderwijsraad.

het kind in de maatschappij en een kennismaking door het kind met de maatschappij waarin het leeft.

Conclusie

Een algemene leerplichtverlaging zou de noodzakelijke proportionaliteitstoets waarschijnlijk niet doorstaan. Een ander praktisch nadeel van deze optie tot een verplichte voorschoolse educatie is dat het een erg dure optie is. Ten slotte is in 2002 een geplande verlaging van de leerplicht niet doorgegaan. Ongeveer 98 procent van de vierjarigen gaat in Nederland overigens gewoon naar school.

Deze optie is dus naar onze mening weinig kansrijk, zowel uit formeel juridisch oogpunt als ook uit praktisch oogpunt.

4 Partielle verlaging van de leerplicht

Bij een partiële verlaging van de leerplicht gaat het om een verlaging voor specifieke (doel)groepen. Het is daarbij van belang dat de groepen waarop de leerplichtverlaging van toepassing zou moeten zijn op een objectieve, niet discriminerende wijze kunnen worden afgebakend.

Een praktisch probleem bij een partiële leerplichtverlaging is dat de doelgroep lastig af te bakenen is. Een objectieve test op het consultatiebureau zou zicht kunnen geven op de taalkennis van kinderen. Kinderen die op grond daarvan een aantoonbare taalachterstand hebben, zouden dan verplicht voorschoolse educatie kunnen krijgen. Een probleem hierbij is dat een objectieve taaltoets voor jonge kinderen op dit moment nog niet voorhanden is en dat eraan getwijfeld wordt of het mogelijk is een dergelijke toets te ontwikkelen.⁶

Een partiële verlaging van de leerplicht zal sneller voldoen aan de eerder besproken proportionaliteitseis dan een algehele verlaging van de leerplichtige leeftijd.

Een andere eis, die van de subsidiariteit, ligt moeilijker. De vraag is of het doel niet met minder ingrijpende maatregelen bereikt kan worden, bijvoorbeeld via drangmaatregelen. Vooralsnog lijkt dat wel het geval: de aanbieders van voorschoolse educatie hebben een groot bereik onder ouders met kinderen in de leeftijd van twee tot vier jaar (initiële bereik). Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat nog niet alle voorzieningen ook daadwerkelijk voorschoolse educatie aanbieden: het effectieve bereik is dus lager dan het initiële bereik.

Ook bij deze optie zal de handhaving aandacht behoeven: wie gaat handhaven en hoe gaat er gehandhaafd worden? Het ligt voor de hand dat leerplichtambtenaren hierbij een rol gaan spelen.

⁶ Zie bijvoorbeeld het rapport van TNO inzake vve, *Rol van de jeugdgezondheidszorg en het rapport Taaltoetsen voor taalzwakke leerlingen in het primair onderwijs* uit 2007 van Ploeg, Lanting en Verkerk waarin is aangegeven dat het wetenschappelijk niet goed mogelijk is een objectieve taaltoets voor jonge kinderen te ontwikkelen.

Een denkbaar juridisch knelpunt bij de afbakening van de groep is dat onderscheid naar afkomst verboden is. Het discriminatieverbod zoals neergelegd in artikel 14 van het EVRM en artikel 1 van het twaalfde protocol van het EVRM speelt hier een rol. In 2003 oordeelde het EHRM in een zaak over Roma-kinderen in Kroatië dat een onderscheid op grond van afkomst bij het samenstellen van schoolklassen in strijd was met het EVRM (Oršuš en anderen tegen Kroatië, 16 maart 2010). Bij deze uitspraak van het EHRM werd in een *dissenting opinion* duidelijk gemaakt dat een onderscheid op andere kenmerken wel mogelijk wordt geacht. Te denken valt dan aan de mate van afwezigheid van kinderen op school en taalachterstanden.

Conclusie

De belangrijkste voorwaarden voor de invulling van deze mogelijkheid tot verplichte voorschoolse educatie zijn:

- een valide meetinstrument voor taalachterstanden, waar op dit moment nog onvoldoende sprake van is;
- een afbakening van de groep die de toets van het discriminatieverbod doorstaat;
- individuele programma's om taalachterstanden weg te werken.

De conclusie luidt derhalve dat (nog) niet aan de eerste voorwaarde kan worden voldaan en daarmee ook niet aan de tweede voorwaarde. Hierdoor is de optie van een partiële verlaging van de leerplicht vooralsnog niet reëel.

5 Openbare orde en veiligheid

Op het gebied van openbare orde en veiligheid signaleren we een ontwikkeling waarbij het in toenemende mate mogelijk wordt gemaakt voor de overheid om in te grijpen in het privéleven van burgers. Deze ontwikkelingen duiden op een herdefiniëring van de verhouding tussen publieke belangen en verantwoordelijkheden en private belangen en verantwoordelijkheden. Deze herdefiniëring komt het meest prominent naar voren bij de recente uitbreiding van de bevoegdheden van de burgemeester.

In april 2009 verscheen de notitie 'Burgemeester en veiligheid' van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).⁷ In die notitie wordt de ontwikkeling in het ambt van de burgemeester geschetst en een typering gegeven van de rol van de burgemeester binnen het veiligheidsdomein. Voorbeelden van nieuwe burgemeestersbevoegdheden zijn het toepassen van cameratoezicht, sluiting van woningen bij overlast, gebiedsverboden, het tijdelijk huisverbod, preventief fouilleren en de nieuwe bevoegdheden in het kader van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (in de volksmond ook wel voetbalwet genoemd).

In het kader van de laatstgenoemde wet kan de burgemeester een zorgbevel aan ouders geven, zoals neergelegd in artikel 172b Gemeentewet. Het eerste doel van dit bevel is verdere verstoringen van de openbare orde tegen te gaan als die herhaaldelijk in groepsverband hebben plaatsgevonden. Een subdoel van de maatregel is echter ook, zo blijkt uit de circulaire over het burgemeestersbevel, ingrijpen in opvoed-, gedrags en/of ontwikkelingsproblematiek. De maatregel wordt in dat kader gezien als 'drangmaatregel' om hulpverlening in een gezin te kunnen starten.⁸

Het is een omstreden maatregel, dus uitbreiding van het toepassingsbereik zonder een wetswijziging is vrijwel ondenkbaar. Eerste Kamerlid Dölle wees bijvoorbeeld bij de inwerkingtreding al op het gevaar dat artikel 8 van het EVRM in het gedrang kwam.⁹ Daarnaast, en dat geldt al vrij snel voor maatregelen die aanhaken bij de verschillende burgemeestersbevoegdheden, is er sprake van *détournement de pouvoir*. Dit principe houdt in dat het voor bestuursorganen niet is toegestaan om bestuursbevoegdheden te gebruiken voor een ander doel dan waarvoor ze gegeven zijn.¹⁰ Het doel van de Voetbalwet ligt duidelijk op het gebied van openbare orde en veiligheid en de taalachterstand van kinderen staat daar erg ver vanaf.

⁷ Kamerstukken I (2008/2009), 30 657.

⁸ Staatscourant 2010, nr. 13482. Circulaire Burgemeestersbevel twaalfminners; artikel 172b Gemeentewet. 13 augustus 2010.

⁹ http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20100629/motie_van_het_lid_dolle_c_s_over/f=/vigj9zir3irf.pdf.

¹⁰ Het verbod is onder andere gecodificeerd in artikel 3:3 Awb.

Conclusie

De bevoegdheden van de burgemeester op dit vlak zijn primair bedoeld om de openbare orde en veiligheid te handhaven, maar de genoemde circulaire lijkt wel een kleine opening te bieden (zie hierboven). De vraag is echter of gelet op het verbod van détournement de pouvoir deze opening ook juridisch haalbaar is.

6 Jeugd(gezondheids)zorg

In de jeugdgezondheidszorg bieden met name de ontwikkelingen rond de vorming van de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) mogelijke aanknopingspunten. Deze centra vormen een goed voorbeeld van de verknoping van het lokale jeugd- en onderwijsbeleid met het lokale zorg- en welzijnsbeleid. De doelgroep van de CJG's zijn in principe alle jongeren van 0 tot 23 jaar en (aanstaande) ouders. In de CJG's worden de gemeentelijke diensten op het gebied van jeugdgezondheidszorg en opgroeien en opvoeden gebundeld. Hiermee zijn de CJG's een belangrijke spil in de dienstverlening aan ouders en kinderen.

Voor het CJG zijn de volgende wetten van belang:

- de Wet op de jeugdzorg;
- de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo);
- de Wet publieke gezondheid.

In het voorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdzorg, dat in 2009 bij de Tweede Kamer is ingediend,¹¹ is vastgelegd dat elke gemeente moet zorgen voor een CJG. Gemeenten zijn vrij om te bepalen hoe het CJG er precies komt uit te zien. Vanuit een CJG moeten in ieder geval de jeugdgezondheidszorg en alle preventieve functies van opvoed- en opgroei-ondersteuning worden aangeboden. Ook is er een verplichte schakel met Bureau Jeugdzorg en met het onderwijs.

Daarnaast is op 1 januari 2007 de Wmo in werking getreden. Gemeenten hebben binnen deze wet een regierol gekregen. Zij moeten prestaties leveren op negen prestatievelden en zorg dragen voor samenhang tussen deze verschillende prestatievelden en voor de samenhang met andere beleids-terreinen, zoals wonen, gezondheid en inkomen. Een van de prestatievelden binnen de Wmo is het prestatieveld 2 'preventieve ondersteuning jeugd'. Hierin zijn vijf gemeentelijke functies van het lokaal preventief jeugd-beleid vastgesteld. Deze vijf functies worden uitgevoerd vanuit het CJG.

In 2008 is de Wet publieke gezondheid (Wpg) vastgesteld. De gemeenten in Nederland zijn, zoals vastgelegd in deze wet, verantwoordelijk voor de regie op de jeugdgezondheidszorg voor de nul- tot negentienjarigen. De jeugdgezondheidszorg wordt uitgevoerd door thuiszorgorganisaties en/of de GGD. De jeugdgezondheidszorg wordt een standaard onderdeel van de CJG's.

De taken van de jeugdgezondheidszorg staan beschreven in het Besluit publieke gezondheid. Hieruit blijkt dat bij de vroegtijdige opsporing van stoornissen en de beoordeling van de ontwikkeling van het kind ook wordt nagegaan of er sprake is van een achterstand op het gebied van taal. Het

¹¹ Wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de jeugdzorg in verband met het opnemen van een gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de jeugdketen (Kamerstukken II 2009-2010, 31 977).

signaleren van (achterliggende) spraak- of taalstoornissen is een onderdeel hiervan.

Een kanttekening bij de bestaande taalspraaksignaleringsinstrumenten, zoals het Van Wiechenschema, is dat dit onderzoek zich specifiek richt op het achterhalen van *medische* taalspraakstoornissen. De bestaande taalspraaksignaleringsinstrumenten zijn niet geschikt om een risico te signaleren op een taalachterstand in het Nederlands door een gebrek aan Nederlands taal-aanbod. Het is de vraag of het Van Wiechenschema daarvoor wel geschikt kan worden gemaakt.

In bovengenoemd wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de jeugdzorg is de bevoegdheid opgenomen voor de burgemeester om coördinatie van de zorg af te dwingen bij de zorginstellingen. Als de instanties er met behulp van het overeengekomen escalatiemodel niet in slagen de gerezen knelpunten in de coördinatie van de zorg op te lossen en een kind dringend hulp nodig heeft, kan de burgemeester een instantie aanwijzen die wordt belast met de coördinatie van de zorg. De aanwijzing kan zich richten tot het Bureau Jeugdzorg of tot de instanties die jeugdgezondheidszorg en opvoed- en opgroeiondersteuning aanbieden.

Op 3 februari 2011 werd de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel tot nader order opgeschort.¹²

Wijziging OTS

De kinderrechter heeft de bevoegdheid om een minderjarige onder toezicht te stellen van Bureau Jeugdzorg als de ontwikkeling van de minderjarige wordt bedreigd en andere middelen ter afwending van die bedreiging hebben gefaald of verwacht worden te falen. De huidige OTS (zoals neergelegd in artikel 1:254 van het BW) heeft een te streng criterium om daar de verplichte voorschoolse educatie aan op te hangen. Ondertoezichtstelling is namelijk mogelijk wanneer *een minderjarige zodanig opgroeit dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd en andere middelen ter afwending van deze bedreiging hebben gefaald of naar is te voorzien zullen falen.*

Naar aanleiding van een advies van de Raad van State heeft het kabinet gekozen voor een indirecte versterking van de bevoegdheid van de burgemeester. De burgemeester kan via de Raad voor de Kinderbescherming de kinderrechter vragen een OTS uit te spreken in situaties waarin dat voor de ontwikkeling van het kind noodzakelijk is en ondersteuning niet op vrijwillige basis wordt aanvaard. Deze versterking van de burgemeesterspositie is neergelegd in artikel 255, vierde lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Ook artikel 57 van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg wordt aangepast om de meldingsprocedure vast te leggen. Er is volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel altijd inzicht in de consequenties van

¹² Kamerstukken II (2010-2011) 31 977, nr. 10. Brief van de staatssecretaris van VWS.

ingrijpen in het gezin via de RvdK. Daarnaast is voorzien in een rechterlijke toets vooraf. Met deze waarborgen zou de wet voldoen aan internationale rechtsregels.

Begin 2011 is na behandeling in de Tweede Kamer het wetsvoorstel aangepast en zijn de oorspronkelijk voorgestelde gronden van de ondertoezichtstelling aangescherpt. De bereidheid van ouders om mee te werken aan hulpverlening in een vrijwillig kader wordt een belangrijk criterium voor het al dan niet opleggen of verlengen van een OTS.¹³

Het wetsvoorstel dat momenteel aan de Eerste Kamer wordt aangeboden, biedt de mogelijkheid dat de kinderrechter een maatregel van opgroeiondersteuning kan opleggen als '... een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling wordt bedreigd en de zorg die in verband met het wegnemen van de bedreiging noodzakelijk is voor de minderjarige of voor zijn ouders of de ouder die het gezag uitoefenen, door dezen niet of onvoldoende wordt geaccepteerd ...' (kamerstuk 32 015, wijziging burgerlijk wetboek, afdeling 3b, maatregel van opgroeiondersteuning, artikel 253z).

Een weigering van de ouders om mee te werken aan het wegwerken van taalachterstanden in het licht van het nieuwe rechtsregime kan dan worden opgevat als een vorm van verwaarlozing van het kind die daartegen bescherming behoeft. De Tweede Kamer heeft ingestemd met de wijziging. Het woord is nu aan de Eerste Kamer.

Als het wetsvoorstel doorgang vindt en de maatregel van opgroeiondersteuning wordt geïntroduceerd, biedt dit aanknopingspunten voor een verplichte voorschoolse educatie. Daarbij moet aantoonbaar zijn dat een kind bedreigd wordt in de ontwikkeling.

Een belangrijke consequentie van de introductie van de opgroeiondersteuningsmaatregel is wel dat de doelgroep die met deze wet bereikt kan worden, vele malen groter kan zijn dan de huidige doelgroep. Een praktisch bezwaar zou kunnen zijn dat als de huidige route gevolgd wordt, dat leidt tot 'verstoppingen' bij de RvdK en de kinderrechter, en wellicht ook al bij BJZ. Dat zou ervoor pleiten de uitvoering van de wet op te hangen aan de bevoegdheden van de burgemeester.

Conclusie

De voorgenomen wetwijziging om de burgemeester meer bevoegdheden te geven inzake de *coördinatie* van zorg biedt geen aanknopingspunten om voorschoolse educatie verplicht te stellen. Wel kan deze uitbreiding van de bevoegdheden ertoe leiden dat het aanbod aan voorschoolse educatie wordt uitgebreid en dat het aanbod nadrukkelijker onder de aandacht van de doelgroepen wordt gebracht. Op deze wijze zou deze voorgenomen wetwijziging de beoogde effecten van de Wet OKE kunnen versterken.

De uitbreiding van de burgemeestersbevoegdheden conform artikel 255, vierde lid van het BW, in combinatie met de introductie van de verplichte

¹³ Kamerstukken II (2008-2009), 32 015, nr. 3.

maatregel van opgroeiondersteuning biedt wel degelijk (juridische) mogelijkheden om dwang bij voorschoolse educatie voor kinderen van specifieke (groepen) ouders toe te passen.

7 Integratie en inburgering

Met betrekking tot integratie en inburgering zijn twee aspecten van belang. In relatie tot integratie is vooral de zogenaamde ‘achter-de-voordeuraanpak’ interessant omdat deze aanpak de publieke verantwoordelijkheid in zekere zin oprekt tot de private levenssituaties van mensen van wie men het vermoeden heeft dat zij niet volwaardig (kunnen) participeren in de samenleving. Hier is eenzelfde ontwikkeling gaande als we eerder in dit advies signaleerden bij de sector openbare orde en veiligheid.

In relatie tot inburgering biedt de Wet inburgering wellicht perspectieven omdat verondersteld mag worden dat een deel van de doelgroep van de voorschoolse educatie bestaat uit (kinderen) van inburgeraars. Beide aspecten beschrijven we hieronder.

De ‘achter-de-voordeuraanpak’ maakt deel uit van de wijkenaanpak. De ervaring van de wijkenaanpak, ook aangehaald door minister Donner in zijn brief van 28 januari 2011 (kamerstuk 30 995, nr. 85), is dat deze aanpak goed aansluit bij het belevingsniveau van burgers. Gebiedsgericht werken en bewoners centraal zetten, kan de afstand tot instituties verkleinen en biedt dus kansen voor een beter gebruik van voorzieningen die voorschoolse educatie aanbieden.

Een belangrijk instrument om hulpbehoevenden te bereiken dat is ingezet voor de wijkenaanpak zijn huis-aan-huisbezoeken. Uit een studie van het NICIS¹⁴ komen verschillende varianten naar voren, waarbij in alle gevallen *outreaching* werken centraal staat. Ook wordt het instrument ingezet vanuit verschillende beleidsvelden, zoals gezinsbeleid, WWB en de WMO. Juist omdat het om een integrale aanpak gaat, is het logisch dat verschillende beleidsvelden worden betrokken. De problematiek van gezinnen ligt ook vaak op verschillende terreinen.

De doelgroep van bovengenoemde aanpak zijn alle bewoners in een specifieke wijk, buurt of straat, maar ook bijvoorbeeld huurders van een bepaalde woningbouwvereniging. Het gaat doorgaans om wijken met relatief veel sociaallyke gezinnen, waaronder veel allochtonen. Hier wonen dus ook veel kinderen die vallen onder de doelgroep van vve.

Mensen worden huis-aan-huis benaderd na een schriftelijke aankondiging via een brief of flyer. Wanneer zij ervoor openstaan vindt een gesprek plaats. In sommige gemeenten wordt een open gesprek gevoerd en in andere wordt een vragenlijst gebruikt waarop verschillende leefgebieden systematisch worden uitgevraagd (onderwijs, gezondheid, woning, werk, inkomen, schulden). Op basis van de informatie kan een stappenplan worden opgesteld voor vervolgstappen.

In deze achter-de-voordeurprojecten is uitdrukkelijk geen sprake van dwang. Daar is geen wettelijk kader voor. Het binnenlaten van de hulpverleners is op

¹⁴ Lupi, T. en S. Schelling (2009) *Eerste hulp bij sociale stijging, een literatuuronderzoek naar ‘achter de voordeur’aanpakken*. Den Haag: Nicis Institute.

basis van vrijwilligheid. Uit de evaluaties blijkt echter dat veel bewoners er geen problemen mee hebben en de medewerkers graag binnenlaten, vooral als het uitgangspunt is dat de behoeften en belangen van de cliënten centraal staan. Dwang is eventueel wel mogelijk in gezinnen die leven van een uitkering. Ouders die geactiveerd worden vanuit de WWB, lopen de kans gesanctioneerd te worden als ze niet meewerken. Indien ze wel meewerken zal in veel gevallen opvang nodig zijn voor de kinderen en komt een voorschoolse voorziening in beeld. De dwang waar we hierover spreken is dus niet direct gericht op deelname aan voorschoolse educatie, maar op participatie van ouders in re-integratietrajecten.

Er zijn wel projecten met meer dwang, maar dan gaat het om multiprobleemgezinnen die al bij instanties bekend zijn of om controlehuisbezoeken door bijvoorbeeld de sociale dienst. In dergelijke huisbezoeken is meer discussie over de rechtmatigheid wat betreft privacy.

De doelen van de Wet inburgering en de verplichte voorschoolse educatie liggen niet erg ver uit elkaar. Het gaat immers om taalbeheersing en de verhoogde kansen die dit biedt om volwaardig in de maatschappij te kunnen participeren. Met de Wet inburgering uit 2007 werd iedereen van buiten de EU die niet beschikte over de Nederlandse nationaliteit en niet kon aantonen over voldoende Nederlandse taalvaardigheid te beschikken door middel van een eerder behaald diploma, certificaat of staatsexamen verplicht om het inburgeringsexamen of staatsexamen NT2 te halen. Andere anderstaligen die onvoldoende Nederlands spreken kunnen zich vrijwillig melden voor inburgeringscursussen. De kinderen van een groot deel van de inburgeraars hebben ook een taalachterstand en vallen in de doelgroep voor voorschoolse educatie. In de memorie van toelichting bij de wet staat letterlijk: 'Wie zelf niet beschikt over de vaardigheden om aan de Nederlandse samenleving te kunnen deelnemen, zal dergelijke vaardigheden ook niet kunnen overbrengen op de minderjarige kinderen ten aanzien van wie hij een opvoedende taak heeft' (pagina 15).

Inburgeringsplichtigen moeten niveau A2 behalen binnen 3,5 jaar nadat zij van de gemeente een beschikking hebben gekregen. Voldoen aan het inburgeringsexamen is een vereiste voor naturalisatie. Daarnaast kunnen mensen die niet inburgeringsplichtig zijn, maar nog onvoldoende Nederlands beheersen, ook gebruikmaken van het inburgeringsaanbod. Het gaat hierbij vooral om EU-migranten en om oudkomers die genaturaliseerd zijn, maar de taal nog niet beheersen. Met ingang van 1 januari 2013 zullen vrijwillige inburgeraars naar verwachting nauwelijks meer gebruikmaken van deze mogelijkheid omdat de kosten dan niet langer vergoed worden door de gemeente.

De gemeenten hebben de taak om de verplichte inburgeraar op de hoogte te brengen, eventueel een voorziening aan te bieden en ervoor te zorgen dat de inburgeraar van de voorziening ervan gebruik gaat maken, en als geen gebruik wordt gemaakt van de aangeboden voorziening, boetes op te leggen.

In de evaluatie van de Wet inburgering was de termijn van 3,5 jaar die een inburgeraar heeft om te voldoen aan de wettelijke eisen nog niet verstreken.

De verplichte inburgeraars zijn geregistreerd in het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen (BPI). Alle nieuwkomers van buiten de Europese Unie worden opgenomen in dit bestand.

De inpassing van verplichte voorschoolse educatie in de mogelijkheden van de Wet inburgering stuit vooral op praktische en bestuurlijke bezwaren. Of er ook juridische tegenargumenten zijn, is moeilijk te zeggen, maar één van de geraadpleegde experts geeft aan dat de koppeling tussen inburgerings-eisen en verplichte voorschoolse educatie wellicht op bezwaren zal stuiten. De koppeling tussen taaleisen en verblijfsrechtelijke consequenties wordt algemeen beschouwd als een onevenredige maatregel en daarom in strijd met het gemeenschapsrecht.¹⁵ Dat geldt vrijwel zeker voor gemeenschaps-onderdanen/Unieburgers en hun gezinsleden op grond van Richtlijn 2004/38. Voor derdelanders zijn er vermoedelijk ruimere mogelijkheden. De richtlijnen die op hen van toepassing zijn, zijn namelijk reeds voorzien van taal- en integratie-eisen. De meest voor de hand liggende mogelijkheid om deze eisen af te dwingen, is in het gemeenschapsrecht te vinden in financiële prikkels. Verblijfsrechtelijke consequenties liggen bij derdelanders moeilijker, maar zijn niet per definitie onverenigbaar met het gemeenschapsrecht.

Uit bestuurlijk en maatschappelijk oogpunt bezien, is een verplichting tot voorschoolse educatie die opgehangen wordt aan de Wet inburgering moeilijk voorstelbaar. We wijzen hierbij op de motie-Bosma van 10 oktober 2007 voor een verplichte voorschoolse educatie, die weinig ondersteuning vond bij andere partijen.¹⁶

De inburgering zal wel een goede ingang vormen om doelgroepen te bereiken. Een grote groep van de kinderen met een taalachterstand zal zich in deze doelgroep bevinden.

Conclusie

Het doel van de Wet inburgering is om niet-Nederlandstaligen in staat te stellen zich de taal eigen te maken zodat zij volwaardig kunnen participeren in de Nederlandse samenleving. Daarbij wordt ook in de memorie van toelichting expliciet gerefereerd aan de kinderen van de inburgeringsplichtigen. De wet legt deze kinderen geen verplichtingen op, maar het is denkbaar dat de wet op dit punt gewijzigd wordt. Maatschappelijke, bestuurlijke en praktische (en wellicht ook juridische) bezwaren tegen een dergelijke wijziging zullen hier echter zwaar wegen.

De uitvoering van de wet biedt wel volop aanknopingspunten als vindplaats voor (ouders van) kinderen die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen. Dat geldt eveneens voor de 'achter-de-voordeuraanpak' die zicht kan bieden

¹⁵ Nehmelman et al. (2009).

¹⁶ Stemmingen, 16 oktober 2007, 28 760, nr. 13.

op verborgen problematiek bij huishoudens en in het verlengde daarvan ook taalachterstanden zou kunnen traceren bij jonge kinderen.

8 Wet werk en bijstand

In deze sector zijn twee wetten van belang: de Wet werk en bijstand (WWB) en de Wet investeren in jongeren (WIJ).

Met betrekking tot de WWB geldt dat gemeenten een (re-)integratieverordening moeten opstellen. Hierin is vastgelegd op welke wijze de ondersteuning bij arbeidsinschakeling wordt geregeld en welke gemeentelijke voorzieningen daarvoor worden ingezet. Gemeenten beschikken over een vrij besteedbaar re-integratiebudget om bijstandsgerechtigden naar de arbeidsmarkt te begeleiden. De gemeente kan ervoor kiezen om de re-integratie zelf uit te voeren of dit uit te besteden aan aanbieders op de particuliere re-integratiemarkt. Tot het re-integratie-instrumentarium behoren onder andere de volgende instrumenten: scholing, loonkostensubsidie, gesubsidieerde arbeid, sociale activering, premies, kinderopvang en stages.

Tot in de jaren negentig zag men aanbodversterkende activiteiten zoals scholing en sollicitatietraining als dé sleutel tot terugkeer naar de arbeidsmarkt. Het gebrek aan aantoonbaar effect van deze benadering heeft geleid tot grote scepsis over het inzetten van scholingsactiviteiten (Divosa, 2009). Dit heeft mede bijgedragen aan de opkomst van Work First. Deze methodiek wordt gekenmerkt door de combinatie van het verplichten van werkactiviteiten (gekoppeld aan sancties) en het vergroten van kennis en vaardigheden van de deelnemers. Werk is daarbij niet het eindpunt van het re-integratietraject, maar een belangrijk onderdeel ervan (RWI, 2008). Hoewel activering een belangrijk doel is van Work First is er ook zeker sprake van een preventieve insteek die als drang aangemerkt kan worden. Deze methodiek heeft ook ten doel om mensen die niet willen werken buiten de uitkering te houden.

Met ingang van 1 oktober 2009 komen jongeren tot 27 jaar die zich aanmelden voor bijstand, niet meer in aanmerking voor een WWB-uitkering. Daarvoor in de plaats is de WIJ in werking getreden. In het kader van deze wet hebben jongeren tot 27 jaar recht op een werk-leeraanbod van de gemeente. Alleen als het inkomen te laag is, of als de gemeente geen aanbod kan doen, kan een jongere nog wel recht hebben op een inkomensvoorziening. Jongeren die weigeren van het werk-leeraanbod gebruik te maken hebben geen recht op de inkomensvoorziening.

Omdat een deel van de doelgroep voor verplichte voorschoolse educatie zich bevindt onder bijstandsgerechtigden, is een denkrichting al snel om bij de verplichtingen die de WWB schept aan te sluiten. Het zou dan gaan om de sociale activeringsplicht die voortvloeit uit artikel 9 van de WWB. Dit is een middel dat gemeenten aangrijpen om uitkeringsgerechtigden te dwingen gezinsproblemen op te lossen. De achterliggende gedachte daarbij is dat als er gezinsproblemen zijn, uitkeringsgerechtigden niet kunnen werken en zodra die opgelost zijn wel. Het dwangmiddel dat gebruikt wordt is: korten op de uitkering op grond van artikel 9 van de WWB. In sommige gemeenten worden

dergelijke maatregelen al door de gemeente toegepast. In hoeverre een taalachterstand van kinderen als gezinsproblematiek te bestempelen is, is nog de vraag. Een recente uitspraak van de rechtbank Arnhem geeft echter aanknopingspunten om ervan uit te gaan dat dat zo is.¹⁷ Aan de bijstandsverlening kan volgens de rechter een nadere verplichting zoals bedoeld in artikel 55 van de WWB worden verbonden. De bedoeling van een dergelijke verplichting was in casu 'om op termijn tot vermindering en uiteindelijk tot beëindiging van de bijstand te kunnen komen en om te voorkomen dat de kinderen van de eiseres in de toekomst(langdurig) bijstandsafhankelijk worden' (r.o. 3.2). Het criterium dat de rechtbank gebruikt om te oordelen over de rechtvaardiging van een dergelijke verplichting is dat er een voldoende rechtstreeks verband aanwezig is tussen de aard en de inhoud van de op te leggen verplichting enerzijds en de arbeidsinschakeling. De rechtbank oordeelt dat dit verband aanwezig is. De nadere verplichting die in deze werd opgelegd is een zogenaamd Vroegtijdige Interventie in Gezinnen-traject (VIG)¹⁸, maar andere verplichtingen zijn in lijn met deze uitspraak ook voorstelbaar. Het is niet ondenkbaar dat voorschoolse educatie deel van een VIG-traject zou kunnen gaan uitmaken.

In een vergelijkbare zaak, waar de rechtbank Amsterdam uitspraak heeft gedaan, wordt echter anders geoordeeld.¹⁹ De rechtbank Amsterdam acht dat het welslagen van een VIG-traject in een 'wel heel ver verwijderd verband staat tot een eventuele succesvolle herintreding van eiseres op de arbeidsmarkt'.

Het oordeel van de rechtbanken is dus niet eenduidig, maar de uitspraak van de rechtbank in Arnhem zou een aanknopingspunt kunnen bieden. Het wachten is op een richtinggevende uitspraak van het hoogste rechtscollege in dit soort zaken, de Centrale Raad van Beroep.

Conclusie

Het doel van de WWB is primair gericht op herintreding op de arbeidsmarkt en sluit in dat opzicht niet optimaal aan bij de wens om een wettelijke basis te vinden voor het verplicht opleggen van voorschoolse educatie. De uitvoeringspraktijk van de wet laat echter zien dat het doel van de wet ruim geïnterpreteerd kan worden: om een toekomstig beroep op de WWB te voorkomen, is verplichte voorschoolse educatie gerechtvaardigd. Als deze interpretatie van de wet de heersende interpretatie gaat worden, dan biedt de

¹⁷ LJN: BP4880, Rechtbank Arnhem, AWB 10/3687, 7 februari 2011.

¹⁸ VIG-trajecten worden vooral aangeboden aan alleenstaande moeders met een WWB-uitkering met kinderen onder de leeftijd van zestien jaar. Deze ouders hebben een grote afstand tot de arbeidsmarkt (trede 4) en zijn niet in staat hun privéleven op orde te brengen en zodoende activiteiten te ontplooiën die gericht zijn op herintreden op de arbeidsmarkt. Het VIG-traject is bedoeld om weer orde en regelmaat in het gezin te krijgen zodat deze moeders een re-integratietraject kunnen volgen.

¹⁹ LJN: BM5316, Rechtbank Amsterdam, AWB 08/1821, 29 april 2010.

wet wel degelijk aanknopingspunten. De jurisprudentie is op dit vlak echter nog volop in ontwikkeling.

De doelgroep van de wet vertoont daarnaast een grote overlap met de doelgroep van de voorschoolse opvang. Dat maakt dat de uitvoering van de WWB een goede vindplaats is voor de doelgroep van de voorschoolse educatie, net als het CJG/consultatiebureau.

9 Drangmogelijkheden

In de voorgaande paragrafen hebben we vanuit verschillende sectoren de mogelijkheid tot dwang beschreven en beoordeeld. Daarbij is bij een aantal sectoren ook al zijdelings gewezen op de mogelijkheden om drang toe te passen. In deze paragraaf gaan we expliciet in op de drangmogelijkheden. Om op een effectieve en efficiënte wijze drang te kunnen uitoefenen, is het van belang dat 1) ouders van kinderen in de voorschoolse leeftijd ook daadwerkelijk worden bereikt en 2) de doelgroepen van voorschoolse educatie kunnen worden onderscheiden van kinderen die geen (dreigende) taalachterstand hebben. Overigens gelden beide voorwaarden uiteraard ook als er sprake is van dwang.

Er zijn verschillende mogelijkheden om de doelgroepen daadwerkelijk te bereiken. Ouders van jonge kinderen in de voorschoolse leeftijd bezoeken vrijwel zonder uitzondering het consultatiebureau. Het consultatiebureau/het CJG biedt dus een goed ingang om ouders van de doelgroepkinderen te bereiken. Het ligt voor de hand om te concluderen dat het consultatiebureau dan wel het CJG een belangrijke rol kan vervullen als vindplaats voor kinderen met een (dreigende) taalachterstand. Het is dan wel van belang dat op een objectieve, niet discriminerende en wetenschappelijk onderbouwde wijze daadwerkelijk kan worden vastgesteld of er bij specifieke kinderen daadwerkelijk sprake is van een (dreigende) taalachterstand. Op dit moment is er nog geen sprake van een dergelijke toets. Het Van Wiechenschema is bedoeld om medische stoornissen te achterhalen.

Er kan worden geconcludeerd dat aan een belangrijke voorwaarde om drang toe te passen, namelijk in staat zijn om de doelgroep ook daadwerkelijk te bereiken, kan worden voldaan.

Aangenomen mag worden dat het bereik van het consultatiebureau onder specifieke groepen ouders lager is dan het gemiddelde bereik. Het is aannemelijk te maken dat dit met name geldt voor ouders die ook op andere terreinen niet volwaardig participeren (bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt), dan wel aangewezen zijn op specifieke hulp- en ondersteuningstrajecten (bijvoorbeeld een gezinscoach). Vanuit verschillende sectoren zijn er voor deze groepen ouders vangnetconstructies. Het ligt voor de hand dergelijke vangnetconstructies zoals bijvoorbeeld de 'achter-de-voordeuraanpakken' en de huisbezoeken vanuit de WWB aan te grijpen om het bereik onder specifieke moeilijke doelgroepen te vergroten. De Wet inburgering lijkt daar

ook uitermate geschikt voor. Door deze vangnetconstructies met elkaar te verbinden via een gemeentelijke integrale aanpak van personen en gezinnen die ondersteuning en hulpverlening nodig hebben, kan een nog groter bereik en dus ook een grotere effectiviteit worden gerealiseerd.

Het is de vraag of ook aan de tweede voorwaarde (de doelgroep kunnen selecteren) kan worden voldaan. Er is geen wetenschappelijk gevalideerd selectie-instrument dat jonge kinderen met een (dreigende) taalachterstand kan onderscheiden van kinderen die geen achterstand hebben. Het Van Wiechenschema is bedoeld om *ontwikkelingsstoornissen* te achterhalen. Het is de vraag of dit schema ook kan worden gebruikt als toets en selectie-instrument voor het vaststellen van een taalachterstand die is ontstaan vanuit niet-medische oorzaken.

Voorschoolse educatie wordt momenteel aangeboden op kinderdagverblijven en peuterspeelzalen. Van de driejarigen bezoekt 92 procent volgens de Onderwijsraad een kinderdagverblijf en/of een peuterspeelzaal. Volgens de laatste landelijke monitor van Sardes (2010) biedt 67 procent van de groepen in peuterspeelzalen en 59 procent van de kinderdagverblijfgroepen een vve-programma aan. Met name het aanbod bij kinderdagverblijven is de laatste jaren enorm toegenomen.

Conclusie

De conclusie is dat steeds meer kinderen toegang hebben tot een aanbod van voorschoolse educatie. Het is dan ook zeer voorstelbaar dat via de Wet OKE ingezet wordt op verdere uitbreiding van dit aanbod en ouders (zonder dwang) tegelijkertijd nog meer dan nu gestimuleerd worden om gebruik te maken van dit aanbod. Het consultatiebureau biedt hiervoor een goede ingang, maar ook de inburgeringtrajecten, achter-de-voordeuraanpakken, huisbezoeken vanuit de WWB bieden goede mogelijkheden om ouders te stimuleren om hun kinderen gebruik te laten maken van voorschoolse educatie. Als steeds meer kinderdagverblijven en peuterspeelzalen een dergelijk aanbod gaan verzorgen, zal uiteindelijk ook de noodzaak van een taaltoets komen te vervallen. De juristen die hebben geparticipeerd in de expertmeeting zijn ook zonder uitzondering van mening dat drang te prefereren valt boven dwang.

BIJLAGE

Deelnemers expertgroep

- Prof. Mr. A. E. Schilder
Hoogleraar Staats en Bestuursrecht, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Mr. K.(Kees) Blankman
Universitair docent Familie- en Gezondheidsrecht, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Mr. dr. H.-M.Th.D. ten Napel
Universitair docent Staats- en Bestuursrecht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden.
- Mr. K.M. (Karin) de Vries
Docent faculteit der rechtsgeleerdheid, staats- en bestuursrecht, migratierecht, Vrije Universiteit te Amsterdam.
- Mr. M. (Michel) Vols
Lector Rijksuniversiteit Groningen, faculteit rechtsgeleerdheid en Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid.
- Prof mr. drs. M. Bruning
Bijzonder hoogleraar jeugdrecht, faculteit rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden.

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl