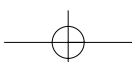
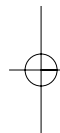
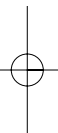
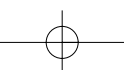
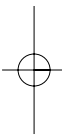
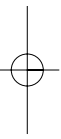


## Onderwijs, opvoeding en opvang





# Onderwijs, opvoeding en opvang

Symposiumbundel  
Nederlandse Vereniging  
voor Onderwijsrecht 2006

Deel 26 in de serie Onderwijs-  
recht van de Nederlandse  
Vereniging voor Onderwijsrecht

Redactie:  
mr. J.M.M. van de Ven

*Meer informatie over deze en andere uitgaven kunt u verkrijgen bij:*

Sdu Klantenservice  
Postbus 20014  
2500 EA Den Haag  
tel.: 070 – 378 98 80  
fax: 070 – 378 97 83

NVOR  
Woutersweg 67  
2691 PN 's-Gravenzande  
tel.: 0174-418612  
[www.vornederland.nl](http://www.vornederland.nl)

© NVOR  
© Sdu Uitgevers bv Den Haag, 2007  
ISBN 978-90-12-12110-1  
NUR 840

Zetter: Studio Typeface, Lelystad

Alle rechten voorbehouden. Alle auteursrechten en databankrechten ten aanzien van deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden. Deze rechten berusten bij Sdu Uitgevers bv.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van reprografische vervoelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16 h Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich te wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)). Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de uitgever.

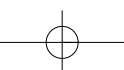
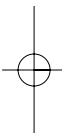
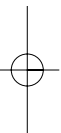
Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de afwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the publisher's prior consent.

While every effort has been made to ensure the reliability of the information presented in this publication, Sdu Uitgevers neither guarantees the accuracy of the data contained here in nor accepts responsibility for errors or omissions or their consequences.

## Inhoud

	blz.
Voorwoord	7
Thuis op school. Over kinderopvang en school en de verhouding tussen opvoeding en onderwijs <i>prof. mr. P.J.J. Zoontjens</i>	9
Onderwijs, opvoeding en opvang, een overzicht <i>mr. J.M.M. van de Ven</i>	51
Over de auteurs	77



## Voorwoord

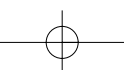
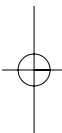
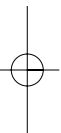
Het thema 'Onderwijs, opvoeding en opvang' van het jaarsymposium van de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht, dat op 1 december 2006 plaats vond, refereert aan de invoering van de voor- en naschoolse opvang, waarop ouders met kinderen op de basisschool met ingang van het schooljaar 2007/2008 aanspraak kunnen maken. Vanaf 1 januari 2007 moeten scholen de wensen van ouders inventariseren en vanaf 1 augustus 2007 moeten basisscholen voor- en naschoolse opvang regelen als ouders daarom vragen. Met de wijziging van de WPO en de WMO in verband met buitenschoolse opvang (BSO) van 20 november 2006 is invulling gegeven aan een in september 2005 kamerbreed aangenomen motie van Van Aartsen en Bos.

In deze bundel – nummer 26 in de serie Onderwijsrecht van de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht – is allereerst het preadvies opgenomen van prof. mr. P.J.J. Zoontjens, hoogleraar onderwijsrecht aan de Universiteit van Tilburg en lid van het bestuur van NVOR, getiteld: 'Thuis op school. Over kinderopvang en school en de verhouding tussen opvoeding en onderwijs'. In zijn preadvies constateert de auteur dat met het overheidsbeleid om wettelijk geregeld onderwijs en kinderopvang aan elkaar te koppelen, de behoefte aan doordinking van de grens tussen het recht op onderwijs en het recht op opvoeding opnieuw actueel wordt. En bestaat er zoiets als een recht op kinderopvang en voorschool en hoe verhoudt zich dat tot het opvoedingsrecht en het recht op onderwijs? Tevens speelt de vraag tot hoever er integratie van onderwijs en andere activiteiten in de school plaats kan vinden, zonder afbreuk te doen aan de verantwoordelijkheid en professionaliteit van de kerntaken waarvoor de school staat. In het preadvies is beoogd een zodanige weergave van het betreffende beleidsveld te bereiken dat daarbij de belangrijkste algemene vragen kunnen worden behandeld.

Ten gerieve van de lezer is tevens het overzicht opgenomen van de ontwikkelingen rond het thema, dat door mr. J.M.M. van de Ven, vice-voorzitter van NVOR, in aansluiting op het preadvies van prof. Zoontjens voor het jaarsymposium is verzorgd.

Het beleidsveld 'Onderwijs, opvoeding en opvang' betreft een nieuwe ontwikkeling voor het onderwijsrecht en de schoolpraktijk, die voor zijn invulling feitelijk nog in de fase van voorbereiding verkeert. Preadviseur Zoontjens spreekt in dit verband van een vrij ingrijpende vermaatschappelijking van de school. Zijn de doelstellingen van goed op elkaar aansluitende voorzieningen te realiseren binnen de huidige stelsels of zal daarvoor een toenemende integratie van stelsels nodig zijn? De toekomst zal het leren. Wij zijn de auteurs zeer erkentelijk voor hun bijdragen waarmee zij de complexe materie helder in overzicht hebben gezet en grondig hebben geanalyseerd.

Het bestuur van de Nederlandse  
Vereniging voor Onderwijsrecht





## Thuis op school

*Over kinderopvang en school en de verhouding tussen opvoeding en onderwijs*

prof. mr. P.J.J. Zoontjens

### 1 Inleiding

#### 1.1 Algemeen

Thuis op school. Het onderscheid tussen de eigen huiselijke omgeving en school ver- vaagt. In deze bijdrage wordt aandacht besteed aan een aantal vraagstukken in verband met het overheidsbeleid, om voorzieningen van wettelijk geregeld onderwijs, vroeg- en voorschoolse educatie en kinderopvang ruimtelijk aan elkaar te koppelen, en inhoudelijk op elkaar af te stemmen. Het aldus centraal stellen van het kind behelst een vrij ingrijpend proces van vermaatschappelijking van de school. Activiteiten van onderwijs worden met andere activiteiten in sch(o)ol(gebouw)en samengebracht. Over wat dit betekent voor de ouders en de school wordt in dit preadvies ingegaan. Naar het zich laat aanzien wordt de behoefte aan doordenking van de grens tussen het recht op onderwijs en het recht op opvoeding opnieuw actueel. Tevens speelt de algemene vraag tot hoever er integratie van onderwijs en andere activiteiten in de school plaats kan vinden, zonder afbreuk te doen aan de verantwoordelijkheid en professionaliteit voor de kerntaken waarvoor de school staat.

Ik heb gepoogd het betoog dat zich hier zal ontvouwen vooral als een stuk ter overdenking en ten behoeve van discussie op te zetten. Ik voel me daarbij gesteund door het instructieve overzicht van de hand van Jos van de Ven over 'Onderwijs, Opvoeding en Opvang' dat eveneens in deze bundel is opgenomen. Dankzij dit overzicht hoef ik niet gedetailleerd aandacht te besteden aan de problematiek, al zal ik er niet aan kunnen ontkomen hier en daar wat langer stil te staan. De benadering van dit preadvies als een discussiestuk lijkt het meest zinvol, omdat de problematiek van kinderopvang in juridische zin nog onvoldoende is uitgekristalliseerd. We staan slechts aan het begin van een ontwikkeling die thans hoogstens in de fase van voorbereiding of parlementaire behandeling verkeert. Jurisprudentie ontbreekt nagenoeg, alsmede beschouwingen van rechtsgeleerde aard. Er zal ook niet worden gestreefd naar een minutieuze weergave van het beleidsveld, zijn historie, huidige staat en toekomst. Het doel is een zodanige weergave te bereiken dat de belangrijkste algemene vragen kunnen worden behandeld.

#### 1.2 Motie Van Aartsen-Bos

Voor wellicht velen is het startpunt van de discussie geweest de motie Van Aartsen-Bos, welke tijdens de algemene beschouwingen op 22 september 2005 in de Tweede Kamer werd aangenomen.<sup>1</sup> Daarin wordt geconstateerd dat er een spanningsveld bestaat tussen de arbeidstijden van werkende ouders en de schooltijden van hun kinderen in het primair onderwijs en dat veel werkende ouders daardoor voor de opvang van hun kinde-

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 300, nr. 14.

ren aangewezen zijn op de voor- en naschoolse opvang. Gesteld wordt dat dit een aanzienlijke belasting is voor zowel ouders als hun schoolgaande kinderen. Daarom wordt de regering verzocht stappen te ondernemen om scholen via wet- en regelgeving te verplichten tussen 7.30 en 18.30 uur voor- en naschoolse opvang te verzorgen of daarvoor faciliteiten te bieden.

Het is van belang op te merken dat Van Aartsen en Bos met hun motie in een reeds lopende ontwikkeling stappen. Zij zijn niet de eersten die voor concentratie en samenhang van activiteiten pleiten. De overheid is reeds sinds de vroege jaren negentig bezig om voorzieningen voor jonge kinderen te faciliteren, vaak rond scholen. Daarbinnen zijn initiatieven tot het aanbieden van voor- en vroegschoolse educatie (VVE)<sup>2</sup> en tot opvang van kinderen in kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en kinderopvangcentra te onderscheiden. Voor het geheel van deze initiatieven is niet één verantwoordelijke minister aan te wijzen, wat erop duidt dat we met een versnipperd systeem te maken hebben. In 2002 vormde dit reeds aanleiding voor de Onderwijsraad de vorming van institutioneel geconcentreerde kindercentra te bepleiten, waarin de functies van zorg, opvang en educatie ten behoeve van de ontwikkeling van het kind centraal staan.<sup>3</sup> Daarnaast kennen we ook sinds een decennium de nog steeds groeiende aanwas, meestal door initiatieven van onderop, van brede scholen waarbij het gemeentebestuur vaak een ondersteunende rol speelt of heeft gespeeld. Op de geschiedenis en huidige stand van zaken van VVE en kinderopvang wordt hieronder afzonderlijk ingegaan.

Hoewel hij niet de eerste aanzet biedt is de motie Van Aartsen-Bos wel zonder twijfel de oorzaak van de huidige dynamiek in de discussie over de afstemming van VVE, kinderopvang en onderwijs. De motie ontlokte aanvankelijk kritiek vanuit verschillende hoeken. Minister Van der Hoeven verklaarde daags na de algemene beschouwingen op haar weblog<sup>4</sup> dat ze grote twijfels had over het plan. Volgens haar mochten leraren geen kinderopvang worden. Verder hadden de indieners van de motie in haar ogen vele vragen opengelaten en hadden ze de consequenties niet overzien, zoals wie de opvang moet organiseren en betalen, en wie de kwaliteit moet garanderen. De Besturenraad en Algemene Onderwijsbond uitten soortgelijke kritiek,<sup>5</sup> wat voor Van Aartsen weer aanleiding was om op te merken dat nu hij niet bij alle Hollandse belangenverenigingen voor zijn motie was gaan buurten, de polder acuut in een kramp schoot.<sup>6</sup> Algemene verontwaardiging klonk op toen van regeringszijde werd bekendgemaakt dat de opvang op school zou worden verzorgd door bijstandsmoeders met kinderen onder de vijf jaar, die zijn vrijgesteld van de sollicitatieplicht. Voor deze gedachte, die erop neerkomt dat het er wel even bij gedaan kan worden door onbevoegde, niet-deskundige personen, bleek geen enkel draagvlak te bestaan.<sup>7</sup>

2 Meestal uitgevoerd in een peuterspeelzaal, zie Onderwijsraad, *Spelendevijf. Kindercentrum en basisschool hand in hand*, adviesnr. 20020255/662, Den Haag, juni 2002 (voortaan: Onderwijsraad 2002), p. 15.

3 Onderwijsraad 2002, p. 50 e.v.

4 De week van M. Op [www.minocw.nl](http://www.minocw.nl), week 38 2005.

5 *Reformatorisch Dagblad*, interneteditie d.d. 28 september 2005.

6 *NU.nl nieuws*, editie 8 oktober 2005. Zie: <http://www.nu.nl/news.jsp?n=605508&c=11>.

7 Onderwijsraad 2006b, p. 14.

Na de beginfase is de kritiek verstomd. Momenteel wordt er in Den Haag hard gewerkt aan de realisering van de door de motie Van Aartsen-Bos geuite wensen. Het draagvlak in de samenleving is er intussen groot voor. De Onderwijsraad heeft in zijn advies van juni 2006 aandacht gevraagd voor acht majeure ambities in het onderwijsbeleid van de nabije toekomst. Eén ervan is te investeren in 'gezins- en kindvriendelijke voorzieningen', waarmee wordt bedoeld op VVE en andere vormen van kinderopvang.<sup>8</sup> Het denken over een en ander is sinds de algemene beschouwingen van 2005 ook voortgeschreden.

### 1.3 Achtergrond van de problematiek

Nederland staat met zijn discussie over de kinderopvang niet alleen. Veel overheden van westerse staten worstelen momenteel met dit vraagstuk. Volgens een recente studie van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) is de vraag of moet worden geïnvesteerd in kinderopvang al in de meeste landen bevestigend beantwoord. Nu gaat het er bij hen vooral om waarin en hoeveel moet worden geïnvesteerd. Deze discussie markeert, zoals in de studie wordt opgemerkt:

'a profound change from the orthodoxy prevailing in the immediate post-war period. Societies at that time saw the development and socialisation of the child almost entirely in terms of mother-child attachment, within the context of the male breadwinner family model. Child care was essentially home care by mothers, with some marginal use of informal care through other family members or neighbours (...). This model of child rearing has now lost its dominant position in the face of four broad contextual challenges:

- The rise of the service economy and the influx of women into salaried employment.
- The necessary reconciliation of work and family responsibilities in a manner more equitable for women.
- The demographic challenges of falling fertility and increased immigration, particularly in European countries.
- The need to break the cycle of poverty and inequality that begins in early childhood.<sup>9</sup>

Deze vier 'contextuele uitdagingen', of misschien beter uitgedrukt: factoren leidend tot versterkte beleidsaandacht voor kinderopvangvoorzieningen, verdienen voor de Nederlandse situatie nadere toelichting. In de eerste plaats de *toename van de instroom van vrouwen in betaalde arbeid*. Het Centraal Bureau voor de Statistiek signaleert een trend dat de Nederlandse vrouw minder geneigd is thuis te blijven en meer wil werken. Was er in 1995 sprake van een arbeidsparticipatie van 43,5% van de Nederlandse vrouwen, in 2004 was deze gestegen naar 54,4%.<sup>10</sup> Het percentage werkende vrouwen zal naar verwachting nog stijgen in de toekomst. Verreweg de meeste Nederlandse vrouwen werken echter in deeltijd. Nog geen 10% werkt voltijds. Er lijkt bij hen momenteel ook geen animo aanwezig om het percentage voltijdswerkers substantieel op te krikken in de toekomst.<sup>11</sup> De stijging van de arbeidsparticipatie is gepaard gegaan met bijna een verdub-

8 Onderwijsraad, *Doelgericht investeren in onderwijs*, adviesnr. 20060216/846, Den Haag juni 2006, p. 10 e.v.

9 *Starting Strong II. Early Childhood Education and Care*, OECD Paris 2006 (voortaan: OESO 2006), p. 20.

10 Bron: Onderwijsraad, *Een vlechtwerk van opvang en onderwijs*, adviesnr. 20060062/857, Den Haag februari 2006 (voortaan: Onderwijsraad 2006b), p. 21.

11 Bron: Wil Portegijs, Mariëlle Cloin, Ingrid Ooms, Evelien Eggink, *Hoe het werkt met kinderen. Moeders over kinderopvang en werk*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag, maart 2006 (voortaan SCP 2006), p. 27.

beling van de capaciteit aan aantallen plaatsen van kinderopvang in een periode van vijf jaar; van 112.451 in 1999 naar 206.714 in 2004.<sup>12</sup>

De *afname van de belasting van moeders bij de combinatie van arbeid en zorg voor kinderen* is voor Nederlandse begrippen een belangrijke uitdaging. Het lijkt erop dat de toename van de arbeidsparticipatie van de vrouw nauwelijks gepaard is gegaan met een verandering in de verdeling van zorgtaken in het gezin.<sup>13</sup> Dat is getuige onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau niet omdat moeders sterk hechten aan de traditionele taakverdeling. Ook vinden zij in meerderheid *niet* dat als slechts een van de ouders een baan kan hebben, dit de man zou moeten zijn, dat het zorgen voor een kind voor vrouwen een aantrekkelijk alternatief is voor een baan, of dat vrouwen meer geschikt zijn om de kinderen op te voeden. Rolwisseling is volgens de meeste vrouwen dan ook niet nadelig voor het gezinsleven. Wel vindt de helft van de vrouwen dat de man een sterkere binding heeft met het werk dan de vrouw en dat het zwaar is als beide partners werken als er een kind is.<sup>14</sup> Meer en toegankelijker voorzieningen voor kinderopvang zullen de noden van de Nederlandse moeders maar beperkt kunnen verlichten, vindt twee op de drie vrouwen: er is weinig vertrouwen in de huidige, formele vormen van kinderopvang.<sup>15</sup>

De trend van *dalende geboortecijfers en toenemende immigratie* heeft verschillende uitdagingen met zich gebracht. De verlaging van de vruchtbaarheid van de bevolking doet zorg ontstaan over de arbeidsparticipatie en economische groei in de toekomst. Op dit moment dienen zich ook al de eerste problemen in verband met de vergrijzing aan. De oorzaken van het dalend geboortecijfer zijn zonder twijfel niet eenduidig vast te stellen. Het gaat om een complex geheel van factoren, waar niet in de laatste plaats ook economische kanten aan zitten.<sup>16</sup> De problemen van de opvolgende generaties van kinderen van de oorspronkelijke gastarbeiders en asielzoekers met een niet-westerse achtergrond, die vanaf de jaren zeventig naar de oude wijken in onze grote steden zijn gekomen, vragen zoals bekend om intensieve aandacht in de sfeer van het onderwijs. Elementen als maatschappelijke integratie, beheersing van de Nederlandse taal en achterstandenbestrijding maken onderdeel uit van het vaste idioom van de onderwijswethouder, de schoolleider en de leraar. Er zijn in veel westerse landen maatregelen genomen in de sfeer van 'preschool education'. Mede op basis van in verschillende landen verricht veldonderzoek onderkennen de regeringen inmiddels dat kwalitatief hoogstaande programma's vruchten afwerpen voor kinderen die zich in een sociaal-economische achterstandssituatie bevinden.

12 Bron: Onderwijsraad 2006b, p. 26.

13 SCP 2006, p. 31: 'De beperking van het aantal arbeidsuren (van vrouwen, PZ) bij de komst van het eerste kind lijkt (...) geen tijdelijke aanpassing vanwege zorgtaken, maar een definitieve overgang naar werk in een parttime aanstelling. Ook is het een overgang naar een scheve taakverdeling, want de partners van de vrouwen blijven allemaal wel fulltime werken'. Zie ook OESO 2006, p. 26.

14 SCP 2006, p. 29.

15 SCP 2006, p. 109.

16 OESO 2006, p. 31.

'*A fortiori*, such programmes are needed for young children combining socio-economic disadvantage with immigrant, second-language status who risk arriving at school ill-prepared to avail of education opportunity.<sup>17</sup>

Het concept van VVE dat sinds het begin van de jaren negentig in Nederland in ontwikkeling is, is gebaseerd op deze inzichten. Zie verder ook § 2.2 en § 3.6.

De ontwikkeling van kinderopvangvoorzieningen als *wapen in de strijd tegen armoede en onderwijsachterstand* is in de Nederlandse discussie sterk verbonden met de immigratiefactor, maar moet daarvan worden onderscheiden. Ook daarbuiten is sprake van groepen met onderwijsachterstanden en met sociale achterstand in de gezinssituatie.

#### 1.4 Opbouw van dit preadvies

We zullen ons nader gaan verdiepen in de relatie van kinderopvang tot het onderwijs, en de consequenties die integratie van kinderopvang in het door scholen te organiseren aanbod met zich brengen. Daartoe zal in het volgende hoofdstuk een overzicht worden gegeven van de ontwikkeling van kinderopvang. Uitgangspunt zal zijn een ruime definitie van kinderopvang, waarvan ook VVE deel uitmaakt. Kinderopvang omvat alle soorten voorzieningen waarbij kinderen buiten de thuis- en schoolsituatie zorg ontvangen, kunnen spelen of kunnen leren of oefenen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de constatering van het probleem onder welke noemer de opvang verder moet worden ontwikkeld: intensivering van opvoedingstaken, het uitbreiden van onderwijsmogelijkheden of beide? In het daarop volgende hoofdstuk – hoofdstuk 3 – zullen de condities en bijzonderheden van een recht op kinderopvang en een recht op voorschool nader worden bekeken. Een ruime definitie van kinderopvang is vooral ingegeven door de positie ten opzichte van de school. Daarbinnen is het noodzakelijk een onderscheid te maken met VVE, juist ook vanwege het relatieve verschil in positie ten opzichte van onderwijs. We zullen zien dat het ouderlijk opvoedingsrecht en het recht op onderwijs bij een en ander rechtstreeks in het geding zijn. In hoofdstuk 4 ten slotte, zal worden ingegaan op enige praktische problemen bij de integratie van kinderopvang in de school.

## 2 De ontwikkeling van kinderopvang in vogelvlucht

### 2.1 Inleiding

In zijn advies van februari 2006 besteedt de Onderwijsraad expliciet aandacht aan de stand van zaken van opvangvoorzieningen in Nederland.<sup>18</sup> Daarbij wordt een indeling gehanteerd naar de leeftijdscategorie van kinderen. Er worden vier typen van opvang onderscheiden: *kinderopvang en VVE*: nul tot vier jaar, *tussenschoolse opvang*: vier tot twaalf jaar, *buitenschoolse opvang voor en na schooltijd*: vier tot twaalf jaar, en *tieneractiviteiten*: tien jaar en ouder. Aan de eerste drie typen wordt hier nader aandacht besteed. De biotoop waarin dit betoog zich afspeelt is de basisschool. De charme van de indeling is dat zij laat zien hoe de verschillende vormen van opvang zijn gepositioneerd ten opzichte van

17 OESO 2006, p. 33.

18 Onderwijsraad 2006b, p. 24-27.

het (officiële, bij wet geregelde) onderwijs in de (bekostigde) scholen. Er is voor- en vroegschoolse, tussenschoolse en naschoolse opvang, bestemd voor groepen van kinderen van wie de leeftijd oploopt.

We nemen de indeling van de Onderwijsraad tot uitgangspunt voor het onderstaande betoog. Ook besteden we kort aandacht aan het verschijnsel van de brede scholen. Daarnaast zullen er iets afwijkende begrippen en termen worden gebruikt. Als overkoepelend begrip wordt hier geopteerd voor ‘kinderopvang’. Deze term omvat voorschoolse opvang, tussenschoolse opvang, buitenschoolse opvang en VVE. Ik ben me ervan bewust dat hiermee een afwijking plaatsvindt van het begrip kinderopvang in de gelijknamige wet. In art. 1, tweede lid, Wet kinderopvang wordt ‘kinderopvang’ omschreven als ‘het bedrijfsmatig of anders dan om niet verzorgen en opvoeden van kinderen tot de eerste dag van de maand waarop het voortgezet onderwijs voor die kinderen begint’. Uitzonderd daarvan worden evenwel tussenschoolse opvang en ‘verzorging en opvoeding in een peuterspeelzaal’.

Deze definitie en haar uitzonderingen worden voor het vervolg van het betoog niet gevolgd. Kinderopvang omvat in de zin waarin het hier bedoeld is, het op professionele wijze verzorgen en opvoeden van kinderen tot de eerste dag van de maand waarop het voortgezet onderwijs voor die kinderen begint. Dat kinderopvang wel of niet om niet geschiedt, is hierbij niet van belang. Ook gelden de wettelijke uitzonderingen niet; het gaat om alle soorten voorzieningen waarbij kinderen buiten de thuis- en schoolsituatie zorg ontvangen, kunnen spelen of kunnen leren of oefenen. Het beperkte wettelijke begrip is niet goed bruikbaar voor dit betoog, ingegeven als het is door historische ontwikkelingen en door de specifieke doelstelling van de wet. Bovendien sluit de hier voorgestane betekenis goed aan bij het ruime begrip kinderopvang in het internationale recht, zoals het hieronder in §3.3 aangehaalde art. 11, tweede lid, onder c, Vrouwenverdrag reeds zal duidelijk maken.

De term voorschoolse opvang wordt hier gereserveerd voor kinderen in de voorschoolse fase, tot 4 jaar. Buitenschoolse opvang heeft dan betrekking op opvang buiten schooltijden voor kinderen van vier tot twaalf jaar. VVE betreft specifieke activiteiten van educatie, in voornamelijk taal, voor kinderen in de leeftijdscategorie tot 6 jaar.

## 2.2 Voorschoolse opvang en VVE

Voor kinderen in de aangegeven leeftijdsgroep tot vier jaar<sup>19</sup> kunnen verschillende voorzieningen worden onderscheiden: kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en voor- en vroegschoolse educatie. De termen behoeven nadere toelichting, waarbij sprake is – zoals nog zal blijken – van functionele overlapping.

- a. Een kinderdagverblijf heeft als belangrijkste doel om ouders<sup>20</sup> in staat te stellen arbeid en zorg te combineren. Zijn primaire functie is de opvang van kinderen in

<sup>19</sup> Bij VVE moet strikt genomen worden gedacht aan ook *vroegschoolse* activiteiten voor kinderen tot 6 jaar, waarbij met name de infrastructuur van basisscholen en peuterspeelzalen een belangrijke rol speelt.

<sup>20</sup> Mede omvattend de categorie van verzorgers.

vooral de leeftijdscategorie van nul tot en met drie jaar. Het kinderdagverblijf valt net als de informele opvang bij gastouders – waar we het verder niet meer over zullen hebben, tenzij anders aangegeven – onder de Wet kinderopvang.<sup>21</sup> Dat betekent dat er gekwalificeerde beroepskrachten werkzaam moeten zijn en dat er kwaliteitseisen inzake de inrichting gelden.<sup>22</sup> Ook betekent het dat voor deze vaak commerciële vorm van opvang de ouders moeten betalen, waarbij zij afhankelijk van hun inkomen een tegemoetkoming<sup>23</sup> van het Rijk kunnen ontvangen. De verantwoordelijke minister is die van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In 1999 werden ongeveer 2.250 kinderdagverblijven geteld, welke werden bezocht door 134.425 kinderen (17% van de nul- tot vierjarigen) voor gemiddeld twee à drie dagen per week.<sup>24</sup> In 2004 werden er 1.400 instellingen op 4.200 locaties geteld,<sup>25</sup> die in 2005 onderdak boden aan ongeveer 194.000 kinderen gedurende enige dagen per week.<sup>26,27</sup> De groei is over de laatste jaren dus enorm geweest. In de sector waren in 2004 46.000 mensen werkzaam, die gezamenlijk ongeveer 27.000 fulltime banen bezetten.<sup>28</sup>

- b. In de peuterspeelzaal wordt anders dan in het kinderdagverblijf veelal expliciet aandacht besteed aan de stimulering van de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen.<sup>29</sup> De doelgroep wordt gevormd door kinderen van 2 en 3 jaar. Het peuterspeelzaalwerk is in de jaren zestig van de vorige eeuw op initiatief van groepen van ouders ontstaan. Het is thans veelal een collectief georganiseerde welzijnsvoorziening, aangeboden door zelfstandige stichtingen en welzijnsinstellingen, maar ook door kinderopvanginstellingen. Met name in de grote steden kennen we de voorschool: een aan de basisschool verbonden peuterspeelzaal die voor het aanbod van educatieve programma's (zie punt c, hieronder) wordt gecombineerd met de eerste twee jaargroepen in het basisonderwijs.<sup>30</sup> Er zijn ongeveer 4.250 peuterspeelzalen in ons land, beheerd door 1.800 organisaties.<sup>31</sup> Op dit moment vindt er nog veel vrijwilligerswerk plaats. Zoals gezegd, vallen peuterspeelzalen niet onder de Wet kinderopvang, zodat geen specifieke beroepseisen gelden voor het personeel. Niettemin is er de laatste jaren een professionaliseringsslag gemaakt. Het peuterspeelzaal-

21 Stb. 2004, 455.

22 Zie art. 49-51 Wet kinderopvang.

23 In de vorm van een individuele toeslag en een fiscale tegemoetkoming in de verplichte werkgeversbijdrage die in 2007 ingaat. In de begroting voor 2007 is in totaal 1.580 mln. bestemd voor de kinderopvang. Dat is meer dan een verdubbeling van het bedrag dat voor 2005 was bestemd (680 mln.).

24 Onderwijsraad 2002, p. 15/16.

25 Anke van Kampen, Jo Klopprogge, Sjak Rutten, Berend Schonewille, *Vroeg- en voorschoolse zorg en educatie*, Sardes, Utrecht, augustus 2005 (voortaan: Sardes 2005), p. 5.

26 Dit cijfer is van het CBS; zie [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl). De meerderheid van de kinderen is twee dagen per week ondergebracht.

27 Het bezoekcijfer van de kinderdagverblijven wordt in de verschillende onderzoeken afwijkend bepaald. Waarschijnlijk ligt hier ook een verschil in definitie aan ten grondslag. In ieder geval is in de bovenstaande weergave niet meegeteld het aantal kinderen dat in informele kinderopvang of in peuterspeelzalen is ondergebracht. In Sardes 2005, p. 5, wordt over 2004 het aantal op 214.000 kinderen bepaald, terwijl in Onderwijsraad 2006b, p. 24, over 2005 ruim 330.000 kinderen worden geteld.

28 Sardes 2005, p. 5.

29 Onderwijsraad 2006b, p. 24.

30 Sardes 2005, p. 6.

31 Onderwijsraad 2006b, p. 24.

werk wordt volgens het landelijk gemiddelde voor tweederde gefinancierd uit bijdragen van ouders en voor eenderde uit gemeentelijke subsidies.<sup>32</sup> In 2005 bezochten ongeveer 250.000 kinderen, overwegend voor een deel van de week, de peuterspeelzaal.

- c. Bij vroeg- en voorschoolse educatie (VVE) gaat het om gerichte educatieve programma's ten behoeve van kinderen die met een taalachterstand aan groep 3 van de basisschool dreigen te beginnen. Over de deelname aan VVE zijn geen harde cijfers beschikbaar. Geschat wordt dat iets meer dan de helft van de kinderen uit de doelgroep op dit moment in de peuterspeelzaal met een VVE-programma wordt bereikt. In de kinderdagverblijven is dat minder dan één procent.<sup>33</sup> VVE is een terrein van lokaal onderwijsbeleid. Tot de doelgroepkinderen worden gerekend autochtone en allochtone leerlingen voor wie een gewicht wordt vastgesteld in het kader van de voor het primair onderwijs geldende gewichtenregeling en kinderen in de voorschoolse fase die naar het oordeel van het gemeentebestuur aan de criteria van de gewichtenregeling zouden voldoen. Bij het waarschijnlijk in 2007 ingaande, herziene onderwijsachterstandenbeleid gaat de verantwoordelijkheid voor de onderwijsachterstandenbestrijding voor kinderen vanaf 4 jaar van het gemeentebestuur over naar de schoolbesturen.<sup>34</sup> Tegelijkertijd zien we dat het gemeentebestuur de verantwoordelijkheid heeft en houdt voor achterstandenbestrijding bij kinderen tot vier jaar. Er wordt dus een bestuurlijk-organisatorische knip aangebracht tussen de voorschoolse (vóór het ingaan van het basisonderwijs) en vroegschoolse educatie (gedurende de groepen 1 en 2 van het basisonderwijs).<sup>35</sup>

### 2.3 Tussenschoolse opvang

Tussenschoolse opvang vindt plaats in het schoolgebouw. Per 1 augustus 2006 is een wijziging van artikel 45 van de WPO in werking getreden, waarbij het bevoegd gezag wordt verplicht zorg te dragen voor een voorziening voor leerlingen om de middag-pauze onder toezicht door te brengen, indien ouders hierom verzoeken.<sup>36</sup> Ingeval de voorziening tot stand komt, zo bepaalt het nieuwe art. 45, is er een zorgplicht van het bevoegd gezag, die ertoe moet leiden dat:

- a. er een 'overblijfaanpak' (deze turbo-term is des wetgevers, PZ) tot stand komt;
- b. overleg over de overblijfaanpak tot stand komt met degenen die met het toezicht op de leerlingen worden belast, en met de ouders;
- c. het overblijven plaats vindt in een veilige en kindvriendelijke ruimte;
- d. met ingang van 1 augustus 2011 ten minste de helft van degenen die met het toezicht op de leerlingen worden belast, een scholing heeft gevolgd op het gebied van het overblijven.

Verder wordt er in het nieuwe art. 45 voorgeschreven dat, indien de leerlingen van de overblijfvoorziening gebruik maken, het bevoegd gezag ervoor zorgdraagt dat degene

<sup>32</sup> Idem.

<sup>33</sup> Sardes 2005, p. 9.

<sup>34</sup> Zie Kamerstukken 30 313. De parlementaire behandeling is per oktober 2006 gevorderd tot de Eerste Kamer.

<sup>35</sup> Sardes 2005, p. 9. Zie ook Kamerstukken II 2005/06, 30 313, nr. 3, p. 5 e.v.

<sup>36</sup> Stb. 2006, 291.



die met het toezicht op de leerlingen wordt belast, voor wettelijke aansprakelijkheid verzekerd is. De ouders in de medezeggenschapsraad hebben de bevoegdheid van instemming bij de vaststelling of wijziging van de wijze waarop de overblijfsvoorziening wordt georganiseerd. Dat betekent dat het bevoegd gezag weliswaar het initiatief moet nemen bij de organisatie van tussenschoolse opvang, maar dat deze niet zonder overleg met vertegenwoordigers van de ouders kan worden gerealiseerd.

De schoolbesturen krijgen financiële middelen van het Rijk. Per basisschool levert dat vanaf 2007 jaarlijks een extra bedrag op van ongeveer 6000 euro. Dit bedrag kan worden ingezet voor het overleg met de oudergeleding van de medezeggenschapsraad, voor de scholing van overblijfsmedewerkers, voor het aantrekken van medewerkers die de opvang coördineren en voor het verbeteren van de kwaliteit van de opvang. Twee jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe regeling zal door de minister van OCW onderzoek worden gedaan naar de getroffen maatregelen op het overblijven.<sup>37</sup>

Het nieuwe artikel 45 WPO markeert inderdaad een verandering. Tot voor kort was in de wet bepaald dat het bevoegd gezag leerlingen in de gelegenheid moet stellen onder toezicht de middagpauze in het schoolgebouw en op het terrein van de school door te brengen. Die regel bleek in deze formulering onduidelijk te zijn. Feitelijk kwam zij er in de meeste gevallen op neer dat de ouders de opvang moesten organiseren, en dat zij ook het toezicht moesten regelen. In hoeverre het bevoegd gezag zich vanwege diens civielrechtelijke aansprakelijkheid voor wat er op school gebeurt, met de organisatie en het toezicht mocht bemoeien was niet in het algemeen aan te geven. Daarom werd de wettelijke regel aangepast in de zin zoals zij is aangegeven. Intussen wordt er wel van uitgegaan dat – ook in de nabije toekomst – de ouders zelf voor het overblijven van hun kind moeten betalen.<sup>38</sup>

#### 2.4 Buitenschoolse opvang, voor en na schooltijd

Het gaat hier om opvang van de groep kinderen van vier tot twaalf jaar. Er wordt hier ook wel gesproken van voor- en naschoolse opvang. Deze opvang geschiedt in de uren buiten schooltijd: 's ochtends en 's middags aansluitend op de schooltijden. Verder gaat het om opvang in de schoolvakanties. Belangrijk uitgangspunt van deze vormen van opvang is dat het gaat om een vrijetijdsvoorziening voor kinderen. Buiten schooltijd hebben kinderen een voorziening nodig waar zorg voor hen is, waar ze kunnen spelen en waar ze iets kunnen leren of oefenen.<sup>39</sup> De buitenschoolse opvang geschiedt in kinderopvangcentra, waarvan bijna de helft binnen 200 meter en ruim eenderde tussen 200 en 500 meter afstand van de scholen is te vinden. Ruim de helft van de kinderopvanginstellingen biedt buitenschoolse opvang aan. De openingstijden verschillen per voorziening, maar zijn zoveel mogelijk afgestemd op de schooltijden. Ongeveer 7% van alle kinderen van 4 tot en met 12 jaar maakt gebruik van buitenschoolse opvang. Het betreft ruim 125.000 kinderen.

37 Kamerstukken II 2005/06, 30 406, nr. 3, p. 8 e.v.

38 Kamerstukken II 2005/06, 30 406, nr. 3, p. 1-3.

39 Zie <http://www.onderwijsachterstanden.nl/vve.php/achtergrond/vveach008.html>.

Er is nog geen sprake van een landelijke dekking van kinderopvangcentra,<sup>40</sup> maar daar wordt aan gewerkt. Als direct gevolg van de motie Van Aartsen-Bos lag er medio oktober 2006 een wetsvoorstel inzake buitenschoolse opvang in de Tweede Kamer. Daarbij wordt (wederom) een wijziging van art. 45 WPO beoogd door invoeging van een nieuwe zorgplicht in het tweede lid, welke luidt als volgt:

‘Het bevoegd gezag van een basisschool draagt op daarvoor met ouders afgesproken dagen, zorg voor de organisatie van kinderopvang in de zin van de Wet op de kinderopvang, voor leerlingen, op doordeeweekse niet-schooldagen, niet zijnde algemeen erkende feestdagen en op schooldagen gedurende de voor- en naschoolse periode, tussen 07:30 uur en 18:30 uur, indien een of meer ouders hierom verzoeken. De kosten die uit de opvang als bedoeld in de eerste volzin voortvloeien, komen voor rekening van de ouders.’

Uit de bepaling kan worden afgeleid dat de zorgplicht niet geldt voor speciale scholen voor basisonderwijs en voor speciale scholen.<sup>41</sup> De bepaling is zo geformuleerd dat er een verantwoordelijkheid op het bevoegd gezag wordt gelegd om buitenschoolse opvang te organiseren, niet om deze per se zelf aan te bieden. De buitenschoolse opvang kan in plaats van in het schoolgebouw ook geschieden in instellingen die onder de Wet kinderopvang vallen, zoals een geregistreerd kinderopvangcentrum, dat al dan niet in een schoolgebouw is gevestigd, of bij een gastouder, die door tussenkomst van een geregistreerd gastouderbureau, opvang aanbiedt.<sup>42</sup> De regering heeft niet het advies van de Onderwijsraad gevolgd om voorlopig voor vier jaar, tot 1 januari 2011, een inspanningsverplichting, geen resultaatsverplichting, te regelen. De Onderwijsraad meent dat het niet alle scholen op tijd zal lukken per 2007 opvang te realiseren die overeenstemt met de aanspraak van de ouders.<sup>43</sup> Volgens de regering in de memorie van toelichting zal niettemin per 1 augustus 2007 een resultaatsverplichting aan de scholen worden opgelegd: er moet dan aanbod van buitenschoolse opvang zijn gerealiseerd.<sup>44</sup> Het mag betwijfeld worden of er binnen de door de regering genoemde termijn bij de bestaande aanbieders van kinderopvang voldoende ruimte kan worden ‘ingekocht’ door de scholen. We weten eigenlijk niet hoe groot de vraag naar kinderopvang zal uitpakken, waardoor we ook niet weten of er op tijd voldoende capaciteit kan worden vrij- of bijgemaakt. Scholen die het zelf willen gaan doen – en nog niets in die richting hebben gedaan in het verleden – zullen met tijdrovende zaken worden geconfronteerd als de organisatie van huisvesting, overleg met de gemeente en met andere partners, het inventariseren en operationaliseren van de wensen van ouders, het aantrekken van extra personeel, et cetera.

In de wettelijke regeling wordt een adviesrecht geregeld van de medezeggenschapsraad met betrekking tot het voornemen van een besluit inzake de vaststelling of wijziging

40 Onderwijsraad 2006b, p. 26.

41 Zie ook Kamerstukken II 2005/06, 30 676, nr. 3, p. 5.

42 Zie Kamerstukken II 2005/06, 30 676, nr. 3, p. 3-4.

43 Onderwijsraad 2006b, p. 44.

44 Kamerstukken II 2005/06, 30 676, nr. 3, p. 5.

van de wijze waarop de buitenschoolse opvang georganiseerd wordt.<sup>45</sup> Het recht op advies, geen instemming van de oudergeleding zoals bij tussenschoolse opvang, is er op aanraden van de Onderwijsraad en de Kamer gekomen. Men voorziet kennelijk bestuurlijke impasses als de oudergeleding haar poot stijf houdt, waardoor realisatie van een resultaatsverplichting voor 1 augustus 2007 helemaal niet aan de orde kan zijn. Men kan twisten over de vraag of het afschepen van de medezeggenschapsraad met een adviesrecht, recht doet aan de betrokkenheid van ouders bij dit vraagstuk.<sup>46</sup> Mijns inziens moeten we de waarde van sterke medezeggenschap ook weer niet overdrijven: in deze tijden van individualisering en diversiteit van opvattingen kunnen ouders het andere ouders bepaald lastig maken. Het lijkt mij op zichzelf juist als voor bepaalde gevallen het bevoegd gezag in een bestuurlijk doorslaggevende positie wordt geplaatst. Zo'n omstandigheid acht ik hier aanwezig. Als we de school niet enkel willen zien als een winkel, als een marktplaats van vraag en aanbod, maar wezenlijk als een gemeenschap waarin ouders, leerlingen, leraren en bestuur in sociale, culturele en/of levensbeschouwelijke zin op elkaar betrokken zijn, past daarbij zo nu en dan sterk gezag, bestuurlijke daadkracht en dwingend vermogen. Een verschil met de school in de jaren vijftig van de vorige eeuw zou zijn, dat het dwingend vermogen van het bevoegd gezag zou moeten worden beperkt tot selectief bepaalde aangelegenheden, waaraan valide overwegingen ten grondslag liggen.

Niettemin is er in dit geval een tweede procedure bij gecreëerd. Het besluit van het bevoegd gezag inzake de vaststelling of wijziging van de wijze waarop de buitenschoolse opvang georganiseerd wordt mag niet worden genomen dan na raadpleging van alle ouders. Hiervoor zou bijvoorbeeld een schoolreferendum kunnen worden uitgeschreven, maar andere middelen, zoals het stemmen via de website van de school, zijn er natuurlijk ook. De onderwijsinspectie zal vanaf 1 augustus 2007 aan de hand van de schoolgids toetsen of het bevoegd gezag aan de medezeggenschapsraad advies heeft gevraagd bij het nemen van het besluit over buitenschoolse opvang. Het gemeentebestuur oefent toezicht uit op de naleving van de kwaliteitseisen van de Wet kinderopvang, ook als de kinderopvang in het schoolgebouw plaatsvindt.<sup>47</sup>

Het nieuwe tweede lid van artikel 45 WPO bevat een regeling tot vergroting van de capaciteit van buitenschoolse opvang. Daarmee wordt de fysieke toegankelijkheid van kinderopvang voor ouders zeker verbeterd. Dat kan niet gezegd worden van de financiële toegankelijkheid; de huidige situatie van de Wet kinderopvang waarbij ouders zelf voor de opvang moeten betalen wordt vooralsnog gehandhaafd. Met het stijgen van het aantal ouders dat van opvang gebruik zal maken, wordt wel een ruimer beroep op de

45 Daarmee wordt wel (deels) de Onderwijsraad gevolgd, die een adviesrecht van de oudergeleding van de medezeggenschapsraad rechtvaardigde met het argument dat op die wijze is gewaarborgd dat ouders adequaat gehoord worden, terwijl de school tegelijkertijd een goede afweging kan maken tussen de verschillende belangen bij haar besluitvorming. Zie Onderwijsraad 2006b, p. 44.

46 Laten we niet vergeten, dat eventuele afwijking door het bevoegd gezag van het advies nog altijd betekent dat de medezeggenschapsraad, of een geleding daarbinnen, zich daartegen kan verweren door beroep in te stellen bij de geschillencommissie.

47 Kamerstukken II 2005/06, 30 676, nr. 3, p. 8.

mogelijkheid van een financiële tegemoetkoming onder de bestaande voorwaarden van de Wet kinderopvang verwacht. Hoewel bij het wetsvoorstel nauwelijks een perspectief op de toekomst wordt geschetst, ben ik het met de Onderwijsraad eens dat er nu niet meer dan een begin wordt gemaakt. De vraag of de centrale overheid, ter vergroting van de toegankelijkheid, financieel wenst te investeren in kinderopvang komt pas in de volgende kabinetsperiode aan bod. In het initiatiefvoorstel van het Kamerlid Hamer (PvdA) van een Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering wordt naar een aanzienlijke verbetering van de overheidsvergoeding van ouders voor kinderopvang gestreefd.<sup>48</sup> De Onderwijsraad heeft verder al aangegeven dat kinderopvang prioriteit geniet bij de bepaling van de toekomstige uitgaven.<sup>49</sup> In verband met de aard van de kinderopvang in scholen zullen ook belangrijke vragen opdoemen in de nabije toekomst. De Onderwijsraad merkt daarover het volgende op:

‘De raad is van mening dat kinderopvang belangrijke publieke elementen bevat, geredeneerd vanuit het belang van het kind en vanuit de arbeidsparticipatie. Dit betekent dat ook binnen de kinderopvangvoorzieningen op zich zelf de publieke component zal toenemen. Op termijn gaan ze daarmee, zoals eerder al aangegeven, meer en meer lijken op de huidige situatie in het onderwijs, waar eveneens een combinatie bestaat van publieke en private financiering en van publieke en private uitvoering. Het naar elkaar toegroeien van opvang en onderwijs kan juist door deze verscheidenheid in financiering en uitvoering worden bevorderd.’<sup>50</sup>

Het is dit soort perspectieven en vragen dat in dit preadvies prominent aan de orde zal worden gesteld.

## 2.5 Brede scholen

Zijn de tot nog toe besproken ontwikkelingen en maatregelen vaak (ook) het product van overheidshandelen, het verschijnsel van brede scholen is vooral een beweging van onderop. Het gaat om een divers geheel van initiatieven van samenwerking tussen (basis)scholen en andere instellingen en van het verrichten van andere activiteiten binnen het schoolgebouw dan onderwijs. De brede school wordt op de site van OCW omschreven als ‘een samenhangend netwerk van toegankelijke en goede voorzieningen voor kinderen, jongeren en gezin, met de school als middelpunt. Inhoudelijke samenwerking tussen scholen en andere instellingen is hét kenmerk van brede scholen. Hoe die samenwerking vorm krijgt, met welke instellingen een school samenwerkt en met welk doel, is afhankelijk van lokale behoeften en omstandigheden. Brede scholen zijn er dus in vele soorten en maten.’<sup>51</sup> Hoewel de definitie vaag is, en men over de vraag of er in concreto sprake is van een brede school kan twisten, zijn er in 2005 naar schatting ruim 600 brede scholen in Nederland geteld, terwijl in 62% van de gemeenten aan de ontwikkeling van brede scholen wordt gewerkt. Er is de ambitie om in 2010 het aantal

48 Zie laatstelijk NnavV, Kamerstukken II 2006/07, 30 479, nr. 8.

49 Zie noot 8.

50 Onderwijsraad 2006b, p. 54. Zie ook p. 48.

51 Vgl. <http://www.minocw.nl/factsheets/387#A935> (inzage 11 oktober 2006). Zie in het algemeen de site [www.BredeSchool.nl](http://www.BredeSchool.nl). Zie Onderwijsraad 2006b, p. 28-31.

te hebben verdubbeld tot 1.200.<sup>52</sup> Verwezen kan verder worden naar de instructieve schets die de Onderwijsraad biedt van het verschijnsel:

'Bij de bredeschoolontwikkeling voor nul- tot twaalfjarigen zijn de volgende doelgroepen betrokken: nul- tot vierjarigen (81%), vier- tot twaalfjarigen (92%), ouders (66%) en buurtbewoners (46%). Bij de jongsten ligt het accent op opvang. Verder worden zorg en onderwijs hier vaak genoemd. Bij de vier- tot twaalfjarigen is onderwijs de belangrijkste component en is er ook veel aanbod van opvang, zorg, sport en cultuur. Voor ouders is er vooral aanbod op het gebied van zorg, cultuur en onderwijs en voor buurtbewoners worden met name sportieve, culturele en educatieve activiteiten verzorgd. Als meer specifiek naar de ondernomen activiteiten wordt gekeken, kunnen drie typen worden onderscheiden: (1) buitenschoolse activiteiten zoals sport en spel, bewegingslessen, kunst en cultuur, kooklessen, skaten; (2) taalontwikkeling in de vorm van voor- en vroegschoolse educatie en activiteiten gericht op taalontwikkeling, doorgaande taalleerlijnen en leesbevordering; en (3) ouderbetrokkenheid, tot uitdrukking komend in opvoedingsondersteuning en opvoedprogramma's, schoolmaatschappelijk werk, inloop- en koffieochtenden en ouderkamers. Meer dan de helft van de brede scholen is gehuisvest in een multifunctionele accommodatie. Dat is niet altijd nieuwbouw. De overige brede scholen zijn gehuisvest op locaties verspreid over de wijk of in elkaars directe nabijheid. Iets meer dan de helft van de gemeenten geeft de voorkeur aan multifunctionele gebouwen. Niet minder dan 80% is van mening dat de huisvestingsverordening voldoende mogelijkheden biedt om goede huisvesting voor brede scholen te realiseren.'<sup>53</sup>

Zoals blijkt uit onderzoek, waarnaar door de Onderwijsraad wordt verwezen, zijn organisaties voor kinderopvang voor de hand liggende partners van een brede school, simpelweg omdat de combinatie onderwijs en opvang door veel ouders wordt gevraagd. Verder kan er ook voor de brede school meerwaarde van kinderopvang aanwezig zijn door de mogelijkheid om daarbij voor het toezicht bijvoorbeeld onderwijsassistenten in te zetten. Voor kinderopvangorganisaties is samenwerking vaak een optie om het aanbod nog aantrekkelijker te maken.<sup>54</sup>

## 2.6 Ter afsluiting

De ontwikkeling van opvangvoorzieningen heeft historisch in het licht van twee doelstellingen gestaan: het sociaal-economische doel om ouders (vooral moeders)<sup>55</sup> in staat te stellen de zorg voor het kind en de eigen betaalde arbeid te combineren, en het educatieve doel van cognitieve en sociaal-economische ontwikkeling van het kind. Drie ministeries waren voor dit domein verantwoordelijk: SZW, OCW en VWS. De keuze die nu wordt gemaakt om functies van opvang in schoolgebouwen te gaan integreren maakt onvermijdelijk de schoolbesturen tot eerstverantwoordelijken voor het beheer en de verdeling van de middelen en voor de infrastructuur. Of daarmee voor de toekomst de verantwoordelijkheid voor kinderopvang zal overgaan naar de minister van OCW, moet nog worden gezien. In ieder geval worden de gevolgen van de afstemming tussen opvang en onderwijs waarschijnlijk een belangrijk thema in de 'dagdagelijkse' werkelijk-

52 Onderwijsraad 2006b, p. 28.

53 Onderwijsraad 2006b, p. 29-30.

54 Onderwijsraad 2006b, p. 30.

55 Zie SCP 2006.

heid. Het probleem is onder welke noemer de opvang verder moet worden ontwikkeld: het intensiveren van opvoedingstaken, het bieden van sport en ontspanning of het uitbreiden van onderwijsmogelijkheden, danwel alles tegelijk?

De antwoorden op deze vragen zijn nog niet gegeven, al zijn er wat betreft bepaalde aspecten reeds visies gepresenteerd en uitspraken gedaan. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel buitenschoolse opvang merkt de regering zeer beslist op dat buitenschoolse opvang geen onderwijs is.<sup>56</sup> Tijdens de parlementaire behandeling van hetzelfde wetsvoorstel is door ChristenUnie en SGP de onaantastbaarheid van het ouderlijk opvoedingsrecht centraal gesteld. Dat brengt volgens deze partijen met zich dat ouders zelf ten principale verantwoordelijk zijn voor hun kinderen, hetgeen een generieke verplichting voor scholen tot organisatie van buitenschoolse opvang onwenselijk maakt.<sup>57</sup> In de visie van de Onderwijsraad moeten kindercentra worden gevormd voor kinderen tot vier jaar, waarbij de ontwikkeling van het kind centraal staat. Ouders moeten vrijheid hebben bij het kiezen voor een bepaalde pedagogische visie in het aanbod van kinderopvang, wat met zich brengt dat een zekere pedagogische diversiteit van aanbod is vereist. Voor kinderen die dat gezien hun maatschappelijke achterstand nodig hebben is verder specifieke opvoedingsondersteuning en educatie van belang.<sup>58</sup>

Al bij al is er over de definiëring van kinderopvang en VVE als een verantwoordelijkheid van het bestuur van de basisschool op termijn nog lang geen duidelijkheid. Enig zicht daarop is wel van het grootste belang. Uiteraard kan er alleen maar in algemene termen over worden gesproken. Daartoe stellen we twee algemene vragen centraal:

1. Bestaat er zoiets als een recht op kinderopvang en voorschool, en hoe verhoudt zich dat tot het opvoedingsrecht en het recht op onderwijs?
2. In hoeverre kunnen onderwijs en kinderopvang praktisch en bestuurlijk als gescheiden verantwoordelijkheden worden gezien?

Deze vragen vormen de thematiek van de rest van dit betoog. Zij dekken een reeks van problemen en problematieken die nader in de navolgende paragrafen aan de orde zullen worden gesteld.

### 3 Recht op kinderopvang en voorschool?

#### 3.1 Inleiding

Bestaat er een recht op kinderopvang en voorschool?<sup>59</sup> Hoewel in § 2.1 kinderopvang ruim wordt gedefinieerd, voornamelijk vanwege haar positie ten opzichte van onderwijs, dient hier uitgegaan te worden – zoals nog zal blijken – van twee soorten van rechten. Zijn het rechten? Voor zover dat het geval is zijn ze eerst recent tot enige ontwikkeling gekomen. Het is van belang tussen voorschool en kinderopvang te onderscheiden, omdat het om verschillende activiteiten gaat voor verschillende doelgroepen. Als zodanig

<sup>56</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 676, nr. 3, p. 1.

<sup>57</sup> Verslag, Kamerstukken II 2005/06, 30 676, nr. 6, p. 4.

<sup>58</sup> Onderwijsraad 2002, p. 51 e.v.

<sup>59</sup> Vgl. James E. Ryan, *A Constitutional Right to Preschool?* University of Virginia Law School, Public Law and Legal Theory Working Paper Series, 2004, p. 1-80. Zie [http://law.bepress.com/uvalwps/uva\\_publiclaw/art10](http://law.bepress.com/uvalwps/uva_publiclaw/art10).

nig zullen ze ook hier aan de orde worden gesteld. Van de andere kant is het tevens van belang de twee rechten in hun verband te zien. Dat wordt in de hand gewerkt doordat er ten aanzien van VVE en de andere kinderopvang in kinderdagverblijven en peuterspeelzalen een bestuurlijke trend aanwezig is deze in basisscholen te integreren via het brede schoolconcept, terwijl er – zoals we zagen – ten aanzien van de integratie van tussen- en buitenschoolse opvang in basisscholen een wettelijke maatregel bestaat of in voorbereiding is. Het bestuur van de basisschool krijgt aldus een bijzondere positie, waarbij zijn hoedende functie ten aanzien van het recht op onderwijs rechtstreeks wordt geconfronteerd met de twee andere rechten.

In dit hoofdstuk zullen de condities en bijzonderheden van een recht op kinderopvang nader worden bekeken. Ook zal kort op het recht op voorschool worden ingegaan en zal worden getracht een en ander tot een synthese te brengen. Zoals al aan het eind van het vorige hoofdstuk aangegeven, is het hier niet zozeer de bedoeling een uitputtende zoektocht te ondernemen naar de aard van een van de voornoemde rechten, alswel de uitwerking ervan te verkennen op het fundamentele opvoedingsrecht en het recht op onderwijs.

### 3.2 Afweerrecht en/of sociaal recht?

Het al dan niet op commerciële basis organiseren van kinderopvang kan in eerste instantie worden gezien als de uitoefening van de verenigingsvrijheid van art. 9 Grondwet of artikel 11 EVRM, welke kan worden begrepen als ‘de vrijheid tot het stichten van een organisatie gericht op het duurzaam samengaan van personen’.<sup>60</sup> Deze vrijheid komt in de eerste plaats aan individuen toe. Het begrip vereniging in de Grondwet en het Europese Verdrag omvat een breed scala van organisatietypen, dat zowel rechtspersonen in algemene zin (stichting, vereniging, nv of bv) als geen rechtspersoonlijkheid bezittende samenwerkingsverbanden betreft. De vrijheid van vereniging is gezien bovenstaande omschrijving vooral als een afweerrecht te beschouwen. De daaruit voortvloeiende verplichting van de overheid is volgens de Grondwet zich te onthouden van inmenging, tenzij er sprake is van strijd in bij de wet aangegeven gevallen met de openbare orde (zie bijvoorbeeld art. 2:20 BW). Deze beperkingsgrond, die als een uiterste limiet wordt opgevat, kan de oprichting niet verhinderen. Zij kan naar Nederlands recht slechts worden ingezet om bestaande rechtspersonen te verbieden of te ontbinden.<sup>61</sup> Krachtens art. 11 EVRM kan de overheid zich in uiterste gevallen ook preventief bemoeien met de oprichting van een vereniging, maar daaraan worden wel zwaarwegende eisen gesteld.<sup>62</sup>

60 E.J.W. Löwensteyn, Het recht van Vereniging/Het Verenigingsrecht, in: A.K. Koekkoek, W. Konijnenbelt, F.C.L.M. Crijns (red.), *Grondrechten. Commentaar op hoofdstuk 1 van de herziene Grondwet*, aangeboden aan mr. H.J.M. Jeukens, Nijmegen 1982, p. 191-208, in het bijzonder p. 196.

61 P.W.C. Akkermans, C.J. Bax, L.F.M. Verhey, *Grondrechten en grondrechtsbescherming in Nederland*, vierde druk, Deventer/Heerlen 2005, p. 79 e.v.

62 Zie ook Eva Brems en Yves Haecck, Artikel 11. Vrijheid van vreedzame vergadering en vrijheid van vereniging, in: Johan Vande Lanotte en Yves Haecck (eds.) *Handboek EVRM, Deel 2, Artikelsgewijze Commentaar*, volume II, Antwerpen/Oxford 2004, p. 22/23.

De verenigingsvrijheid als juridische grondslag stelt voorzieningen van kinderopvang op gelijke hoogte met sportverenigingen, politieke partijen, vakbonden en breiclubs, en zegt daarom nog niet zoveel over het specifieke belang van hun aanwezigheid. Dat is pas het geval als er een fundamenteel belang of beginsel kan worden aangewezen dat met kinderopvang in het bijzonder is gemoeid of als er sluitende redenen zijn aan te geven voor positieve overheidsverplichtingen ten aanzien van kinderopvang. Wat het laatste betreft verdient vermelding dat er reeds in 2001 van de zijde van de OESO voor werd gepleit om kinderopvangvoorzieningen net als het leerplichtig onderwijs te erkennen als 'public good' en als een belangrijk onderdeel van het onderwijsproces. Volgens de OESO zouden alle kinderen een recht van toegang moeten hebben tot kwalitatief hoogwaardige voorzieningen van kinderopvang, alvorens zij de school betreden.<sup>63</sup> Voordat we dit aspect bespreken nemen we een kijk in het internationale verdragsrecht.

### 3.3 Publieke voorziening?: verdragen

Artikel 11, tweede lid, onder c, van het Verdrag inzake de Uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (Vrouwenverdrag)<sup>64</sup> rekent de aanmoediging en bevordering van de totstandkoming van een netwerk van kinderopvangvoorzieningen tot de verantwoordelijkheid van de statelijke overheid. De bepaling luidt:

'Ten einde discriminatie van vrouwen op grond van huwelijk of moederschap te voorkomen en het daadwerkelijke recht van vrouwen op arbeid te verzekeren, nemen de Staten die partij zijn bij dit Verdrag passende maatregelen om:

(c) de verlening aan te moedigen van de noodzakelijke ondersteunende diensten voor sociale zorg, om ouders in staat te stellen verplichtingen jegens het gezin te combineren met verantwoordelijkheden in het werk en deelneming aan het openbare leven, in het bijzonder door het opzetten en ontwikkelen van een netwerk van faciliteiten voor kinderopvang te bevorderen.'

De formulering 'passende maatregelen' duidt op een verplichting waarbij veel beleidsvrijheid aan de nationale staten wordt gelaten. Die is weliswaar niet onbeperkt, maar biedt geen houvast voor individuele burgers om er concrete, afdwingbare aanspraken op te baseren. Naar de opvatting van Flinterman en Oostland staat evenwel de rechter hierbij niet volledig buitenspel. Hij kan toetsen of er maatregelen genomen zijn en of die 'passend' zijn voor het te bereiken doel. Hij 'dient' daarbij, zoals de schrijvers opmerken, onder meer gebruik te maken van de algemene aanbevelingen van het comité dat toeziet op de naleving van het verdrag (CEDAW).<sup>65</sup> Ik ben het niet met hen eens; de schrijvers lijken de nationale, constitutioneelrechtelijke kant van dit vraagstuk over het hoofd te zien, terwijl die hier toch heel belangrijk is. Uit het Vrouwenverdrag of haar internationale systeem van handhaving kunnen geen normen of richtlijnen worden afgeleid die de nationale rechter dwingend voorschrijven zus of zo met het Verdrag om te gaan. De nationale rechter, zo ook de Nederlandse, is autonoom in de uitleg van het Verdrag.

63 Zie OESO 2006, p. 58, alsmede OECD, *Starting Strong I*, Paris 2001.

64 Verdrag van 18 december 1979, Trb. 1981, 61 (Rectificatie Trb. 1991, 134).

65 C. Flinterman en R. Oostland, De rechtstreekse en horizontale werking van het VN-Vrouwenverdrag, *NJB*, afl. 2003, 21 november 2003, nr. 43, p. 2197-2200.



Het zou naar mijn mening niet passen bij de huidige opvattingen omtrent de positie van de rechter in ons staatsbestel, als hij op dergelijk ingrijpende wijze discretionaire, bestuurlijke of wettelijke maatregelen zou gaan toetsen. De positie van de rechter wordt mede bepaald door het besef dat inhoudelijke beslissingen van bestuur en beleid – bijvoorbeeld over wat een ‘passende maatregel’ is – een democratische legitimatie behoeven en in zoverre aan diens oordeel zijn onttrokken. Vooralsnog blijkt de Nederlandse rechter ook doof te zijn voor het soort argumenten dat Flinterman en Oostland naar voren brengen. Er is tot nog toe geen arrest, vonnis of uitspraak bekend waarin hij op de gestelde wijze heeft getoetst.

Toch is de Nederlandse regering in 2001 uitdrukkelijk aangesproken op de naleving van art. 11 Vrouwenverdrag door het Comité voor de uitbanning van discriminatie van vrouwen (naar de Engelse afkorting: CEDAW). In het commentaar van het CEDAW uit 2001 naar aanleiding van de Nederlandse voortgangsrapportage, welke eind jaren negentig werd ingediend, staat – vrij vertaald – onder meer het volgende te lezen:

‘Het Comité uit zijn bezorgdheid over het feit dat het Nederlandse beleid om te komen tot herverdeling van arbeid en zorg niet tot de gewenste resultaten heeft geleid, nu de last van de onbetaalde zorg nog steeds grotendeels op vrouwen rust. Het Comité is ook ongerust over het feit dat vrouwen die buitenshuis werken twee keer zoveel tijd besteden aan onbetaalde arbeid, en dat er nog steeds te weinig kinderopvangplaatsen zijn.’<sup>66</sup>

Het CEDAW doet daarop de aanbeveling:

‘het beleid op dit punt te heroverwegen, (op)dat er grotere inspanningen worden geleverd om mannen te stimuleren zorg- en familietaken op zich te nemen. De beschikbaarheid van voldoende kinderopvangplaatsen moet gegarandeerd worden. Er moet een ononderbroken, lange schooldag gerealiseerd worden.’<sup>67</sup>

Duidelijk is dat de verdragsbepaling niet zegt dat de overheid *zelf* tot ontwikkeling van een stelsel of netwerk moet overgaan of deze daadwerkelijk met materiële en/of financiële middelen moet ondersteunen. Hoewel het CEDAW met de aanbeveling binnen de grenzen van het verdragsartikel lijkt te blijven, door de Staat niet rechtstreeks aan te spreken op concrete positieve verplichtingen dienaangaande, is het gezien de urgentie die spreekt uit het commentaar en de aanbeveling welhaast onvermijdelijk dat de overheid het voortouw moet nemen bij het realiseren van voldoende beschikbaarheid en toegankelijkheid van kinderopvangplaatsen. Dat proces is inmiddels – zoals we weten – volop gaande. Het verdient overigens vermelding dat het CEDAW geen bindende besluiten neemt of uitspraken doet. Het is een internationaal orgaan, ingesteld bij het

66 *Consideration of reports of States parties, The Netherlands* (second and third periodic reports), Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 25th session, 2–20 July 2001, paragraaf 19. Geciteerd is de vertaling in: Zahra Achouak el Idrissi, *De overheid, kostwinnares en overblijfvader. De verantwoordelijkheid van de overheid ten opzichte van de (her)verdeling van betaalde arbeid en zorg tussen mannen en vrouwen*, Utrecht december 2005. Te raadplegen op: <http://www.hom.nl/publicaties/Essayverdelingarbeidenzorg.pdf>.

67 *Consideration of reports of States parties, The Netherlands*, a.w., paragraaf 20. Zie ook Zahra Achouak el Idrissi, a.w.

VN-Vrouwenverdrag, dat op basis van het gezag van zijn leden interpretaties van het Verdrag publiceert en staten daarop aanspreekt. Verder neemt het individuele klachten in behandeling en doet het daarover uitspraken.<sup>68</sup>

Artikel 18, tweede en derde lid, van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (VRK) is wat minder specifiek in zijn bewoordingen dan het Vrouwenverdrag, maar er is geen aanwijzing te vinden voor de opvatting dat hier een verder gaande of andersoortige verplichting is geldend. Het luidt:

‘2. Om de toepassing van de in dit Verdrag genoemde rechten te waarborgen en te bevorderen, verlenen de Staten die partij zijn passende bijstand aan ouders en wettige voogden bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden die de opvoeding van het kind betreffen, en waarborgen zij de ontwikkeling van instellingen, voorzieningen en diensten voor kinderopvang.’

3. De Staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen om te waarborgen dat kinderen van werkende ouders recht hebben op gebruikmaking van diensten en voorzieningen voor kinderopvang waarvoor zij in aanmerking komen.’

Ook hier wordt de term ‘passende maatregelen’ gebruikt. Wat daarover is gezegd naar aanleiding van art. 11 Vrouwenverdrag is ook hier van toepassing. Er is geen rechterlijke uitspraak bekend waarin rechtstreeks aan deze bepaling is getoetst.

Concluderend: er is wat het verdragsrecht betreft geen ruimte voor de stelling dat voorzieningen voor kinderopvang rechtstreeks of niet rechtstreeks als *publieke* voorzieningen moeten worden aangemerkt. Er kan uit het verdragsrecht noch een overheidsverplichting tot instandhouding, noch tot financiering van kinderopvang worden afgeleid. Wel speelt uiteraard op grond van een uitgebreid geheel van internationale en nationale anti-discriminatie- en gelijkheidsnormen dat, als er kinderopvang door medewerking van de overheid wordt gerealiseerd, de laatste ervoor moet instaan dat deze op voet van gelijkheid voor een ieder toegankelijk is.<sup>69</sup> Ook echter als er in het geheel geen sprake zou zijn van overheidsbemoeienis zou toegang op voet van gelijkheid tot de particuliere kinderopvangvoorziening verzekerd zijn binnen de termen van de Algemene wet gelijke behandeling.

Het blijft intussen niet bij verzekering van gelijkheid door de overheid. Er is op grond van wettenrecht en beleid wel degelijk sprake van de vervulling door de overheid van een *publieke taak* ten aanzien van kinderopvang. Dit maakt dat het algemene, sociale recht op kinderopvang, zoals het Vrouwenverdrag dat in het vooruitzicht stelt, in Nederland wordt tegemoet getreden met een redelijk dekkend en toegankelijk systeem van voorzieningen. Zoals bekend, compenseert de centrale overheid op basis van de Wet kinderopvang individuele gebruikers die zich onder een bepaald inkomensniveau bevin-

<sup>68</sup> Flinterman en Oostland, a.w.

<sup>69</sup> Zie Cgb, Oordeel 2006-206 (6 oktober 2006): het gemeentelijk toelatingsbeleid van de voorschool op grond van criteria van (taal)achterstand levert geen ongerechtvaardigd onderscheid op. Dit oordeel zal nog nader worden besproken.

den, ter verzekering van de financiële toegankelijkheid ervan. De centrale overheid stelt aan scholen en gemeenten gelden beschikbaar voor de opzet van VVE. Tussen gemeentebesturen en peuterspeelzalen is vaak een rechtstreekse subsidierelatie aanwezig.

### 3.4 Publieke voorziening?: economie

In de economische wetenschap zijn er pleidooien te vinden voor het aanmerken van kinderopvang en voorschool als een 'public good', of zoals dat in Nederlandse termen wel wordt genoemd: 'quasi-collectief goed'. De betiteling van een voorziening als quasi-collectief goed impliceert een nauwe betrokkenheid van de overheid bij de organisatie en financiering ervan.<sup>70</sup> In een OESO-studie van dit jaar worden met verwijzing naar studies van de Canadese economen Cleveland en Krashinsky de argumenten genoemd om 'Early Childhood Education and Care' (ECEC) als een quasi-collectief goed te behandelen. Er wordt onder meer het volgende opgemerkt:

'Early education and care contributes to the public good, e.g. to the general health of a nation's children, to future educational achievement, to labour market volume and flexibility, and to social cohesion (...). Early childhood services are also subject to 'market failure', that is, they have characteristics that are difficult for consumers to judge accurately, and purchasing mistakes can have serious consequences on the development of young children. Education is rarely a repeatable process. Unlike buying a product that can be returned or exchanged, to remove a child from an inferior early childhood placement cannot compensate for the previous loss of opportunity, while the continued use of an inferior service may actually harm the development of the child (...). In addition, early childhood services in market situations are subject to critical shortages and low quality – all of which indicate that government intervention is appropriate. Government involvement is also justified by the fact that the benefits delivered to societies by high quality early childhood services are greater than its costs (...).'<sup>71</sup>

Het lijkt mij dat in dit citaat meer tegen de 'education'-kant dan de 'care'-kant van kinderopvang wordt aangeleund. Wellicht zijn beide elementen voor de toekomstige opzet ook moeilijk te scheiden. Naar mate kinderopvang uitgroeit tot een voorziening welke als onmisbaar wordt beoordeeld voor de emotionele en intellectuele ontwikkeling van kinderen en voor hun toekomstig leven, zal de acceptatie ervan als quasi-collectief goed kunnen toenemen.<sup>72</sup> Maar zover zijn we nog niet, al blijkt voor deze uitspraak de reikwijdte van de definitie van ECEC niet zonder belang te zijn. Volgens de OESO-studie immers, is Nederland *wel* zover:

'The *de facto* situation in OECD countries confirms these arguments (voor het aannemen van kinderopvang als 'public good', PZ). In most countries, the greater part of early childhood funding is public, and

70 Vgl. J.M.M. Ritzen, *Onderwijs en economie*, in: J.A. van Kemenade (red.), *Ondewijs: Bestel en beleid*, tweede druk, Groningen 1981, p. 249 e.v.

71 OESO 2006, p. 36-37.

72 OESO 2006, p. 37: Some commentators argue that a closer link with public education systems – based on an integrative concept of education that respects the specificity of early childhood services – may be a step towards recognition of ECEC as a public good (...). Once the educational benefits of kindergarten and early education are officially recognised, these services tend to become entitled to regular public financing and, in many instances, have become a mainstream public service.'

extensive governmental regulation of services is practised. Only in the liberal economies is an important, independent market in early childhood services found, but among these countries, Ireland, the Netherlands and the United Kingdom also provide universal free early education for children from at least four years for some hours every day.<sup>73</sup>

Concluderend kan het volgende worden opgemerkt. In de definitie van de OESO is ECEC een voorziening van onderwijs en zorg voor jonge kinderen van de leeftijd tot 6 jaar.<sup>74</sup> In Nederland vangt de facto op de leeftijd van vier jaar (dat wil zeggen voor ruim 95% van de kinderen) het officiële onderwijs, te weten de eerste groep van de basisschool aan. Niemand twijfelt eraan dat bij basisonderwijs sprake is van een 'public good'. Hoewel in het licht van de internationale benchmarks Nederland dus reeds (allang) onderweg is in de ontwikkeling van kinderopvang naar de status van quasi-collectief goed, wil ik de aandacht beperken tot kinderopvang als voorziening voor, naast en buiten de school en vasthouden aan de zojuist gedane constatering dat er nog geen consensus is over de acceptatie daarvan als quasi-collectief goed. Ook zij hier herhaald dat in het licht van het internationale verdragenrecht geen positieve verplichting voor de overheid kan worden aangenomen tot het beschikbaar stellen of financieren van kinderopvang.

De beleidsmatige, beheersmatige en financiële overheidsbemoeyenis met kinderopvang berust op wettelijk recht. Een daaruit voortspruitend recht is vooralsnog te beschouwen als een bij wettelijke maatregel verschaft recht. Dat zou slechts anders zijn als er kan worden gewezen op fundamentele rechten of beginselen die de noodzaak van kinderopvang als een reguliere, algemene, publieke voorziening met zich zou brengen. Ik denk hier dan in het bijzonder aan het recht op opvoeding en het daarmee verwante recht op onderwijs.

### 3.5 Benadering vanuit fundamentele rechten en beginselen

#### *Algemeen*

Bij de constructie van een recht op kinderopvang speelt het ouderlijk opvoedingsrecht een belangrijke rol. Het is principieel verwoord in art. 5 VRK, dat luidt als volgt:

'De Staten die partij zijn, eerbiedigen de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van de ouders of, indien van toepassing, van de leden van de familie in ruimere zin of de gemeenschap al naargelang het plaatselijk gebruik, van wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk zijn voor het kind, voor het voorzien in passende leiding en begeleiding bij de uitoefening door het kind van de in dit Verdrag erkende rechten, op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelende vermogens van het kind.'

<sup>73</sup> OESO 2006, p. 37.

<sup>74</sup> OESO 2006, p. 58.

Het ouderlijk opvoedingsrecht is niet absoluut: indien het belang van het kind dit vereist zijn specifieke beperkingen daarop aanvaardbaar.<sup>75</sup> Bij de invulling en omlijning van de betekenis van het opvoedingsrecht bij kinderopvang zal ook de confrontatie met het recht op onderwijs moeten worden aangegaan. In de opzet van het VRK (art. 5 en art. 28), maar ook de uitleg van het EVRM (art. 2, Eerste Protocol, en art. 8) liggen het opvoedingsrecht en het recht op onderwijs in het verlengde van elkaar. Het Engelse 'education', dat zowel opvoeding als onderwijs betekent, laat dat goed zien. Juist voor ons onderwerp is het evenwel ook van belang dat deze rechten van elkaar worden onderscheiden.

#### *Opvoedingsrecht en onderwijsrecht*

Het opvoedingsrecht wordt in de sfeer van het onderwijs en aanverwante voorzieningen vaak als een afweerrecht, een recht dat louter een onthoudingsplicht voor de staat met zich brengt, beschouwd. De verdedigers van dat recht beweren dan dat het belang van het kind het best gediend is in het gezin, in de directe opvoedingsrelatie, waarvoor het onderwijs geen alternatief kan bieden. In die zin was het een belangrijk principe bij de pleitbezorgers voor bijzonder onderwijs tijdens de schoolstrijd,<sup>76</sup> werd het ingezet door de confessionele partijen in de discussie bij de totstandkoming van de Leerplichtwet 1901<sup>77</sup> en wordt het opnieuw gebruikt door de kleine christelijke partijen bij het formuleren van hun bezwaren tegen het thans aanhangige wetsvoorstel inzake de buitenschoolse kinderopvang.<sup>78</sup> Voor zover er een opvoedingsrecht is neergelegd in het internationale recht, domineert evenzeer in de relatie tot de overheid het afweerkarakter, met uitzondering wellicht van de in art. 2, Eerste Protocol, EVRM, art. 13 IVESC en art. 28 VRK neergelegde principes van het beschikbaar stellen van een stelsel van onderwijsvoorzieningen dat leidt tot een officieel gecertificeerd diploma,<sup>79</sup> van leerplicht en van kosteloosheid van het (primair) onderwijs. Deze principes – die onverkort gelden in onze rechtsorde – impliceren een positieve opvoedingstaak van de overheid, om kinderen te bewegen onderwijs te volgen dat maatschappelijk als relevant wordt beoordeeld. Met name de leerplicht kan als een belangrijke beperking van het ouderlijk opvoedingsrecht worden gezien. Deze vindt zijn uiteindelijke rechtvaardiging in het belang van het kind. Onderwijs wordt vandaag de dag immers als een onmisbaar onderdeel van de

75 Zie bijvoorbeeld art. 9, eerste lid, (ingrijpen overheid tot scheiding ouders en kind) en 18, tweede lid, VRK (opvoedingsondersteuning).

76 D. Mentink, Scheiding van opvoeding en overheid als onderwijsconstitutioneel beginsel. Over ouders, pedagogische autonomie en vrijheid van richting, *NTOR*, jrg. 17, september 2005, nr. 3, p. 125-149. Zie ook D. Mentink, 'Vergeten' onderwijsrecht. Over overheidszorg en de relatie tussen school en opvoeding, in: P. Boekholt e.a. (red.), *Tweehonderd jaar onderwijs en zorg van de Staat, Jaarboek voor de geschiedenis van opvoeding en onderwijs 2002*, Van Gorcum, Assen 2002, p. 75-86.

77 Zie hierover J.H. de Graaf, *Leerplicht en recht op onderwijs. Een onderzoek naar de legitimatie van de leerplicht en aanverwante onderwijswetgeving*, diss. UvA, Nijmegen 2000, p. 41-47.

78 Zie noot 55.

79 Zie voor het EVRM: EHRM 23 juli 1968, Publ. ECHR, Series A, vol. 6 (Belgische Taalzaak).

opvoeding beschouwd.<sup>80</sup> De essentie van de betekenis van de leerplicht is gelegen in het principe dat noch de ouders, noch de overheid het recht hebben om het kind de toegang tot het onderwijs te ontzeggen.<sup>81</sup>

Hoewel van zeer groot belang, zijn dit bewuste uitzonderingen. Daarbij wordt wat de leerplicht betreft vaak gesteld dat die het keuzerecht van ouders ongemoeid laat.<sup>82</sup> Toch moet in verband met het daaraan gekoppelde verbod van huisonderwijs – en de feitelijke schooldwang die daaruit voortvloeit – betwijfeld worden of hierbij de materiële kern van het ouderlijk opvoedingsrecht wel ongeschonden blijft.<sup>83</sup> Die kern van het ouderlijk opvoedingsrecht wordt hier opgevat als de vrijheid van de ouders tot persoonlijke invulling van, zoals art. 1:245, tweede lid, BW vereist, ‘de zorg en verantwoordelijkheid voor het geestelijk en lichamelijk welzijn van het kind en het bevorderen van de ontwikkeling van zijn persoonlijkheid’. Ten aanzien van deze vrijheid bestaan algemene grenzen erop neerkomende dat ontzetting van het ouderlijk gezag over het kind kan plaatsvinden als de ouder ‘ongeschikt of onmachtig is zijn plicht tot verzorging en opvoeding te vervullen’ (art. 1:266 BW).<sup>84</sup> In art. 1:269, eerste lid, BW wordt dit criterium nader gespecificeerd. Binnen de termen van de laatste bepaling is ontzetting door vonnis van de rechtbank mogelijk op grond van:

- a. misbruik van het gezag, of grove verwaarlozing van de verzorging of opvoeding van een of meer kinderen;
- b. slecht levensgedrag;
- c. onherroepelijke (strafrechtelijke) veroordeling;
- d. het in ernstige mate veronachtzamen van de aanwijzingen van een stichting die een bureau jeugdzorg in stand houdt of belemmering van een uithuisplaatsing krachtens art. 1:261 BW;
- e. het bestaan van gegronde vrees voor verwaarlozing van de belangen van het kind, doordat de ouder het kind terugeist of terugneemt van anderen, die diens verzorging en opvoeding op zich hebben genomen.

80 Typerend is de volgende opmerking van Van der Ploeg, geciteerd bij J.C.M. Willems, *Wie zal de opvoeders opvoeden? Kindermishandeling en het Recht van het Kind op Persoonvorming*, Den Haag 1999, p. 334: ‘De ratio van de pedagogische verantwoordelijkheid van de oudere voor de jongere generatie is de onwaarschijnlijkheid dat kinderen zonder bijstand voldoende zullen leren. (...) Het leren is niet alleen in het belang van het kind zelf, maar is bovendien van algemeen belang. Hierom is er iets voor te zeggen om opvoeding niet alleen als mensenrecht, maar ook als mensenplicht te begrijpen.’ Willems merkt overigens op – p. 335 – dat ‘leren’ hier vermoedelijk verder gaat dan het ‘schoolse’ leren.

81 Committee on Economic, Social and Cultural rights of the ESC, Plans for action for primary education (art. 14), *General Comment 11*, E/C.12/1999/4, Geneva 10 May 1999, randnr. 6. Zie ook J.H. de Graaf, a.w., p. 16.

82 Zie bijvoorbeeld HR 11 februari 2003, LJN AF0453.

83 Zie J. Sperling, Thuisonderwijs in Nederland, een buitenbeentje in Europa, *School en Wèt* 2005, nr. 2, p. 9-12. Zie ook B.P. Vermeulen en P.J.J. Zootjens, Artikel 23 Grondwet op de tocht? Naar een debat over betekenis en toekomst van de onderwijsvrijheid, in: E.M.H. Hirsch Ballin e.a., *Getuigend staatsrecht, liber amicorum A.K. Koekkoek*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2005, p. 431-468, in het bijzonder p. 447-449.

84 Uiteraard kunnen door wijziging in de gezinssituatie, zoals bij echtscheiding, gevolgen intreden voor degenen die het ouderlijk gezag uitoefenen. Hierop wordt niet gedoeld, nu we het hebben over de inhoudelijke kanten van het ouderlijk opvoedingsrecht. Daarom blijven deze situaties verder buiten beschouwing.

Er kan hier geen inzicht worden geboden in de precieze juridische reikwijdte van de verschillende gronden. Niettemin moet ervan worden uitgegaan dat in het personen- en familierecht een ruime mate van *inhoudelijke* invulling van de zorgplicht in de zin van art. 1:245 BW wordt gerespecteerd, die alleen in uiterste gevallen op basis van een beperkt aantal gronden bij rechterlijke uitspraak kan worden beperkt. Dat is in constitutionele zin een belangrijk gegeven. Buiten de leerplicht worden in het onderwijsrecht beperkingen op het ouderlijk opvoedingsrecht met terughoudendheid aangebracht. Die terughoudendheid krijgt onder meer gestalte door de dominant voorgeschreven rol van de formele wetgever bij de regeling en verdere ontwikkeling van onderwijs in artikel 23 Grondwet. Verder zijn er, mede op basis van art. 23 Grondwet, een aantal inhoudelijke principes verankerd die bedoeld zijn om de vrije uitoefening van het ouderlijke opvoedingsrecht ten aanzien van de scholen zoveel mogelijk te respecteren. Daartoe kunnen de vrijheid van stichting, richting en inrichting, en van schoolkeuze worden gerekend, de neutraliteit van het openbaar onderwijs en de afwezigheid van staatspedagogiek.<sup>85</sup>

#### *Benadering kinderopvang vanuit een onderwijsmodel?*

Uit het bovenstaande zou kunnen worden afgeleid dat, indien men voor de fundering van een recht op kinderopvang het 'onderwijsmodel' zou kiezen, daar een aantal algemene, positieve overheidsplichten tot het beschikbaar stellen en inrichten van kinderopvang tegenover staan, alsmede de verplichting om ten behoeve van de toegang tot en deelname aan die voorzieningen een bepaalde mate van materiële gelijkheid (gelijke kansen), formele gelijkheid en afwezigheid van discriminatie te verzekeren. Naar de huidige stand wordt bij de wettelijke regeling van kinderopvang in een aantal opzichten gelijk opgetrokken met het onderwijsrechtmodel: de overheid beijvert zich om een pluriform stelsel van kinderopvangvoorzieningen gerealiseerd te krijgen, waarbij keuzevrijheid wordt gerespecteerd, resp. mogelijk gemaakt en waarbij via beroepseisen, programma's en leermiddelen, en systemen van kwaliteitszorg in de kwaliteit wordt geïnvesteerd. Daarnaast is er overheidsfinanciering om gelijke kansen voor eenieder bij de toegang tot kinderopvang mogelijk te maken. Ook een negatieve overheidsverplichting kan hier worden onderscheiden, in zoverre respect past voor het recht van de ouders een eigen kinderdagvoorziening op te richten en – voorshands op basis van het algemene verenigingsrecht – in te richten.

Een duidelijk onderscheid met het onderwijsrechtmodel is dat de overheidsbemoediging met het primaire proces van kinderopvang – behoudens VVE – vrijwel afwezig is. Daarnaast kan het aspect van kosteloosheid (in ieder geval van het primair onderwijs) niet zomaar naar de sfeer van kinderopvang worden overgebracht. Kosteloosheid van het onderwijs hangt nauw samen met de aard van de leerplicht. Tegenover de wettelijke dwang een school te bezoeken, past niet dat de overheid ook kan bepalen dat voor dat schoolbezoek moet worden betaald. Een op ouders rustende individuele verplichting om hun kind bij een instelling van kinderopvang in te schrijven en ervoor te zorgen dat het deze instelling regelmatig bezoekt, laat zich moeilijk rijmen met het ouderlijk opvoe-

<sup>85</sup> De meeste principes zijn ontleend aan artikel 23 Grondwet. Zie wat de keuzevrijheid en het laatste punt betreft: EHRM 7 december 1976, Publ. ECHR, Series A, vol. 23 (Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen).

dingsrecht, nu de meerwaarde van kinderopvang voor het leren door kinderen ten opzichte van de opvoedingssituatie nog lang niet vaststaat, cq. wordt erkend. Een dergelijke plicht, normaal gesproken te realiseren door verlenging van de periode van de leerplicht, dient dan ook algemeen te worden afgewezen.<sup>86</sup>

*Benadering van kinderopvang vanuit een opvoedingsrechtmodel?*

In art. 18, tweede lid, VRK – hiervoor geciteerd in § 3.3 – is een verplichting opgelegd aan de Verdragspartijen tot de ondersteuning van ouders in de opvoeding. Naast die verplichting wordt in dezelfde bepaling, in dezelfde volzin, de zorg vermeld van de Verdragspartijen voor de ontwikkeling van instellingen, voorzieningen en diensten voor kinderopvang. Met ‘voorzieningen’ worden onder meer bedoeld voorzieningen voor kinderopvang.<sup>87</sup> Te denken dat kinderopvang van belang kan zijn voor de opvoedingsondersteuning lijkt dan voor de hand te liggen. In het regeerakkoord van het kabinet Balkenende I werd opgemerkt dat de overheid de taak heeft ‘voorwaarden te scheppen op basis waarvan ouders hun opvoedingsverantwoordelijkheid, indien noodzakelijk, ondersteund kunnen zien. Ook wanneer zij hun zorgtaken willen combineren met werk.’<sup>88</sup> In het jeugdrecht lijkt eveneens het verband tussen kinderopvang en opvoedingsondersteuning te worden onderkend, maar erg concreet is men daarover niet.<sup>89</sup> Er is m.i. niets op tegen om kinderopvang als een vorm van opvoedingsondersteuning aan te merken. Zij geeft een voorziening voor die gevallen dat ouders niet in staat zijn de zorg voor hun kind op zich te nemen, hetzij vanwege arbeid, hetzij vanwege de (taal)achterstand die het kind in de opvoedingssituatie dreigt op te lopen. Het aspect van opvoedingsondersteuning maakt kinderopvang nog niet méér verplichtend. Enkele jaren terug is er in de politiek voor gekozen om zelfs opvoedingsondersteuning in ernstige probleemsituaties niet gedwongen op te leggen.<sup>90</sup>

Zou de overheid positief, via voorlichting, via gratis toegankelijkheid, kinderopvang mogen bevorderen? Waarom niet? Het enkele feit van positief overheidsbeleid inzake kinderopvang brengt nog niet met zich dat een nieuw opvoedingsideaal wordt verspreid dat naar staatsopvoeding riekt. De ontwikkeling van kinderopvang kan vooralsnog worden uitgelegd als het antwoord op een aanwezige maatschappelijke behoefte. De overheid sluit daarmee in aanleg juist aan op het ouderlijk opvoedingsrecht, hoewel dat op zichzelf niet vanzelfsprekend lijkt. Momenteel bestaat er immers bij de Nederlandse vrouw – zoals reeds opgemerkt – weinig vertrouwen ten aanzien van vormen van ‘formele’ opvang. Naar is vastgesteld zal dit niet automatisch verdwijnen bij de verbetering van de toegankelijkheid van de voorzieningen. We weten evenwel niet precies wat de

86 In dezelfde zin Onderwijsraad 2006b, p. 44; minister van OCW in Kamerstukken II 2005/06, 30 676, nr. 3, p. 1: ‘De buitenschoolse opvang is nadrukkelijk geen onderwijs’, initiatiefvoorstel Hamer van een Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering, Kamerstukken II 2006/07, 30 479, nr. 8, p. 12: ‘Dit voorliggende voorstel bevat geen verplichting’.

87 Stan Meuwese, Mirjam Blaak, Marjorie Kaandorp (red.), *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, 1e druk, Nijmegen 2005, p. 151.

88 Kamerstukken II 2001/02, 28 369, nr. 1, p. 6.

89 Zie *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, a.w., p. 158/159.

90 Idem, p. 158, alsmede p. 79/80.



oorzaak en aard van dat gebrek aan vertrouwen is. In het in § 1.3 vermelde SCP-onderzoek wordt naast het weinige vertrouwen ook opgetekend dat vrouwen niet bijzonder hechten aan de traditionele taakverdeling in het gezin, terwijl het nog steeds de trend is – eveneens in § 1.3 vermeld – dat hun arbeidsparticipatie groeit. Het beeld dat uit een en ander oprijst leidt niet tot een eenduidige conclusie. Wellicht dat niet slechts door verbetering van de toegankelijkheid, maar ook de *kwaliteit* van de voorzieningen het vertrouwen zal kunnen toenemen. Maar zelfs los van de resultaten van het SCP-onderzoek zou positief overheidsoptreden wenselijk kunnen zijn. Er zijn voorschijns voldoende valide motieven, (internationaal recht, compensatie ten aanzien van arbeidsparticipatie, belang van het kind in specifieke situaties) om overheidsoptreden dat is gericht op de verdere ontwikkeling van kinderopvang te rechtvaardigen.

Ik zie in de discussie over de relatie tussen kinderopvang en het ouderlijk opvoedingsrecht twee kwesties die de geesten min of meer verdeeld houden. Dat zijn in de eerste plaats pogingen, zoals belichaamd in het initiatiefvoorstel Hamer,<sup>91</sup> om alle vormen van kinderopvang te integreren in één basisvoorziening van kindercentra, waarin een van 0 tot 4 jaar doorlopende kinderopvang mogelijk wordt en waarbij educatieve en arbeidsmarktdoelstellingen worden vermengd. In de tweede plaats is dat de vraag of de volledige financiering van kinderopvang door de overheid in strijd is met het ouderlijk opvoedingsrecht, zoals CDA-leider en minister-president Balkenende heeft beweerd. Hieraan zal in de twee volgende paragrafen aandacht worden besteed.

#### *Opvoedingsrecht en basisvoorziening*

Relevant voor de typering van het omvangrijke en veelomvattende initiatiefvoorstel Hamer is wat in de memorie van toelichting hierover is opgemerkt. Het voorstel beoogt:

‘een bijdrage te leveren aan de ontwikkelingsstimulering van jonge kinderen, het voorkomen van onderwijsachterstanden en de vroegtijdige signalering hiervan. Hiertoe worden in dit wetsvoorstel de huidige kinderopvang, het peuterspeelzaalwerk en de voorschoolse activiteiten (VVE) geïntegreerd tot kindercentra waarin zowel aandacht is voor de liefdevolle en veilige opvang als voor het stimuleren van de ontwikkeling van het kind. Met het combineren van deze werksoorten komt het kind meer centraal te staan en levert de kinderopvang voor kinderen vanaf 2 jaar een bijdrage aan de ontwikkeling van het kind. Met name in de taalgevoelige leeftijd kunnen hier extra activiteiten voor worden uitgevoerd, maar ook voor deze leeftijd zal er volop aandacht moeten zijn voor de ontwikkelingsstimulering. De integratie van voorzieningen voorkomt ook een vroegtijdige segregatie tussen kinderen die enerzijds naar de dagopvang gaan en anderzijds naar het peuterspeelzaalwerk dan wel de voorschool gaan.’<sup>92</sup>

Voor een en ander wordt een breder organisatorisch kader in het vooruitzicht gesteld:

91 Zie vorige noot. Het pleidooi voor de opzet van geïntegreerde kindercentra is reeds gedaan in Onderwijsraad 2002.

92 Kamerstukken II 2005/06, 30 479, nr. 6, p. 3/4. Zie voor een uitvoeriger uiteenzetting over dit wetsvoorstel J.M.M. van de Ven, *Onderwijs, opvoeding en opvang, een overzicht*, paragraaf 4.3 (eveneens in deze bundel opgenomen).

‘Het wetsvoorstel regelt de aansluiting tussen de kindercentra en de scholen wat betreft de overdracht over de ontwikkelingen van de kinderen en de afstemming tussen de voorschoolse en de vroegschoolse programma’s. Tevens regelt het wetsvoorstel dat de kindercentra deel kunnen uitmaken van het overleg dat de gemeente voert over het lokale jeugdbeleid waaronder het onderwijsachterstandenbeleid. Dit sluit aan bij de ontwikkelingen die plaats hebben in het kader van de Operatie JONG en het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid. De Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering sluit ook aan op de motie Van Aartsen-Bos over de voor- en naschoolse opvang door het vastleggen van de samenwerking tussen kindercentra en scholen bij het aanbieden van de buitenschoolse opvang van schoolgaande kinderen.’<sup>93</sup>

In het wetsvoorstel krijgen naast de opvang die wordt bestreken door de Wet kinderopvang het peuterspeelzaalwerk en de voorschoolse programma’s een plaats. Er is geen breuk met bestaande individuele rechten. Net als onder de Wet kinderopvang wordt gastouderopvang slechts als vorm van formele opvang tot het beoogde bestel gerekend. Gastouderopvang is formeel, voor zover deze door tussenkomst van een geregistreerd gastouderbureau plaatsvindt. Degene wiens inkomenssituatie daartoe aanleiding geeft kan bij gebruik van elke vorm van opvang die in het bestel past, aanspraak maken op een overheidstoeslag. Afwijkend van de huidige Wet kinderopvang worden zelfs mogelijkheden gecreëerd om ook informele vormen van gastouderopvang – die, naar wordt geconstateerd, in een groeiende behoefte voorzien – in het bestel onder te brengen, voor zover zij bij AMvB als innovatieve activiteit kunnen worden aangemerkt.<sup>94</sup> De regeling komt in hoge mate overeen met de visie die de Onderwijsraad in 2002 in het advies ‘Spelenderwijs’ als een langetermijnperspectief heeft gepresenteerd.<sup>95</sup>

Vooraf van de zijde van SGP en CU is kritiek op deze opzet gekomen. De ChristenUnie vindt ten principale dat ouders eerst- en eindverantwoordelijk zijn voor de opvoeding van hun kinderen en daarom de ruimte moeten hebben daarbinnen eigen keuzes te maken. ‘Hier past bij dat niet alleen die ouders gecompenseerd worden die voor formele opvang kiezen, maar ook diegene die voor informele of geen opvang kiezen. De leden van de fractie van de ChristenUnie pleiten in dit verband al langer voor een kindgebonden budget.’<sup>96</sup> De SGP heeft fundamentele kritiek op de langdurige kinderopvang van jonge kinderen. Ook zijn zij het er niet mee eens om educatieve en arbeidsmarktdoelstellingen met elkaar te vermengen. Net als de CU pleiten zij voor een kindgebonden budget.<sup>97</sup>

Over de morele waarde van het ouderlijk opvoedingsrecht kan men van mening verschillen. Geconstateerd kan worden dat er in binnen- en buitenland verschillend wordt gedacht over de aanvaardbaarheid van de gedachte om kinderen al op zeer jonge leeftijd in een opvangvoorziening onder te brengen. Voor zover er zich geen algemene waarheid aandient die zegt dat zo’n praktijk indruist tegen het belang van het kind, moet ouders

<sup>93</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 479, nr. 6, p. 3/4.

<sup>94</sup> Idem, p. 22.

<sup>95</sup> Onderwijsraad 2002, p. 61.

<sup>96</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 479, nr. 8, p. 5.

<sup>97</sup> Idem.

de ruimte worden gegund om eigen keuzes in de opvoeding te maken. In de kritiek is daarom vooral interessant het aspect dat de overheid een gelijke behandeling zou moeten garanderen ten aanzien van ouders die niet voor opvang kiezen of niet voor formele opvang kiezen. Behandelt de overheid met de eventuele beperking van het recht op toeslag tot formele opvang bepaalde groepen van ouders onrechtmatig ongelijk in het genot van het opvoedingsrecht? Mijns inziens is dat niet het geval. Het opvoedingsrecht van degenen die hun kind thuis wensen te houden wordt niet aangetast. Zij ondervinden door het overheidsbeleid *in negatieve zin* geen enkele belemmering bij het maken van hun keuzes. De doelen van de nieuwe kinderopvangregeling – arbeidsmarktparticipatie en ontwikkelingsstimulering – zijn op zichzelf niet onrechtmatig, terwijl ook niet gezegd kan worden dat de regeling een onredelijk middel is tot het bereiken van die doelen. De omlijning van een ‘bestel’ van formele opvang is met het oog op te stellen kwaliteitseisen en het financieel belang van de staat een logische, aanvaardbare gedachtegang. De eventuele creatie van een kindgebonden budget zou zich buiten de regeling en de daarbij gestelde doelen begeven. In feite zou dat neerkomen op verhoging van de kinderbijslag. De conclusie moet dus luiden dat het ouderlijk opvoedingsrecht zich niet verzet tegen een differentiatie in de wetgeving naar formele opvang in de gegeven omstandigheden.

#### *Ouderlijk opvoedingsrecht en gratis kinderopvang*

Onze huidige premier meent dat gratis kinderopvang de ouders benadeelt die daarvan geen gebruik wensen te maken. Deze ouders moeten dan belasting betalen voor een voorziening, waarvan zij op grond van hun opvattingen over opvoeding geen gebruik wensen te maken. ‘De boodschap is: u moet uw kinderen naar de staatscrèche sturen en we straffen ouders die dat niet doen met fiscale maatregelen. Dat is een miskenning van de keuzevrijheid van de ouders. Daar gaan wij als CDA nooit, nooit mee akkoord.’ Dit is in hoge mate verkiezingsretoriek, en niet alleen omdat Balkenende achteraf het ‘nooit’ blijkt te relativeren.<sup>98</sup> Er is noch bij het kabinet, noch bij de oppositie of de organisaties in het land een voorstel of plan bekend, waarbij erop wordt aangestuurd dat de overheid zelf kinderopvang gaat aanbieden of waarbij de overheid de educatie en activiteiten binnen de kinderopvang via een soort eindtermen of kerndoelen moet gaan regelen. Integendeel, er is brede consensus over het uitgangspunt dat de voorzieningen door particulieren worden aangeboden en dat er naar pluriformiteit in het aanbod moet worden gestreefd om de keuzevrijheid van ouders het best te dienen. De term ‘staatscrèches’ is dan ook niet aan de orde. Hoewel het argument herinneringen oproept aan het bezwaar van de confessionelen, tijdens de schoolstrijd in de 19<sup>e</sup> eeuw, tegen de alleenheerschap-pij van het openbaar onderwijs als uit publieke middelen gefinancierde voorziening,<sup>99</sup> gaat een eventuele vergelijking reeds om die reden mank: er zou bij gratis opvang onder de beoogde omstandigheden in het geheel geen sprake zijn van feitelijke dwang om slechts naar door de overheid beschikbaar gestelde voorzieningen te gaan.

98 Zie de *Volkskrant* 7 november 2006, voorpagina, onder de kop: ‘Met CDA ‘nooit’ gratis kinderopvang’. Later, aldus hetzelfde krantenartikel, geeft de premier aan het punt niet als breekpunt in de formatie te willen kwalificeren

99 Zie over deze fase van de schoolstrijd: D. Mentink, *Over grondwet en grondwetsuitleg*, in: P.W.A. Akkermans e.a., *Twee eeuwen grondwetgeving in Nederland*, Staatsrechtconferentie 1996, Deventer 1997, p. 127.

Over het principe dat mensen moeten meebetalen aan gemeenschapsvoorzieningen waarvan ze geen gebruik zullen of willen maken, kan men alleen in politieke zin twisten. Dat zou slechts anders zijn als er zich zwaarwegende juridische argumenten tegen een bepaalde maatregel verzetten, maar die zie ik hier niet. Het ouderlijk opvoedingsrecht vormt geen doorslaggevende reden om zich aan een democratisch genomen maatregel van gratis kinderopvang te onttrekken, net zomin als de vrijheid van informatie dat zou zijn om zich aan de financiering van de publieke omroep te onttrekken omdat men er niet naar wil kijken, of een atheïstische levensbeschouwing dat zou zijn om zich aan de algemene lasten die belastingvrijdom voor kerken met zich brengt te onttrekken. Men zou gratis kinderopvang wellicht onverstandig kunnen vinden, omdat daardoor naar verwachting de kwaliteit zal afnemen en wachtlijsten zullen ontstaan,<sup>100</sup> maar dit is dan een bestuurlijk-politieke, geen juridische inschatting.

### 3.6 Recht op voorschool

#### *Algemeen*

Hoewel vallend onder de hier gehanteerde definitie van kinderopvang, staat Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) in Nederland in zekere mate inhoudelijk en institutioneel op zichzelf. Opvallend is dat in de politiek-bestuurlijke discussie naar aanleiding van de motie Van Aartsen-Bos de algemene verantwoordelijkheid van scholen voor VVE niet wordt vermeld. Ook in de beleidsmaatregelen ten aanzien van opvang, die nadien op gang zijn gekomen, komt dat aspect niet aan bod. Nochtans lijken de argumenten in verband met het recht op onderwijs in sterkere mate bij VVE in het geding. Zoals aangegeven in § 2.2 gaat het bij VVE om educatieve programma's ten behoeve van kinderen van 2 tot en met 5 jaar die met een taalachterstand aan groep 3 van de basisschool dreigen te beginnen. Tot de doelgroepkinderen worden gerekend leerlingen voor wie op grond van artikel 15b van het Formatiebesluit WPO een gewicht wordt vastgesteld in het kader van de voor het primair onderwijs geldende gewichtenregeling en kinderen in de voorschoolse fase die naar het oordeel van het gemeentebestuur aan de criteria van de gewichtenregeling zouden voldoen. Het betreft hier zowel autochtone als allochtone leerlingen binnen de verschillende categorieën die de gewichtenregeling kent.<sup>101</sup> In het LBK 2002-2006 is als doelstelling geformuleerd dat in 2006 ten minste 50 procent van de doelgroepkinderen deelneemt aan deze programma's, maar of dat percentage is bereikt kan niet precies worden vastgesteld. Zie § 2.2., onder c.

Door het educatieve en doelgroepenkarakter staat de positie van VVE sterk ter discussie. Enerzijds zijn er stemmen die deze voorziening vooral los willen zien van andere kinderopvang en dichter bij onderwijs willen brengen, anderzijds wordt er op de potentieel segregerende effecten van de organisatie gewezen die ertoe zouden noodzaken om VVE juist integraal met andere kinderopvang in centra onder te brengen. De minister is er nog niet uit. In haar brief van 31 maart 2006 over de toekomst van VVE concentreert zij zich vooral op de korte termijn, wat met zich brengt dat een standpunt over eventuele

<sup>100</sup> Zie Van de Ven, a.w., paragraaf 4.4.

<sup>101</sup> Nota van Toelichting LBK 2002-2006, Stb. 2001, 445, p. 3.

integratie van VVE in kindercentra nog niet aan de orde is.<sup>102</sup> In het navolgende zullen de twee aspecten – de band met onderwijs, en segregatie – in verband met het recht op voorschool kort aan de orde worden gesteld.

#### *Voorschool en recht op onderwijs*

VVE is op twee manieren nauw verbonden met onderwijs. Met de daarvoor ontwikkelde programma's, zoals Piramide en Kaleidoscoop, wordt gepoogd om kinderen met (vooral) taalachterstand op gelijk uitgangsniveau voor groep 3 van het basisonderwijs te brengen als andere kinderen. Verder kan men ook de 'uitvoering' van deze programma's zelf die immers zijn gericht op 'taalontwikkeling' en 'cognitieve ontwikkeling'<sup>103</sup> als onderwijs aanmerken. Pogingen om deze vorm van activiteit in termen van het recht op onderwijs te gieten zijn dan ook begrijpelijk en zinvol.<sup>104</sup> Zaken als gelijke toegang, pluriformiteit van aanbod, uniformiteit in de minimumkwaliteitseisen te stellen aan het personeel en aan de inhoud van het onderwijs, kwaliteitszorg en kwaliteitstoezicht zullen bij de organisatie en inrichting van de voorschool een belangrijke rol kunnen spelen, zoals dat ook bij scholen in het officiële onderwijsbestel aan de orde is. Volgens het Sardes-rapport, heeft buitenlands onderzoek aangetoond dat de positieve effecten van voor- en vroegschoolse programma's op langere termijn groot kunnen zijn. De kwaliteit van die programma's en van de uitvoeringscondities – die vooral kleinschaligheid veronderstellen – geven daarbij de doorslag. Effecten van VVE worden zichtbaar bij alle deelnemende kinderen, ongeacht sociaal-economische of etnische achtergrond, geslacht of andere achtergrondvariabelen. Maar het zijn toch vooral de kinderen uit achterstandsgroepen die veel baat lijken te hebben bij kwalitatief hoogwaardige voor- en vroegschoolse interventies.<sup>105</sup>

Er zijn vanuit het recht op adequaat onderwijs dermate grote belangen van met name achterstandskinderen gemoeid met VVE, dat hier een stevige overheidsbemoeienis te rechtvaardigen is. Als de plannen van de Onderwijsraad en het initiatiefvoorstel Hamer tot de vorming van geïntegreerde kindercentra een feit zijn, zal die overheidsbemoeienis zich dan ook kunnen gaan uitstrekken over de resterende vormen van kinderopvang, voor zover die dan nog te onderscheiden zouden zijn.

Wellicht zou men dan ook het doelgroepenbeleid van VVE moeten loslaten, nu kinderopvangvoorzieningen algemeen toegankelijk zijn, maar de vraag is of dat vanuit kwaliteitsoogpunt wenselijk is. De mechanismen tot bevordering en bewaking van de kwaliteit van VVE-activiteiten staan nog in de kinderschoenen. Met name de vraag of hier niet een sterkere nationale bemoeienis op zijn plaats is, verdient bespreking.<sup>106</sup> In feite roept het op zichzelf sympathieke vraagstuk van integratie van VVE met andere

102 Van de Ven, a.w., paragraaf 4.2.

103 Vgl. Sardes 2005, p. 14.

104 Vgl. James E. Ryan, a.w., p. 38 e.v.

105 Sardes 2005, p. 11.

106 Reeds enige jaren terug sprak Pierre Heijnen, op dat moment onderwijsbewaarder uit Den Haag, bij een discussie zijn voorkeur uit voor een nationaal curriculum ten aanzien van VVE. Hij vond toen nauwelijks gehoor.

kinderopvang in kindercentra twee soorten moeilijkheden, eigenlijk dilemma's, op: (1) *Leidt vermenging niet tot (ontoelaatbare) 'verdunding' van VVE-activiteiten wat ten koste van de kwaliteit van de laatste gaat?* Men kan bijvoorbeeld activiteiten van VVE en andere kinderopvang wel onderscheiden in het ene, omvattende kindercentrum, maar het gevaar van dooreenhusseling en van niet adequate controle daarop, ligt steeds op de loer. (2) *Zullen bij het eventueel loslaten van het doelgroepenbeleid in het kader van VVE, achterstandskinderen voldoende adequaat aan hun trekken kunnen komen?*

Ik zou er voor willen pleiten om vanuit de optiek van kwaliteit en recht op onderwijs voorzichtig om te gaan met pogingen tot integratie van VVE met de andere vormen van kinderopvang. De verantwoordelijkheid van scholen voor VVE verdient daarbij erkenning en verdieping. Het heeft mijn voorkeur de maatregelen die het initiatiefvoorstel Hamer in het vooruitzicht stelt te temporiseren en in een bredere discussie over wenselijke integratie van achterstandskinderen in het onderwijs te betrekken. Maar hiermee is nog niet alles besproken. Vanuit segregatieoogpunt lijken er immers goede redenen aanwezig VVE zo snel mogelijk met andere kinderopvang te combineren. Hoe valide zijn die argumenten?

#### *De segregerende werking van het huidige bestel van voorscholen*

In het onderzoek van Sardes, dat mede ten grondslag lag aan de brief van de minister van 30 maart, worden in het licht van de wenselijke integratie van verschillende groepen in onze samenleving de dilemma's voor de toekomst in de afstemming tussen VVE en andere kinderopvang goed geschetst:

'Bij een voorziening (van kinderopvang zonder VVE, PZ) voor 0-4 jarigen ligt het niet voor de hand om een aparte voorziening voor kinderen uit achterstandsgroepen in te richten. Niet alleen werkt dit de maatschappelijke segregatie verder in de hand, maar een voorziening voor uitsluitend doelgroepkinderen voldoet niet aan de behoefte van alle ouders. Naast de voorziening voor de doelgroepkinderen zal dus altijd een voorziening voor niet-doelgroepkinderen nodig zijn om in de behoefte aan opvang van ouders te kunnen voldoen. Het ligt dan meer voor de hand om een geïntegreerde voorziening voor opvang en educatie voor alle kinderen van 0-4 jaar in het leven te roepen. Binnen deze voorziening worden educatieve programma's aangeboden vanaf 2 à 2,5 jaar t/m de overgang naar de basisschool. Deze educatieve programma's kunnen intensiever zijn, naarmate kinderen hier vanuit hun ontwikkeling en achtergrond meer behoefte aan hebben. Wanneer gekozen wordt voor een educatieve voorziening vanaf 2 tot 2,5 jaar zou het in principe denkbaar zijn deze vooral voor doelgroepkinderen op te zetten. Daarnaast zijn zowel voorzieningen voor dagopvang nodig voor kinderen van 0-4 jaar, maar ook peuterspeelzalen voor niet-doelgroepkinderen. Dit systeem werkt segregatie binnen het peuterspeelzaalwerk in de hand. Er valt veel te zeggen voor het opheffen van het onderscheid tussen achterstandskinderen en niet-achterstandskinderen en in plaats daarvan achterstandskinderen intensievere aandacht te geven binnen een peuterspeelzaal voor alle kinderen. De stap naar één basisvoorziening voor alle kinderen, met daarbinnen verschillende opvangvormen is dan niet groot meer. Met een geïntegreerde voorziening ben je niet van het probleem van de segregatie af. Voorzieningen voor jonge kinderen zullen altijd de kleur aannemen van de wijk waarin ze staan. Wat wel verdwijnt is dat de bekostigingsregeling voor VVE verdere segregatie stimuleert.'<sup>107</sup>

<sup>107</sup> Sardes 2005, p. 22.

Opmerking verdient dat het selectiesysteem aan de hand van doelgroepen in het VVE op zichzelf niet strijdig wordt geoordeeld met de gelijkebehandelingswetgeving. In een Oordeel van 6 oktober 2006 meent de Commissie gelijke behandeling (Cgb) dat met het doelgroepenbeleid in het kader van VVE indirect onderscheid naar ras wordt gemaakt, dat evenwel objectief is gerechtvaardigd. Het doel van VVE, ernaar te streven dat kinderen met een (taal)achterstand aan het begin van de basisschool een betere startpositie krijgen dan nu het geval is, dient een zwaarwegend maatschappelijk belang aldus de Cgb. Het middel om dit doel te bereiken, de criteria in het kader van de gewichtenregeling, vormen thans bij het ontbreken van een taaltoets de beste indicatie voor het vaststellen van achterstand.

‘Dat er op dit moment nog onderzoek wordt gedaan waaruit naar voren zou kunnen komen dat er wellicht betere criteria zijn om (taal)achterstand bij kinderen mee vast te stellen, neemt niet weg dat in elk geval op het moment dat de zoon van verzoekster een plaats wilde op de voorschool het hanteren van de onderscheidmakende criteria nog noodzakelijk moest worden geacht. Derhalve is het onderscheid objectief gerechtvaardigd.’<sup>108</sup>

Het Cgb-oordeel maakt duidelijk dat men voorzichtig moet zijn met argumenten van discriminatie en segregatie. Het doelgroepenbeleid dient ook een maatschappelijk zwaarwegend belang. In dit licht kan men zich de vraag stellen of het argument tot opheffing van segregatie in de voorscholen alléén de integratie van VVE en kinderopvang in kindercentra wenselijk of noodzakelijk maakt. Het apart houden van achterstandskinderen in het kader van kwalitatief hoogstaande VVE-activiteiten is toch uiteindelijk op duurzame maatschappelijke integratie in het latere leven gericht? Er is toch niets onethisch aan het uitgangspunt om kinderen naar doelgroep te scheiden in de fase voor de leerplicht, als daar duidelijke, belangrijke ontwikkelings- en leerdoelen mee gemoeid zijn? Met de hele segregatiediscussie lijkt men wellicht te klakkeloos het organisatorische onderwijsmodel op de wereld en kinderopvang toe te passen. Het bestrijden van segregatie kan zich ook beperken tot de schoolfase, er is dan nog tijd genoeg. Pas als aannemelijk is dat men VVE-programma’s met gelijke kwaliteit kan uitvoeren in de voor eenieder toegankelijke kindercentra zou tot de vorming van de laatste kunnen worden overgegaan. Maar in de discussie is dit aspect nog helemaal niet aan bod geweest. Het initiatiefvoorstel Hamer komt daarom eigenlijk nog te vroeg.

### 3.7 Ter afsluiting – recht op kinderopvang en voorschool

Een recht op kinderopvang is weliswaar in algemene termen beschermd in het verdragsrecht, en wordt ondersteund door pleidooien in de economische wetenschap om kinderopvang als een quasi-collectief goed aan te merken, maar heeft zijn huidige betekenis vooral door het beleid en de wetgeving die op nationaal niveau is en wordt ontwikkeld. Er is een wettelijk recht op kinderopvang in Nederland, inhoudende dat de overheid ten behoeve van de kwaliteit en toegankelijkheid zich ermee bemoeit en daarvoor ook uitgaven doet.

<sup>108</sup> Oordeel 2006-206.

Kinderopvang begeeft zich op de scheidslijn van het recht op onderwijs en het recht op opvoeding. Zijn positie is juridisch nog niet uitgekristalliseerd. Dit verschaft ruimte om kinderopvang, inclusief voorschool, vanuit een onderwijsmodel of een opvoedingsmodel te benaderen. Bij de benadering vanuit het onderwijsmodel valt op dat in veel opzichten kinderopvang gelijk optrekt met de regeling van het onderwijs. Een duidelijk verschil is dat, in tegenstelling tot onderwijs, de overheidsbemoeienis met het primaire proces van kinderopvang – behoudens VVE – vrijwel afwezig is. Er zijn daarnaast verschillen wat betreft het aspect van kosteloosheid en leerplicht. Kinderopvang wordt wel financieel ondersteund van overheidswege maar is niet kosteloos, terwijl er ook sprake is van een algemene afwijzing van een met de leerplicht vergelijkbare inschrijvings- en bezoekspllicht. Deze afwijzing is terecht, nu de doelen van kinderopvang onvoldoende zwaarwegend zijn – het is vooralsnog niet op gelijk niveau te stellen met onderwijs – om zo iets te rechtvaardigen.

Met de benadering vanuit het opvoedingsmodel kan worden vastgesteld dat kinderopvang als een vorm van opvoedingsondersteuning wordt aangemerkt. Zij geeft een voorziening voor die gevallen dat ouders niet in staat zijn de zorg voor hun kind op zich te nemen, hetzij vanwege arbeid, hetzij vanwege de (taal)achterstand die het kind in de opvoedingssituatie dreigt op te lopen. Er zijn voorshands voldoende valide motieven, (internationaal recht, compensatie ten aanzien van arbeidsparticipatie, belang van het kind in specifieke situaties) om overheidsop treden dat is gericht op de verdere ontwikkeling van kinderopvang te rechtvaardigen. Noch voor het standpunt dat de overheid bij de organisatie van kinderopvang een kindgebonden budget aan iedere ouder moet verschaffen, ook als die haar kinderen thuis wil houden, noch voor de opvatting dat gratis kinderopvang mensen, die er geen gebruik van willen maken, onrechtvaardig (financieel) belast, is steun te vinden in het recht.

Voor de benadering van de VVE is het gebruik van het onderwijsmodel begrijpelijk en zinvol. De vraag speelt hier of het doel van VVE, met name de keuze voor een doelgroepenbeleid, zich zou verzetten tegen integratie van VVE met andere vormen van kinderopvang in kindercentra. Een eventuele discussie over integratie van een en ander zou vooral uit het oogpunt van kwaliteit van VVE, die belangrijke voorwaarde is voor het intreden van positieve effecten op de taal- en cognitieve ontwikkeling, moeten worden gevoerd. Ook eventuele argumenten waarbij wordt gewezen op de segregerende werking van het VVE-doelgroepenbeleid in instellingen moeten daaraan ondergeschikt worden gemaakt. De vraag of een sterkere nationale bemoeienis dan thans met de organisatie en inhoud van VVE op zijn plaats is, verdient bespreking.

## **4 De brede en volle school**

### **4.1 Algemeen**

In hoeverre kan er integratie van onderwijs en andere activiteiten plaatsvinden in de school, zonder afbreuk te doen aan het primaire onderwijsproces? Dit is de vraag die menig schoolbestuurder en docent, maar ook de minister van OCW bezighoudt. De laatste jaren klinkt de roep dat scholen zich moeten beperken tot hun ‘core business’



steeds luider. In hun manifest tegen de staat van het huidige onderwijs op de opiniepagina van het NRC van 12 juni 2006 stellen Ad en Marijke Verbrugge, representanten van de Vereniging Beter Onderwijs Nederland, het volgende:

‘Het onderwijs motiveert niet, het rendement is er te laag en er wordt veel geld verkeerd besteed. Daarom moeten de onderwijsvernieuwingen van de laatste jaren worden teruggedraaid: leerlingen moeten leren, leraren moeten weer lesgeven!’<sup>109</sup>

Naar het zich laat aanzien, vinden deze geluiden vooral bij leraren steun. Zij beklagen zich over het gebrek aan professionaliteit in het onderwijs, de teloorgang van het beroep<sup>110</sup> en de tendens om het aantal contacturen tussen leraar en leerling terug te brengen op grond van financiële motieven.<sup>111</sup> Ook bij ouders en de overheid is de aandacht voor onderwijskwaliteit en -resultaten van scholen evenwel toegenomen. Met name het sinds de jaren negentig in zwang zijnde vergelijkend warenonderzoek van scholen door het dagblad *Trouw* en later de Inspectie, alsmede de inwerkingtreding van de Wet op het onderwijstoezicht in 2002 getuigen hiervan.

De algemene instemming en zelfs euforie over het aannemen van de motie Van Aartsen-Bos lijken daarmee in strijd. Want hoe kan men zich volledig op het onderwijs richten als er een verplichting tot organisatie van kinderopvang bijkomt, bovenop al die andere verplichtingen die niet rechtstreeks het primaire proces aangaan?<sup>112</sup> De school vermaatschappelijkt. Er worden goede prestaties van scholen verwacht, maar ook meer zorg bij de sociale begeleiding en opvang van kinderen. Het zal niet de eerste keer zijn dat schoolbesturen worden opgezadeld met de opdracht deze schijnbaar tegenstrijdige zaken met elkaar te verzoenen. Op hoe zij dat kunnen doen, en welke beren daarbij op de weg kunnen liggen, wordt in het onderstaande nader ingegaan.

## 4.2 Modellen van aanbod van kinderopvang

In zijn laatste advies schetst de Onderwijsraad een drietal modellen van organisatie van kinderopvang door het schoolbestuur.<sup>113</sup> Het *eerste model* ziet de school als makelaar, waarbij kinderopvang wordt uitbesteed aan speciaal op die markt actieve partners of organisaties. Voor ouders is dit een inzichtelijk model: de school zorgt voor onderwijs en de kinderopvanginstelling zorgt voor opvang. Het *tweede model* heeft betrekking op opvang en onderwijs in één hand. Daarbij worden twee varianten voorgeschoteld. In de eerste organiseert het schoolbestuur zelf het aanbod door een aparte rechtspersoon op te

109 Ad en Marijke Verbrugge, *Help! Het onderwijs verzuipt!*; te raadplegen op: [www.nrc.nl/opinie/article346643.ece](http://www.nrc.nl/opinie/article346643.ece).

110 Zie hierover specifiek: Klaas van Veen, Lesgeven, een vak apart, in: Gabriël van den Brink, Thijs Jansen & Dorien Pessers (red.), *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt*, derde druk, Amsterdam 2005, p. 196–205.

111 Zie het verslag in *de Volkskrant* van 6 november 2006 van het *Volkskrant op Zondag – debat* dat de dag daarvoor in de Rode Hoed tussen minister Van der Hoeven, Ad Verbrugge en anderen plaatsvond, onder de titel: ‘Het gist en kookt in zaal vol onderwijzers’.

112 Denk hierbij aan op zichzelf zeer eerzame aangelegenheden als achterstandenbestrijding, aandacht voor zorgleerlingen, lokaal overleg, afstemming met jeugdzorg en profilering van het merk van de school in de nieuwe, zeker bij het voortschrijden van governance in de regelgeving, meer marktgeoriënteerde verhoudingen.

113 Onderwijsraad 2006, p. 32–40.

richten die zich specifieke activiteiten van kinderopvang ten doel stelt. In de tweede variant legt men in de school een verbinding tussen kinderopvang en onderwijs, zodat kinderopvang wordt gerelateerd aan de kerndoelen (inhoudelijke kwaliteitseisen) van het basisonderwijs. Het *derde model* gaat ervan uit dat het schoolbestuur in het grotere geheel van een brede school is opgegaan, waarin wordt aangeboden: basisonderwijs, zorg en educatie van nul- tot vierjarigen en zorg en educatie in de buitenschoolse tijd voor vier- tot twaalfjarigen. De raad denkt dat het eerste model voor scholen vrij makkelijk realiseerbaar is, terwijl daarentegen het derde model, dat volledige integratie veronderstelt, zowel van de wetgever als van scholen forse inspanningen zal vergen.

Volgens het eerste model – de school als makelaar – sluit het schoolbestuur overeenkomsten met een geregistreerde aanbieder voor opvang in de buitenschoolse tijd. Het schoolbestuur is daarbij niet verantwoordelijk voor de inschrijving door ouders en voor het aanbod. Ouders dienen zich in dit geval rechtstreeks tot de kinderopvangorganisatie te wenden. ‘Omdat beide partijen (en ook de ouders) belang hebben bij een goed verloop van onderwijs en van opvang voor de kinderen, is het zaak dat zij kennis van elkaars werkwijzen nemen en werken aan onderlinge afstemming’.<sup>114</sup>

In het tweede model neemt het schoolbestuur het heft in eigen hand; het organiseert en regelt zelf de opvang naar de wensen van de ouders. In het geval het schoolbestuur een aparte rechtspersoon heeft opgericht, zullen ouders wellicht de school en de rechtspersoon als een en dezelfde partij ervaren, maar er is formeel een scheiding. In het geval het schoolbestuur ervoor kiest om (bepaalde) opvang in het onderwijs te integreren – het model van ‘onderwijsgebonden opvang’ – kan de vrije ruimte in het onderwijs, aldus de Onderwijsraad, als het ware vergroot worden. De pedagogische afstemming tussen onderwijs en kinderopvangactiviteiten is bij dit model immers in één hand.<sup>115</sup> Het schoolbestuur zal de opvang van kinderen tussen 7.30 uur en 18.30 uur zelf moeten verzorgen. Dat kunnen activiteiten binnen en buiten de school zijn. Voor het laatste maakt het schoolbestuur afspraken met sportclubs, cultuurinstellingen, scouting en dergelijke. Het schoolbestuur blijft echter eindverantwoordelijk. De Raad pleit voor toezicht door de Onderwijsinspectie bij het model van onderwijsgebonden opvang, omdat er zodanige verwevenheid tussen opvang en onderwijs bestaat dat de kerndoelen op het geheel van toepassing zijn. Als juridische consequentie van dit model, zo wordt aangegeven, dient een aanvulling in artikel 55 WPO te worden opgenomen. Het huidige artikel – dat de doelstelling van de rechtspersoon die een bijzondere school instandhoudt omschrijft – spreekt over ‘het geven van onderwijs’; dit zou moeten worden ‘het geven van onderwijs en het verzorgen van onderwijsgebonden opvang’.<sup>116</sup> Op een dergelijke wetswijziging kan men niets tegen hebben, maar dan moet die wel doorgevoerd worden in elke wetsbepaling waar de doelstelling van een rechtspersoon die een school instandhoudt, aan de orde is. Zie ook artikel 17, tweede lid, WPO en het eerste lid van de artikelen 47 en 48 WPO.

114 Onderwijsraad 2006, p. 33.

115 Onderwijsraad 2006, p. 35.

116 Onderwijsraad 2006, p. 38.

Het derde model – de brede school – veronderstelt één instituut waarin alle diensten zijn samengebracht. De ouders sluiten overeenkomsten met één partij. Voor kinderen is het een vertrouwde plaats omdat zij daar al heel jong mee kennis hebben gemaakt. Het biedt een scala van voorzieningen. In dit model worden schoolbesturen omgevormd tot besturen van educatieve voorzieningen voor nul- tot twaalfjarigen. Er zijn drie afdelingen: de basisschool, een afdeling voor zorg en educatie van nul- tot vierjarigen en een afdeling voor zorg en educatie van vier- tot twaalfjarigen. Er dient een CAO te komen voor onderwijzend en educatief-pedagogisch personeel. Alle functionarissen worden aangesteld bij het bestuur. Er vindt inspectietoezicht plaats. Volgens de Raad is het model complexer dan het tweede model, omdat:

- de opvang van nul- tot vierjarigen bij de organisatie wordt betrokken;
- het peuterspeelzaalwerk tot de taak van het centrum wordt gerekend;
- de tussenschoolse opvang een centrumtaak wordt;
- het centrum vanuit verschillende invalshoeken (opvang, overblijven, onderwijs, educatie of voorkomen achterstanden) bijdraagt aan de ontwikkeling van nul- tot twaalfjarigen.<sup>117</sup>

Mijns inziens wordt door het modellenwerk van de Onderwijsraad bijzonder inzichtelijk gemaakt, welke vragen en uitdagingen bij de afstemming tussen kinderopvang en onderwijs op ons af kunnen komen. De Raad schroomt niet te aanvaarden dat een en ander zo nauw op elkaar kan worden betrokken dat de doelstelling van de school moet worden aangepast (model 2b en model 3). We kunnen ons nu voorstellen wat de positie van het kind en de leerling (en hun ouders) in de verschillende modellen kan zijn. Thans nemen we voor een denkexerctie het verst gaande model tot uitgangspunt, in casu het model 'brede school', en stellen ons daarbij *naar huidig recht en beleid* een aantal vragen. Hoe is het gesteld met de positie van de leraar? Hoe moet verder een en ander bestuurlijk gestalte krijgen, qua bevoegdheden, organisatie en medezeggenschap? Op deze vragen gaan we kort nader in. Een uitputtende thematische behandeling is niet beoogd. Het is voldoende een aantal discussiepunten te onderscheiden. We beginnen met de bestuurlijke aspecten. Daarbij stel ik achtereenvolgens problemen van toelatingsbeleid aan de orde, om vervolgens enkele consequenties voor het kader van governance en medezeggenschap aan te stippen. We sluiten af met een aantal opmerkingen over de positie van de leraar.

### 4.3 Toelatingsbeleid bij brede school model

Het brede school model staat voor een volledige integratie van activiteiten van onderwijs en (voorshands) niet-onderwijs in één institutie, waarbij de basisschool een afdeling vormt naast andere afdelingen. Specifiek voor de afdeling basisschool geldt het constitutionele kader van recht op en vrijheid van onderwijs, alsmede de Wet op het primair onderwijs. Kan voor een basisschool die bijzonder onderwijs aanbiedt en haar richting

<sup>117</sup> Onderwijsraad 2006, p. 39.

heeft gehandhaafd via een consequent en consistent beleid van toelating van leerlingen in het verleden,<sup>118</sup> dit selectieve beleid worden gecontinueerd binnen het brede school model? Juridisch lijkt er niets aan de hand. Toch is het maar zeer de vraag of ouders die hun kind al drie of vier jaar naar de instelling brengen dit zouden accepteren. Ineens merken ze dat ze bij de afwijzing van toegang tot het basisonderwijs hun kind moeten onttrekken aan zijn vertrouwde omgeving en zijn vriendjes om het elders in te schrijven. In de huidige vraaggeoriënteerde cultuur zal de bal waarschijnlijk bij de aanbieder komen te liggen: waarom een samenhangende voorziening gecreëerd voor nul- tot twaalfjarigen, als je al van tevoren kunt inschatten dat er voor groepen leerlingen (en hun ouders) een tussentijdse knip is aangebracht vanwege een selectief toelatingsbeleid voor de basisschool? Op deze soort scholen zal ongetwijfeld een grote druk worden uitgeoefend, om dit los te laten als zich meer en meer andersdenkende ouders zullen melden, die via de principieel algemeen toegankelijke kinderopvang zijn binnengekomen. Het ligt vooralsnog voor de hand dat scholen met een rechtmatig, selectief toelatingsbeleid naar denominatie de deelname aan een brede school model zullen mijden.

Hoe is het in dit model met andere vormen van selectie gesteld, die in het onderwijs gangbaar en geaccepteerd zijn, zoals schoolwijkenbeleid, schoolvolumebeleid en toelatingsbeleid ten aanzien van voor het speciaal onderwijs geïndiceerde leerlingen? Ook hier geldt het uitgangspunt dat je geen samenhangende voorziening moet creëren voor nul- tot twaalfjarigen, als je al van tevoren kunt inschatten dat er voor groepen leerlingen (en hun ouders) een tussentijdse knip is aangebracht vanwege een selectief toelatingsbeleid van de basisschool. Het zou een oplossing kunnen zijn het hanteren van een wijken- en volumebeleid te verplaatsen naar het moment van toegang tot de brede school, dat wil zeggen naar het moment dat het kind in de voorschoolse opvang instroomt. Op zich lijkt dit juridisch mogelijk. Hoewel in wetgeving en jurisprudentie de school steeds het referentiepunt is geweest, en hier en daar zelfs door de rechter de vrijheid van richting van het bijzonder schoolbestuur werd ingeroepen ter rechtvaardiging van een selectief schoolwijkenbeleid,<sup>119</sup> mag er mijns inziens van worden uitgegaan dat niet het specifieke onderwijsrecht maar het eigen organisatierecht van het schoolbestuur de basis voor dit soort selectie vormt.<sup>120</sup> Een rechtspersoonlijkheid bezittend bestuur<sup>121</sup> dat meer bredeschoolvoorzieningen onder zich heeft zou op grond van uitgangspunten ontleend aan het algemene verenigingsrecht een wijkenbeleid moeten kunnen voeren. Gegeven de schaarste aan voorziening die elke vestiging qua ruimtelijke en personele capaciteit heeft, zou een volumebeleid zonder meer onder zekere voorwaarden acceptabel moeten

118 Vgl. HR 22 januari 1988, AB 1988, 96 (Maimonides), resp. art. 7, tweede lid, Awgb.

119 Pres.Rb. Utrecht 23 november 2000, *Rechtspraak Onderwijsrecht 2000-2002*, m.n. B.P. Vermeulen, Sdu Uitgevers, Den Haag 2002, p. 49-54.

120 Niet voor niks is een wijkenbeleid en een volumebeleid ook in het openbaar onderwijs onder zekere voorwaarden toegestaan; zie art. 65 WPO alsmede de noot van Vermeulen bij het in de vorige noot geciteerde vonnis.

121 Bij alle beschouwingen over kinderopvang wordt steeds het uitgangspunt aangehangen dat het veld zich privaatrechtelijk organiseert. Een publiek, door de overheid georganiseerd aanbod is totnogtoe niet aan de orde geweest.

zijn. Die voorwaarden hebben betrekking op billijkheid en redelijkheid, waaronder gelijke behandeling en het verbod van discriminatie, bij toelating. Deze zullen hier niet verder worden uitgewerkt.

Met de selectie van zorgleerlingen ligt het moeilijker. Enerzijds kan van de toenadering van kinderopvang tot onderwijs een gunstig effect worden verwacht op de inclusie van kinderen die specifieke zorg behoeven in reguliere voorzieningen. De gedachte is simpel. Met een kind dat een bepaalde fysieke of psychische belemmering heeft, kan in de algemeen toegankelijke voorschoolse fase reeds ervaring worden opgedaan in een educatieve setting, wat de kans op een adequate aanpak in de latere basisschool vergroot. Het ligt dus voor de hand dat de schoolbesturen die zullen worden belast met de uitvoering van de zorgplicht in het kader van de operatie 'Herijking Zorg' de combinatie met kinderopvang zullen aangrijpen om adequate voorzieningen te ontwikkelen.<sup>122</sup>

Deze nog bij wet te regelen zorgplicht luidt ongeveer als volgt: 'Ieder schoolbestuur is verantwoordelijk voor het aanbod van een passend onderwijszorgarrangement aan iedere leerling die zich bij een school van dat schoolbestuur aanmeldt of bij een school van dat bestuur is ingeschreven'. Zij kan betekenen dat de school zelf dat passend arrangement gaat aanbieden of ervoor zorgdraagt dat een andere school dat doet. Elke school van aanmelding wordt dus resultaatsverantwoordelijk voor de betreffende leerling. De zorgplicht zal in de plaats treden van de wettelijke bepalingen inzake Weer Samen Naar School (primair onderwijs), de verwijzingsprocedure inzake Praktijkonderwijs (voortgezet onderwijs) en het stelsel van Leerling gebonden financiering (speciaal onderwijs). Zij impliceert feitelijke samenwerking tussen scholen en instellingen van onderop.

De aard van de zorgplicht brengt echter de mogelijkheid met zich – en mijns inziens terecht – dat de school een leerling uiteindelijk niet opneemt, bijvoorbeeld omdat passende middelen daartoe in de personele, organisatorische, ruimtelijke of didactische sfeer, in relatie tot de specifieke belemmering van de leerling, ontbreken. Gezien de grote diversiteit aan psychische en fysieke belemmeringen die zich voordoet dient het bestuur van een reguliere school altijd in de gelegenheid te zijn om voor toelating een afweging te maken voor het concrete geval. Reeds het belang van het recht op onderwijs van andere leerlingen op de school vraagt hierom.

Een laatste probleem met selectie betreft het voorstel van de Onderwijsraad om in het belang van maatschappelijke integratie wettelijk te regelen dat leerlingen over scholen kunnen worden gespreid op grond van een mate van taalachterstand.<sup>123</sup> Mede in relatie met wat ik heb betoogd in § 3.6, inzake de voorschool (VVE), ligt het niet voor de hand om maatregelen van spreiding van leerlingen uit te breiden naar de voorschoolse fase. Of men hanteert een doelgroepenbeleid, zoals nu het geval is bij VVE, of men doet daarvan afstand. Maatregelen tot spreiding zijn dan niet aan de orde. Het uitgangspunt, dat je geen samenhangende voorziening moet creëren voor nul- tot twaalfjarigen als je

122 Zie de in het voorjaar van 2006 verschenen *Uitwerkningsnotitie zorgstructuren* van de minister van OCW, te raadplegen op de site [www.minocw.nl](http://www.minocw.nl).

123 Onderwijsraad, *Bakens voor spreiding en integratie*, adviesnr. 20050135/824, Den Haag mei 2005.

al van tevoren kunt inschatten dat er voor groepen leerlingen (en hun ouders) een tussentijdse knip is aangebracht vanwege een selectief toelatingsbeleid van de basisschool, kan een complicerende factor zijn maar hoeft spreidingsmaatregelen niet principieel uit te sluiten. Het belang van integratie dat met spreiding wordt beoogd is nu eenmaal groot. Hierbij speelt wellicht mee dat men in het brede school model adequate mogelijkheden heeft om spreiding te voorkomen door bewust naar een naar taalbeheersing gemengde samenstelling van het kinder- en leerlingenbestand te streven.

#### 4.4 Governance bij brede school model

Medio 2005 maakte de minister van OCW haar plannen bekend over 'governance' in het onderwijs.<sup>124</sup> Deze plannen voorzien in nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs: binnen scholen, tussen scholen en de directe omgeving, en tussen scholen en de overheid. Het gaat dus over heel veel. Belangrijk is dat binnen de rechtspersonen die scholen in stand houden een scheiding moet worden aangebracht tussen de functies van bestuur en toezicht en dat er een zelfstandiger positie van het management (in het openbaar onderwijs) mogelijk wordt. In het kader van de nieuwe Wet medezeggenschap op scholen (WMS)<sup>125</sup> is gekozen voor het stelsel van ongedeelde medezeggenschap, waarbij de medezeggenschapsraad dus is samengesteld uit ouders en/of leerlingen en leraren gezamenlijk. Tevens wordt een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad voorgeschreven, in het geval een bevoegd gezag meer scholen onder zich heeft.

De governance-plannen zijn zeer op het onderwijs toegesneden. Een van de centrale doelen is dat de leraar in de school daadwerkelijk de ruimte en ondersteuning krijgt om goed onderwijs te geven. Versterking van de professionaliteit is geboden, ook omdat ouders en leerlingen daarom vragen.

'Op dit moment komt de inhoudelijke betrokkenheid en inspiratie van betrokken partijen onvoldoende tot zijn recht. De aandacht is vooral gericht op verantwoording en controle tussen de centrale overheid en de onderwijsinstellingen. Deze aandacht lijkt de agenda van alle gesprekken in en rondom de onderwijsinstelling te bepalen.'<sup>126</sup>

Het is de vraag hoe governance en WMS in de brede school gestalte zullen krijgen. Het ligt niet voor de hand, om de regels en uitgangspunten die hieruit voortvloeien te beperken tot de afdeling basisonderwijs. De hele governance-filosofie komt uit op een zo integraal mogelijke benadering van bestuurlijke problemen in en rondom de instelling. Maar de instelling is nu groter dan alleen de school. Het bestuur en het personeel kunnen niet geacht worden effectief te werken met een Raad van Toezicht die alleen op specifieke onderwijsvraagstukken is ingericht of een medezeggenschapsorgaan dat alleen op schoolaangelegenheden ziet. Hier liggen nog lastige problemen die de vraag rechtvaardigen of de nu reeds ingezette plannen tot regeling van governance in wetgeving niet van een te enge constellatie uitgaan.

124 Kamerstukken II 2004/05, 30 183, nr. 1 (voortaan: Governance-nota).

125 Wet van 30 november 2006, Staatsblad 2006, 658.

126 Governance-nota, p. 4.

Uiteraard kan men voor de hele instelling een Raad van Bestuur en een Raad van Toezicht installeren die meer taken en bevoegdheden in zich verenigen dan alleen specifiek met betrekking tot onderwijs. Het gegeven van meervoudige verantwoording, dat wil zeggen naar meer financierende overheden of opdrachtgevers toe, is in een systeem waarin maatschappelijk initiatief op de voorgrond staat, helemaal niet uitzonderlijk.<sup>127</sup> Dit maakt het dan wel noodzakelijk dat de onderwijsplannen inzake governance zo snel mogelijk kunnen worden gekoppeld aan een algemeen juridisch kader voor maatschappelijk ondernemende instellingen in bijvoorbeeld het Burgerlijk Wetboek, waar de brede school voorziening als geheel aan kan worden opgehangen.<sup>128</sup> Als we zover mochten zijn, is het eigenlijk nog de vraag of er behoefte is aan speciale onderwijsregels op dit punt. Als de BW-regeling in werking is getreden, zou het bij de wettelijke implementatie van governance in het onderwijs op zijn minst overweging verdienen een *opting out clause* te regelen voor scholen die in een groter rechtspersoonlijkheid bezittend verband van maatschappelijke dienstverlening zijn opgegaan.

Is het wenselijk dat in de brede school voorziening een WMS geldt voor de afdeling basisonderwijs en een ondernemingsraad en cliëntenraad voor de voorschoolse en buitenschoolse afdelingen? Die kans is niet irreëel. Er zijn evenwel goede redenen deze vraag ontkennend te beantwoorden. Het personeel wordt zoals de Onderwijsraad beschrijft op bestuursniveau aangesteld, een ieder heeft dus niet alleen met hetzelfde gezag, maar ook met elkaar te maken. Vele zaken zijn voor het personeel dat werkt in de school en daarbuiten identiek, een verschillend regime van medezeggenschap is dan bestuurlijk onhandig. Verder zou er zeker voor de buitenschoolse opvang reden kunnen zijn, nu het om kinderen (en hun ouders) gaat die op school zitten, de structuur van medezeggenschap te enten op de schoolsituatie, maar dan ligt het voor de hand daar ook de voorschoolse fase bij te betrekken. Kortom, met de WMS lijkt het laatste woord nog niet te zijn gezegd. Het is niet uitgesloten dat de discussie over gedeelde of ongedeelde medezeggenschap voor brede school instellingen weer opnieuw zal oplaaien.

#### 4.5 Onderwijs, opvang en de leraren

Sinds de motie Van Aartsen-Bos is aangenomen, heeft vrijwel iedereen geroepen dat de mogelijke integratie van kinderopvang met onderwijs niet tot gevolg mag hebben dat de leraar bij de opvang wordt ingeschakeld.<sup>129</sup> Op geanimeerde recepties en verjaardagen rezen beelden van schooljufs die hun boterhammen samen met de kinderen moesten opeten en die in het rek hingen met de kinderen in de buitenschoolse opvang. De gedachte is niet vreemd. Iedereen vindt, en terecht, dat de komst van de opvang in de instelling de aandacht voor goed onderwijs niet mag afleiden. Maar zij is, zou ik menen,

127 In mijn proefschrift heb ik erop gewezen dat maatschappelijke autonomie van de Amerikaanse universiteiten zich onder meer kenmerkt door de afhankelijkheid van een diversiteit van financiers, waarbij er niet één dominant is. Zie: *Vrijheid van wetenschap. Juridische beschouwingen over wetenschapsbeleid en hoger onderwijs*, Zwolle 1993, p. 407.

128 Zie hierover het rapport van de projectgroep Rechtsvorm maatschappelijke onderneming, onder voorzitterschap van dr. H.H.F. Wijffels en de aanbiedingsbrief van de minister van Justitie, waarin hij aankondigt wetgeving terzake voor te bereiden: Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 37.

129 Zie ook noot 4.

ook te absoluut. Het model van de brede school, maar ook model 2b inzake de onderwijsgebonden opvang, voorzien tot op grote hoogte in een zodanige vermenging van doelen van opvang en onderwijs dat niet alleen inspectietoezicht op de hele instelling en alle activiteiten noodzakelijk wordt geacht, maar dit waarschijnlijk ook consequenties heeft voor het werkterrein en de positie van sommige leraren. Het kan juist zijn dat men voor de meeste leraren een uitsluitende taak in het basisonderwijs voorschrijft, maar dat hoeft niet als principe te gelden.

Zeker in de afstemming van VVE met basisonderwijs, maar ook bij andere educatieve facetten in de kinderopvang, kan de directe bemoeienis en inzet van de leraar juist zeer gewenst zijn. Men heeft mogelijkheden om kinderen reeds in een vroegtijdig stadium te volgen. Ervaringen in de buitenschoolse opvang opgedaan, kunnen hun weerslag hebben op de benadering van een kind in het onderwijs en andersom. Ouders die een vertrouwensband hebben opgebouwd met een leraar, zullen hem of haar als aanspreekpunt blijven willen gebruiken, ook als het om zaken in verband met de buitenschoolse opvang gaat. Bovendien is er een bestuur dat zowel voor de opvang als het onderwijs volledig verantwoordelijk is. Aandacht voor doorlopende leerlijnen, tussen voorschool en school en tussen buitenschool en school, zal daar bijhoren. Dit vereist ruimte voor professionaliteit en een goede verdeling van de aandacht over opvang en onderwijs als het om de individuele kinderen gaat. Men moet daarom niet bang zijn dat het principe van de onaantastbaarheid van de leraar in relatie tot kinderopvang doorbroken wordt, maar juist dat het star tegen elke ontwikkeling in gehandhaafd wordt.

Op zichzelf is een gezonde, permanente uitwisseling in de informele en personele sfeer en in de informatiesfeer geboden tussen opvang en onderwijs. Het kind staat centraal. Nieuwe structuren moeten mogelijk worden gemaakt. Als ik het goed zie, kan dit ook grote consequenties hebben voor het rechtspositierecht. Het gaat erom dat er zo snel mogelijk een samenhangend functiegebouw met bijpassende beloning wordt ontwikkeld, waarin onder meer de volgende principes uitdrukking vinden:

- grotere differentiatie in functiebetiteling, -waardering en -beloning binnen een samenhangend geheel;
- helder loopbaanbeleid, waarbij kan worden 'door'gestroomd, 'omhoog'gestroomd, 'terug'gestroomd en 'zij-in'gestroomd tussen, respectievelijk in opvang en onderwijs;
- ruimte voor inzet van hetzelfde personeel in opvang en onderwijs onder bepaalde voorwaarden;
- meer zeggenschap van het personeel bij de beoordeling van de vraag wat professioneel verantwoord is voor de begeleiding van kinderen;
- aanstelling van het personeel bij het bestuur.

#### 4.6 Ter afsluiting

Om ons voor te stellen wat de combinatie van kinderopvang met onderwijs op praktisch terrein betekent, is een aantal modellen daaromtrent opgevoerd die zijn ontwikkeld door de Onderwijsraad. Deze modellen klimmen op van tamelijk losse naar zeer hechte vormen van organisatorische en inhoudelijke binding. De Raad schroomt niet te aan-



vaarden dat een en ander zo nauw op elkaar kan worden betrokken dat de doelstelling van de school moet worden aangepast. Ten behoeve van een denkexercitie hebben we het verst gaande model tot uitgangspunt genomen. Dat is het model 'brede school', waarbij opvang en onderwijs in het juridisch verband van één groot educatief centrum zijn opgegaan. We hebben ons daarbij vragen gesteld over de (voor het onderwijs relevante) bestuurlijke aspecten, in het bijzonder inzake het toelatingsbeleid en de consequenties voor het kader van governance en medezeggenschap. Daarnaast zijn we kort ingegaan op de positie van de leraar.

Kunnen in het brede school model de huidige vormen van selectie bij de toelating van leerlingen tot de school gehandhaafd blijven? Selectie is hier ingrijpend, omdat ouders bij de afwijzing van toegang tot het basisonderwijs hun kind moeten onttrekken aan zijn vertrouwde omgeving en zijn vriendjes, om het elders in te schrijven. Omdat in de huidige vraaggeoriënteerde cultuur de bal waarschijnlijk bij de aanbieder zal komen te liggen is het volgende uitgangspunt voor de beoordeling van selectie reëel. Dat luidt, dat je geen samenhangende voorziening moet creëren voor nul- tot twaalfjarigen, als je al van tevoren kunt inschatten dat er voor groepen leerlingen (en hun ouders) een tussentijdse knip is aangebracht vanwege een selectief toelatingsbeleid van de basisschool. Voor selectie naar richting zal dit kunnen betekenen dat er een grotere druk op de school zal komen te liggen om daarvan af te zien, naarmate er meer ouders binnenkomen via de algemeen toegankelijke kinderopvang. Bij selectie ingevolge een wijkenbeleid of volumebeleid zijn zeer wel juridische argumenten aanwezig deze te verplaatsen naar het moment dat ouders hun kind voor het eerst bij de instelling (voor opvang) aanmelden. De selectie van zorgleerlingen zal niet kunnen verdwijnen, omdat een reguliere school naar de aard die bevoegdheid niet kan worden ontnomen. Wel kan de combinatie met kinderopvang ervoor zorgen dat reguliere scholen langer ervaring opdoen met deze kinderen, wat de drempelvrees kan verminderen en waarschijnlijk ook mogelijkheden tot inclusie van deze kinderen in het onderwijs ten goede zal komen. Selectie ten behoeve van spreiding van kinderen over verschillende scholen op grond van taalachterstand, kan ook in een brede school model niet principieel worden uitgesloten. Hierbij speelt wellicht mee dat men adequate mogelijkheden heeft om spreiding te voorkomen door bewust naar een naar taalbeheersing gemengde samenstelling van het kinder- en leerlingenbestand te streven.

De consequenties voor governance en medezeggenschap zitten hem vooral in het feit dat de school is opgegaan in een grotere juridische organisatie en daarbij onderwijspersoneel met ander personeel, en onderwijsactiviteiten met andere activiteiten in één samenhangend geheel zijn ondergebracht. Het roept de vraag op of bij governance niet veeleer de in het BW te regelen maatschappelijke onderneming leidraad zou moeten zijn en of medezeggenschap ingevolge de WMS niet moet worden ingeruild voor andere vormen, waarbij het vraagstuk van ongedeelde medezeggenschap weer helemaal terug kan komen.

Tenslotte geldt dat men inzake de positie van de leraar bereid moet zijn bepaalde grenzen te doorbreken. De leraar dient onder omstandigheden ook te worden ingezet in de kinderopvang, zeker als de grenzen tussen kinderopvang en onderwijs vervagen. Men moet daarom niet bang zijn dat het principe van de onaantastbaarheid van de leraar in relatie tot kinderopvang doorbroken wordt, maar juist dat het star tegen elke ontwikkeling in gehandhaafd wordt. Er zijn verder redenen om de horizontale wisselwerking tussen opvang en onderwijs en het rechtspositiegebouw van het personeel in de grote educatieve instelling te herzien.

Kortom, de integratie van kinderopvang met onderwijs in een en dezelfde instelling levert genoeg discussiestof op. De reeds ingezette trend om de onderwijswetgeving drastisch te veralgemeniseren zal er alleen maar een nieuwe stimulans door krijgen, want dit onderwerp bewijst wel dat onderwijs steeds 'gewoner' wordt. Voor zover er een relatie ligt met mijn vorige preadvies voor deze vereniging<sup>130</sup> zou het zijn dat dit onderwerp mij ervan overtuigd heeft dat we in nog radicalere mate dan nu het geval is kunnen snijden in de sectorwetgeving voor het onderwijs. De algemene wet voor het onderwijs komt steeds meer in zicht.

---

130 P.J.J. Zoontjens en H.A.M. Backx, *Kwaliteit en uitvoerbaarheid van onderwijswetgeving, preadviezen Vereniging voor Onderrichtsrecht*, Den Haag 1995, p. 9-40.

## Onderwijs, opvoeding en opvang, een overzicht

mr. J.M.M. van de Ven

### *Inleiding*

Het thema van het symposium van de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht op 1 december 2006 'Onderwijs, opvoeding en opvang' refereert aan de invoering van de voor- en naschoolse opvang, waarop ouders met kinderen op de basisschool aanspraak kunnen maken. Vanaf 1 januari 2007 moeten scholen de wensen van ouders inventariseren. En vanaf het schooljaar 2007/2008 worden basisscholen verplicht om voor- en naschoolse opvang te regelen als ouders daar om vragen. Hoe en waar scholen dit gaan (laten) organiseren is aan hen. Zij moeten uiterlijk in augustus 2007 ofwel een contract gesloten hebben met een instelling voor kinderopvang in de buurt of zelf een rechtspersoon oprichten voor kinderopvang. Het kabinet geeft daarmee invulling aan een motie van de (toenmalige) Kamerleden Van Aartsen en Bos.

De materie is zeer complex, zoals de vraag naar de reikwijdte van de verplichting van het schoolbestuur, de regeling van kwaliteit en toezicht en bij wie de (financiële) verantwoordelijkheid ligt voor de kinderopvang. En in welke mate is mogelijk sprake van een ontwikkeling waarbij onderwijs, opvoeding en opvang als publieke basisvoorzieningen een geheel gaan vormen en wat is dan de betekenis daarvan voor het onderwijsstelsel, zoals wij dat thans kennen? Zijn de doelstellingen van goed op elkaar aansluitende voorzieningen te realiseren binnen de huidige stelsels of zal daarvoor een verdergaande integratie van stelsels nodig zijn?

In aansluiting op het preadvies van prof. mr. P.J.J. Zoontjens en ten gerieve van de lezer wordt in de hierna volgende bijdrage een overzicht gegeven van de ontwikkelingen rond het thema.

Het overzicht vangt in paragraaf 1 aan met de wijziging van de WPO en WMO 1992 in verband met buitenschoolse opvang. In paragraaf 2 wordt in het kort de voorgeschiedenis geschetst en komen achtereenvolgens aan de orde de motie Van Aartsen-Bos, de reactie van de bewindslieden Van der Hoeven en De Geus en de situatie in de praktijk op dat moment. In paragraaf 3 worden het advies van de Onderwijsraad *Een vlechtwerk van opvang en onderwijs*, het rapport *Hoe het werkt met kinderen* van het Sociaal Cultureel Planbureau en de macro-economische studie van het SCP over de gevolgen van de motie Van Aartsen-Bos voor de arbeidsparticipatie besproken, evenals het daarop gevolgde besluit van het kabinet met stappenplan. Het overzicht vervolgt in paragraaf 4 met een korte schets van enkele parallelle ontwikkelingen. Het overzicht sluit af met enige elementen uit de Wet kinderopvang in paragraaf 5. Om het beeld zoveel mogelijk te complementeren worden in het overzicht op verschillende plaatsen ook reacties, opmerkingen (soms ook van de auteur zelf) of commentaren uit het veld vermeld.

## 1 **Wijziging van de WPO en WMO 1992 in verband met buitenschoolse opvang**

Op 28 augustus 2006 is het wetsvoorstel tot wijziging van de WPO en de WMO in verband met buitenschoolse opvang (BSO) bij de Tweede Kamer ingediend (Kamerstukken 2006–2007, 30 676) en op 24 oktober 2006 is het door de Tweede Kamer aangenomen. Het gewijzigde wetsvoorstel dat vervolgens naar de Eerste Kamer is gestuurd (Kamerstukken 2006–2007, 30676 A) is op 7 november 2006 zonder schriftelijke voorbereiding door de Eerste Kamer behandeld. Op 5 december 2006 is de wet in het Staatsblad geplaatst (Stb. 2006, 590).

### *Inhoud, achtergrond en uitgangspunten*

Buitenschoolse opvang is de opvang van een leerling voor en na schooltijd. Tussenschoolse opvang (het overblijven tussen de middag) is in de wetwijziging niet aan de orde.

Met de invoering van deze wetwijziging wordt ouders zekerheid geboden door de garantie dat er sluitende afspraken worden gemaakt tussen school en buitenschoolse opvang en dat er sluitende arrangementen zijn gedurende de periode dat de ouders de kinderen aan de zorg van anderen overdragen. De organisatie van de buitenschoolse opvang, waar het bevoegd gezag van de school zorg voor dient te dragen, vindt alleen plaats op doordeweekse dagen en kan bestaan uit voorschoolse opvang, naschoolse opvang, opvang op vrije dagen dan wel opvang tijdens de schoolvakanties of een combinatie van deze opvangmiddelen. Opvang tijdens algemeen erkende feestdagen valt hier buiten. Het uitgangspunt is dat de buitenschoolse opvang een gezamenlijke aangelegenheid wordt van het bevoegd gezag en de ouders. De uitvoering start met een verzoek van een of meer ouders (maar het schoolbestuur kan hierin ook zelf het voortouw nemen). Het bevoegd gezag is na een dergelijk verzoek gehouden om uitvoering te geven aan de met het wetsvoorstel opgelegde verplichtingen. De verantwoordelijkheid voor het (laten) organiseren van de buitenschoolse opvang ligt bij het bevoegd gezag. Hiertoe is artikel 45 van de WPO over het overblijven aangepast. Het opschrift van artikel 45 is vervangen door: 'Tussenschoolse opvang en organisatie van de buitenschoolse opvang'. Voorts is een lid toegevoegd, luidend: 'Het bevoegd gezag van een basisschool draagt op daarvoor met ouders afgesproken dagen, zorg voor de organisatie van kinderopvang in de zin van de Wet kinderopvang, voor leerlingen, op doordeweekse niet-schooldagen, niet zijnde algemeen erkende feestdagen en op schooldagen, gedurende de voor- en naschoolse periode, tussen 07.30 uur en 18.30 uur, indien een of meer ouders hierom verzoeken. De kosten die uit de opvang als bedoeld in de eerste volzin voortvloeien, komen voor rekening van de ouders'.

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt bij een instelling voor BSO. De buitenschoolse opvang kan plaats vinden in ofwel een geregistreerd kindercentrum, dat al dan niet binnen een schoolgebouw is gevestigd, ofwel bij een gastouder, die door tussenkomst van een geregistreerd gastouderbureau, gastouderopvang aanbiedt. Onderwijs en buitenschoolse opvang blijven gescheiden verantwoordelijkheden. Buitenschoolse opvang valt onder de Wet kinderopvang, die ook de kwaliteit waarborgt.

In de wet is ruimte gelaten voor de wijze waarop de aansluiting van school en buitenschoolse opvang kan worden vorm gegeven. Het gaat om maatwerk dat tot stand komt in overleg tussen ouders en school. Het bevoegd gezag bepaalt na advies van de medezeggenschapsraad hoe de buitenschoolse opvang wordt georganiseerd. Artikel 7 van de WMO 1992 is aldus aangepast dat de medezeggenschapsraad adviesrecht krijgt over de vaststelling of wijziging van de wijze waarop de buitenschoolse opvang georganiseerd wordt. Daarnaast is in artikel 11 van de WMO 1992 opgenomen dat een besluit met betrekking tot de vaststelling of wijziging van de wijze waarop buitenschoolse opvang wordt georganiseerd niet wordt genomen dan na raadpleging van de ouders (dit is nu alleen het geval bij de vaststelling van de onderwijstijd). Ouders moeten vervolgens worden geïnformeerd over de wijze waarop de buitenschoolse opvang wordt georganiseerd. Het bevoegd gezag dient hierover informatie op te nemen in de schoolgids. Hier toe is artikel 13 van de WPO aangepast.

Scholen hebben tussen 1 januari en 1 augustus 2007 een inspanningsverplichting om zich voor te bereiden op de organisatie van voorzieningen voor de buitenschoolse opvang. Per 1 augustus 2007 wordt met deze wetwijziging aan scholen een resultaatverplichting opgelegd voor het zorgdragen voor het organiseren van een voorziening voor buitenschoolse opvang. Vanaf 1 augustus 2007 toetst de onderwijsinspectie aan de hand van de schoolgids of de medezeggenschapsraad om advies is gevraagd. De GGD ziet toe op de uitvoering van buitenschoolse opvang volgens de in de Wet kinderopvang geformuleerde kwaliteitseisen (zie hierover verder paragraaf 5).

De wetwijziging heeft alleen betrekking op basisscholen. Speciale scholen voor basis-onderwijs en scholen voor speciaal onderwijs, als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de expertisecentra vallen er buiten. De ouders betalen de kosten van de buitenschoolse opvang. Onder bepaalde voorwaarden kunnen zij hiervoor een tegemoetkoming krijgen in de kosten via de Wet kinderopvang. De wetwijziging treedt in werking op 1 januari 2007. De artikelen zijn voor het eerst van toepassing op het schooljaar 2007-2008.

#### *Enkele amendementen*

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer hebben een drietal amendementen tot wijziging van het wetsvoorstel geleid. Allereerst (amendement nr. 12) wordt de kinderopvang opgenomen in het lokaal onderwijsoverleg over onder andere het regelen van onderwijsachterstanden. Volgens de indienster (het lid Hamer) moet ook de kinderopvang een rol krijgen in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid. Voorts stuurt de minister van OCW twee jaar na de inwerkingtreding van de wet, en vervolgens telkens na twee jaar, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk (amendement nr. 17 van de leden Balemans en Hamer). Tenslotte (amendement nr. 18 van de leden Hamer en Balemans) is opgenomen dat indien een of meer ouders gebruik maken van andere kinderopvang in de zin van de Wet kinderopvang dan door de school wordt aangeboden, het bevoegd gezag van een basisschool op verzoek van die andere kinderopvang de praktische informatie verstrekt die nodig is voor de opvang van kinderen door die kinderopvang. Daarmee wordt het individuele recht van ouders versterkt om zelf een kinderopvang te kiezen.

*De voorbereiding*

Voor de voorbereiding stelt OCW voor het schooljaar 2006–2007 50 miljoen beschikbaar. Hiermee kan landelijk gezien op iedere basisschool een onderwijsondersteunend medewerker voor ongeveer vijf uur per week (afhankelijk van de schoolgrootte) de coördinerende werkzaamheden uitvoeren voor het organiseren van de buitenschoolse opvang. Alle scholen ontvangen hiertoe een vast bedrag en een bedrag per leerling. Voordat er wordt besloten of er structurele financiering nodig is wordt bekeken of en zo ja hoeveel extra tijd scholen kwijt zijn aan de nieuwe taken. Verwacht wordt dat meer ouders een beroep zullen doen op het budget voor kinderopvang. Hiervoor is op de begroting van SZW voor 2007 een bedrag van 15 miljoen gereserveerd, tot 2011 oplopend tot 55 miljoen. Per 1 januari 2006 zijn de uitgaven van kinderopvang al verhoogd met 200 miljoen. Werkgevers-, werknemers- en ouderorganisaties uit de onderwijs- en de kinderopvangsector hebben een gezamenlijke werkgroep opgericht, de Werkgroep Onderwijs Kinderopvang. De werkgroep heeft onder meer als doelen informatie-uitwisseling, creëren van draagvlak, visieontwikkeling en inventarisatie van praktijkvoorbeelden.

## 2 Een korte voorgeschiedenis

In deze paragraaf komen achtereenvolgens aan de orde de motie Van Aartsen-Bos, de reactie hierop van de bewindslieden Van der Hoeven en De Beus, enkele commentaren en de situatie in de praktijk.

### 2.1 De motie Van Aartsen-Bos

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen in september 2005 nam de Tweede Kamer kamerbreed de navolgende motie aan van de leden Van Aartsen en Bos (Kamerstukken II, 2005–2006, 30300, nr. 14):

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende, dat er een groot spanningsveld bestaat tussen de arbeidstijden van werkende ouders en de schooltijden van hun kinderen in het primair onderwijs;

constaterende, dat het bevoegd gezag al verplicht is om leerlingen in het primair onderwijs in de gelegenheid te stellen om onder toezicht de middagpauze in het schoolgebouw en op het terrein van de school door te brengen (de tussenschoolse opvang);

constaterende dat deze verplichting niet geldt voor het gebruiken van het schoolgebouw en het terrein van de school voor het begin en na het einde van de schooldag;

constaterende, dat veel werkende ouders daardoor voor de opvang van hun kinderen aangewezen zijn op de voor- en naschoolse opvang;

overwegende, dat dit een aanzienlijke belasting is voor zowel ouders als hun schoolgaande kinderen;

overwegende, dat het van groot belang is dat alle schoolgebouwen en het terrein van de school ook na de schooldag, in het belang van de ouders en kinderen, ter beschikking gesteld worden voor naschoolse opvang van de kinderen die leerling zijn van de betreffende school;

verzoekt de regering de wet- en regeling met ingang van 1 januari 2007 zodanig aan te passen dat scholen worden verplicht hetzij voor- en naschoolse opvang te bieden tussen 7.30 en 18.30 uur, hetzij faciliteiten te bieden waarbinnen andere partijen dat doen en de randvoorwaarden hierbij aan te geven,

en gaat over tot de orde van de dag.

## 2.2 Reactie van de bewindslieden

In een uitvoerige brief van 15 november 2005 informeerden de ministers Van der Hoeven en De Geus de Tweede Kamer over de uitwerking van de motie en gaven het perspectief aan waarin het kabinet de uitvoering van de motie plaatst. In een eerdere brief van 10 oktober 2005 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2005–2006, 30300, nr. 57) had het kabinet al op hoofdlijnen aangegeven hoe het de motie wil uitvoeren.

### *Uitgangspunt en perspectief*

Uitgangspunt bij de uitwerking van de motie is – aldus de brief van 15 november – de wens om de arbeidstijden van werkende ouders en de schooltijden van hun kinderen goed op elkaar aan te laten sluiten. Nu is het voor veel werkende ouders lastig om goede opvang voor hun kinderen te regelen. Het kabinet beoogt met de uitvoering van de motie een breed effect op het gebied van arbeidsparticipatie, emancipatie en integratie. Daarbij staat een goede afstemming tussen school en opvangvoorzieningen voorop. Doel is opvangvoorzieningen voor ouders en kinderen makkelijker toegankelijk te maken. Naar de mening van de bewindslieden kan dit ook bijdragen aan een rustig en veilig schoolklimaat. Ouders zijn vrij in de wijze waarop zij de opvang van hun kinderen vorm geven: via opvangvoorzieningen of zelf. Voor ouders die dat wensen, wil het kabinet de keuze voor een sluitend dagarrangement bieden. Hierbij wordt in de brief een relatie gelegd met het verder reikend perspectief voor de toekomst, dat het kabinet bij de start van Operatie Jong heeft gepresenteerd, met goed op elkaar aansluitende voorzieningen op het terrein van onderwijs, opvang, sport en cultuur voor ieder kind.

In dit kader stimuleert het kabinet dat scholen zich kunnen ontwikkelen tot brede scholen. Basisscholen, peuterspeelzalen en kinderopvang worden daarbij als kernpartners beschouwd voor een gevarieerd dagarrangement in en rondom de basisschool. Op deze wijze wordt ook beoogd uitvoering van de motie Hamer (Kamerstukken 29800 VIII nummer 38) en de motie Van Aartsen-Bos in elkaars samenhang te plaatsen (zie voor de motie Hamer en de Operatie Jong verder de paragrafen 4.2. en 4.3. in dit overzicht).

*Rolverdeling en verantwoordelijkheid*

Ten aanzien van de verantwoordelijkheidsverdeling onderkennen de bewindslieden dat het (laten) organiseren van voor- en naschoolse opvang een nieuwe taak is voor scholen, voortvloeiend uit de motie Van Aartsen-Bos. De verantwoordelijkheden van de verschillende partijen dienen dan ook duidelijk te worden benoemd.

De ouder heeft een centrale positie bij de opvang. Ongeacht of de school de opvang organiseert, kunnen werkende ouders, via de Wet Kinderopvang, uiteraard zelf kinderopvang regelen bij een reguliere instelling voor buitenschoolse opvang of via gastouderopvang. Ouders zijn opdrachtgever en bepalen mede de keuze van het opvangarrangement. Ouders dragen ook zorg voor financiering. Er zijn gescheiden financieringsstromen voor onderwijs en opvang.

Het schoolbestuur wordt verantwoordelijk voor het organiseren van de voor- en naschoolse opvang. Ouders die opvang wensen kunnen zich daarop beroepen. Het schoolbestuur wordt vrij gelaten in de invulling van die verantwoordelijkheid. Het schoolbestuur kan er voor kiezen de opvang zelf te leveren of hiervoor een andere partij in te schakelen, bijvoorbeeld een kinderopvangorganisatie. Dit impliceert dat het schoolbestuur/de directeur de regie krijgt over de keten ouders, school en kinderopvang. Het schoolbestuur heeft uiteraard de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs, maar kan niet verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en kwaliteit van activiteiten buiten schooluren voorzover deze door anderen dan de school worden uitgevoerd.

De rijksoverheid legt de verschillende verantwoordelijkheden vast: het wettelijk kader en de verantwoording. De rijksoverheid bemoeit zich niet met de vormgeving van het arrangement.

Gemeenten hebben een verantwoordelijkheid voor de schoolgebouwen en zijn direct verantwoordelijk voor een aantal instellingen, waarmee het schoolbestuur afspraken kan maken, bijvoorbeeld welzijnsinstellingen en peuterspeelzalen. Daarnaast hebben gemeenten een belangrijke stimulerende rol bij brede scholen en de samenwerking daarbinnen.

*Modaliteiten van opvang*

Voor de ouders en hun kinderen is kwaliteit van opvang van groot belang. Tegen die achtergrond schetsen de bewindslieden in hun brief als modaliteiten van opvang een tweetal hoofdvarianten:

- De school heeft een samenwerkingsverband met een erkende kinderopvangorganisatie voor de buitenschoolse opvang. Deze opvang kan buiten het schoolgebouw plaats vinden (in dat geval is vervoer nodig) of in het schoolgebouw (mits daarvoor geschikte ruimte te huur is). Financiering, kwaliteit en toezicht zijn in deze variant binnen het kader van de Wet Kinderopvang geregeld.



- De school regelt de voor- en naschoolse opvang zelf:
  - a. de school richt een rechtspersoon op, laat zich als kinderopvangorganisatie registreren, biedt kinderopvang aan conform de Wet Kinderopvang en voldoet aan de kwaliteitseisen die de Wet Kinderopvang stelt;
  - b. de school biedt zelf voor en na schooltijd opvang tegen betaling aan die niet aan de criteria van de Wet Kinderopvang voldoen. Deze opvang kan zowel binnen als buiten het gebouw plaats vinden. Wanneer de school ervoor kiest dit binnen het gebouw te organiseren ontstaat een situatie vergelijkbaar met de huidige tussenschoolse opvang. Afspraken over kwaliteit komen tot stand middels overleg tussen het schoolbestuur en de oudergeleding van de medezeggenschap.

Het is goed mogelijk dat verschillende opvangvormen naast elkaar bestaan. Naast deze modaliteiten blijft het voor ouders uiteraard ook mogelijk buiten de school om in de opvang te voorzien. Deze vorm van opvang valt dan niet onder de organisatieplicht van het schoolbestuur.

#### *Adviezen en ingangsdatum*

Ten behoeve van de uitwerking is de Onderwijsraad om advies gevraagd en het CPB is gevraagd een macro-economische analyse uit te voeren met als doel het bredere effect op onder meer de arbeidsparticipatie aan te geven. Overeenkomstig de motie Van Artsen-Bos gaan de bewindslieden in hun brief van 25 november 2005 uit van 1 januari 2007 als ingangsdatum, in die zin dat per die datum iedere ouder die dat wenst de school kan vragen de voor- en naschoolse opvang te organiseren. Voorts wordt aangekondigd dat, evenals bij de tussenschoolse opvang, bij de regeling van de voor- en naschoolse opvang het kabinet kiest voor instemmingsrecht van de oudergeleding van de medezeggenschapsraad.

### **2.3 Enkele commentaren**

De motie Van Aartsen-Bos en de plannen van het kabinet voor de uitvoering ervan zorgden voor de nodige commotie in het onderwijsveld en in de wereld van de kinderopvang. Wordt wederom de school met nieuwe taken opgepadeld voor de oplossing van maatschappelijke problemen en gaat de school de kinderopvang overnemen? En kan dat allemaal binnen één jaar?

Zo reageerde Liesbeth Verheggen, bestuurder van de AOb, in PLEINprimair van 20/01/2006 furieus over de korte termijn waarop uitvoering van de motie moest worden gerealiseerd en het gebrek aan middelen voor een behoorlijke voorbereiding:

‘Als de minister bij haar standpunt blijft dat scholen al over een jaar verantwoordelijk zijn voor de opvang en dus plannen moeten hebben, is dat een miskenning van het probleem. Maar bovenal getuigt het van een gebrek aan kennis van de dagelijkse praktijk. Op school lopen geen mensen rond die tijd over hebben en dus ‘even’ een plan kunnen schrijven en uitwerken. Hiervoor is op voorhand budget nodig om mensen vrij te roosteren. We hebben lang gedacht dat de minister inzag dat haar plannen onrealistisch waren, maar daar is in haar brief aan de Kamer weinig van te merken. Dat steekt.’

In een brief van vijftien onderwijsorganisaties op poten aan de leden van de Vaste Kamercommissie voor OCW en SWZ werden de plannen vrijwel volledig afgeschoten. Daarbij was de toon mede gezet door de uitspraak van de heer Van Aartsen, de toenmalige fractievoorzitter van de VVD, die vond dat bijstandsmoeders wel ingeschakeld konden worden bij de kinderopvang op de scholen. In afwachting van het advies van de Onderwijsraad en het stappenplan van het kabinet in april 2006 probeerden de ministeries van OCW en SWZ in het overleg met de onderwijsorganisaties de commotie enigszins te sussen met een toelichting over de plannen op een aantal punten. Zowel vanuit de Tweede Kamer als van de kant van de onderwijsorganisaties is gesteld dat er geen concessies mogen worden gedaan aan de kwaliteit van het onderwijs en die van de kinderopvang. De variant waarbij een school buiten de Wet kinderopvang buitenschoolse activiteiten in het kader van de verlengde schooldag aanbiedt is voorgesteld om scholen in staat te blijven stellen dit soort activiteiten aan te bieden. De hoofdvariant blijft dat de school het aanbod aan kinderopvangorganisatie in beeld brengt en afspraken maakt over de tijden van opvang en eventueel vervoer naar de opvang. In deze variant gaat de school er dus niet zelf mee aan de slag.

Vanuit een heel ander beeld van wat zou moeten gebeuren is Gjalt Jellesma, voorzitter van Boink, de belangenvereniging van ouders in de kinderopvang, van mening dat de scholen ook in de vakantieperiodes kinderopvang zouden moeten bieden. Aldus zijn betoog in augustus 2006 in het blad *Intermediar*. Het is, zo stelt hij, waanzin dat de opvang in de zomervakantie sluit. Ouders zijn dan aangewezen op het informele en dus veel te wankel circuit van opa en oma, burens of vrienden.

#### 2.4 De situatie in de praktijk

Bij de hierboven besproken brief van de bewindslieden van OCW en SZW van 25 november 2005 worden in de bijlage enige cijfers vermeld over de opvang op de scholen in de praktijk van dat moment, met als bron het 'Rapport kinderopvang van half acht tot half zeven? Een onderzoek onder schooldirecteuren' van Interview NSS, 10 november 2005. In percentages zijn de feiten als volgt:

- drie van de tien scholen bieden de mogelijkheid tot opvang. Van deze scholen heeft 42 procent voorschoolse opvang en 82 procent naschoolse opvang;
- het merendeel (63 procent van de voorschoolse en 85 procent van de naschoolse opvang) besteedt de opvang uit;
- voorschoolse opvang vindt meestal plaats in het schoolgebouw. Naschoolse opvang gebeurt in 48 procent van de gevallen in het schoolgebouw en in acht procent zowel binnen als buiten het gebouw;
- drie van de vijf scholen met naschoolse opvang buiten het schoolgebouw hebben afspraken gemaakt over het vervoer van de leerlingen;
- scholen die geen opvang aanbieden doen dat niet omdat er al opvangvoorzieningen in de buurt zijn, of omdat ouders van leerlingen er geen behoefte aan hebben.

Zoals gezegd bieden op het onderzochte moment drie van de tien scholen de mogelijkheid tot opvang. Maar de conclusie in de brief van de bewindslieden dat er dus al veel

mogelijk is en scholen als ze dat willen ouders nu al arrangementen kunnen aanbieden lijkt wat kort door de bocht. Kijkend naar de praktijk gebeurt opvang van half acht tot half zeven nog maar mondjesmaat.

### 3 Het vervolg van de ontwikkelingen

In deze paragraaf wordt het vervolg van de ontwikkelingen in de eerste helft van 2006 geschetst. Achtereenvolgens komen aan de orde het advies van de Onderwijsraad over de materie, evenals het rapport van het Centraal en Cultureel Planbureau, de studie van het Centraal Planbureau en het besluit van het Kabinet met stappenplan. De paragraaf sluit af met enkele reacties en commentaren.

#### 3.1 Het advies van de Onderwijsraad

##### *Algemene teneur van het advies*

Scholen moeten de tijd krijgen om de opvang van de kinderen te regelen. Binnen vier jaar moeten basisscholen in staat zijn goede voor- en naschoolse opvang te regelen voor hun leerlingen van vier tot twaalf jaar. Zij kunnen daarbij kinderopvangorganisaties inschakelen. Scholen bepalen zelf of ze de kinderopvang dichtbij het onderwijs willen opzetten en hoe ze deze samenwerking willen vormgeven. Belangrijk is dat een doorlopende ontwikkelingslijn bij kinderen gerealiseerd wordt. Aldus de Onderwijsraad in het advies *Een vlechtwerk van opvang en onderwijs* van 27 februari 2006 met aanbevelingen aan de minister over de uitvoering van de motie Van Aartsen-Bos. De motie wil dat alle ouders de mogelijkheid krijgen om de school van hun kind te verzoeken voor- en naschoolse opvang te regelen. De Onderwijsraad is, met inbegrip van een behoorlijke invoeringsperiode, positief over de mogelijkheden van scholen om deze extra taak aan te kunnen. Scholen zijn wat de raad betreft zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop zij de opvang willen organiseren en de keuzes die zij daarbij maken. Er is geen 'blauwdruk' die voor elke situatie geldt. Wel is het belangrijk dat scholen niet allemaal zelf het wiel uitvinden, maar zoveel mogelijk gebruikmaken van de aanpakken en vormen die al succesvol gebleken zijn.

##### *Vier modellen*

De Onderwijsraad geeft in zijn advies vier modellen aan voor de wijze waarop scholen deze taak kunnen vormgeven. De modellen kunnen heel goed worden aangepast aan de individuele situaties van scholen en de keuzes die zij willen maken. De Wet kinderopvang is voor wat betreft de kwaliteit van de opvang in alle modellen leidend.

De eenvoudigste manier van samenwerken, die in de praktijk al geregeld voorkomt, is 'de school als makelaar', waarbij scholen met geregistreerde aanbieders van buitenschoolse opvang een overeenkomst sluiten. Dit is een 'instapmodel' voor scholen die nog weinig ervaring hebben met kinderopvang.

Een andere mogelijkheid is het onderbrengen van onderwijs en opvang in één hand: een schoolbestuur vormt ook een stichting voor kinderopvang.

Bij de derde vorm gaan basisscholen ook onderwijsgebonden opvang verzorgen. Deze vorm van opvang draagt bij aan de kerndoelen van het onderwijs.

Een verder weg liggende optie is een vorm waarbij opvoeding, opvang en onderwijs onder één dak worden aangeboden: een afdeling voor de basisschool, een afdeling voor zorg en pedagogiek voor nul- tot vierjarigen en een afdeling voor zorg en educatie in buitenschoolse tijd voor vier- tot twaalfjarigen (inclusief tussenschoolse opvang).

#### *Een resultaatsverplichting*

De Onderwijsraad is van mening dat het organiseren van voor- en naschoolse opvang een resultaatsverplichting voor scholen moet zijn. Dit kan echter nog niet op 1 januari 2007 ingaan, zoals de motie voorstelt, omdat de randvoorwaarden zoals voldoende bekwaam personeel nog niet overal kunnen worden gerealiseerd. De raad stelt daarom voor om te beginnen met vanaf 1 augustus 2007 een inspanningsverplichting op te leggen. Dat wil zeggen dat scholen aantoonbaar hun best moeten doen aan verzoeken van ouders voor opvang van hun kinderen tegemoet te komen. Na vier jaar kan een resultaatsverplichting in de onderwijswet worden opgenomen.

#### *De toekomst*

De Onderwijsraad verwacht dat kinderopvang zich in de toekomst steeds verder zal ontwikkelen. Onderwijs en opvang zullen sterker vervlochten zijn. De financiering kan eenvoudiger worden ingericht en zal moeten worden uitgebreid. Op termijn zal een combinatie van onderwijs en opvang in ieder geval voor een deel als basisvoorziening gaan gelden.

Een reactie op het advies van de Onderwijsraad is te vinden in het hierna in paragraaf 3.4 weergegeven Besluit van het kabinet van 28 april 2006 met stappenplan.

### **3.2 Het rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau, februari 2006**

Nederlandse vrouwen hebben weinig vertrouwen in crèches en andere formele vormen van kinderopvang. Twee op de drie moeders zouden hun kinderen liever niet hieraan toevertrouwen. In 61% van de huishoudens met kinderen tot en met 12 jaar wordt ook geen gebruik gemaakt van (in)formele kinderopvang. En ongeacht het opvangadres vinden vrijwel alle moeders dat een kind slechts voor maximaal één of twee dagen per week door anderen kan worden opgevangen. Dat concludeert het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in het onderzoeksrapport *Hoe het werkt met kinderen. Moeders over kinderopvang en arbeidsparticipatie* van 28 februari 2006, over opvattingen over crèches en andere formele opvang voor kinderen.

Uit het rapport van het SCP blijkt dat de helft van de moeders vindt dat een baby of peuter het beste altijd door de eigen ouders kan worden verzorgd. Bij basisschoolleerlingen vindt zelfs driekwart van de moeders dat het kind na schooltijd het beste door de ouders kan worden opgevangen. En anders brengen ze hun kind liever naar (schoon-) ouders, andere familieleden of bekenden. Nederlandse moeders willen gemiddeld niet meer dan 20 uur per week werken, zelfs als de kinderen uit huis gaan. Volgens het SCP maakt het rapport duidelijk dat het weinig zin heeft louter het aantal kindplaatsen uit te

breiden of kinderopvang te subsidiëren. Er zijn weinig moeders die niet of minder werken dan ze willen omdat ze geen opvang kunnen krijgen of betalen. Scholen verplichten om voor- en naschoolse opvang te bieden zal dan ook alleen gevolgen hebben voor de arbeidsparticipatie van vrouwen als het vertrouwen in de opvang toeneemt.

### 3.3 De studie van het Centraal Planbureau, maart 2006

In zijn macro-economische studie van maart 2006 berekende het Centraal Planbureau (CPB) wat de gevolgen zouden zijn van de motie Van Aartsen-Bos voor de arbeidsparticipatie. Volgens het CPB leidt uitbreiding van voor- en naschoolse opvang slechts tot een geringe toename van het aantal vrouwen dat werkt. Betere en goedkopere kinderopvang leidt er vooral toe dat ouders hun kinderen minder vaak door grootouders, burens of vrienden laten opvangen, maar vaker in de formele kinderopvang. In het gunstigste geval, dus als de nieuwe vormen van opvang veel beter aan de wensen van ouders voldoen, leidt de motie tot een toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen met ongeveer 5 procent. Dit zou betekenen dat ongeveer drieduizend meer vrouwen gaan werken. Gezien de geringe invloed op de arbeidsparticipatie zijn ook de effecten voor de macro-economie beperkt, aldus het CPB. De totale uitgaven aan buitenschoolse opvang voor ouders, overheid en werkgevers zouden door de motie met maximaal 380 miljoen euro stijgen.

#### *Enkele reacties*

Volgens SCP-onderzoekster Wil Portegijs kan de motie Van Aartsen zeker zin hebben. Want voor kinderen boven de vier jaar is er momenteel weinig aanbod aan kinderopvang. Maar zij vindt het plan tot nu toe heel knullig naar buiten gebracht: Je hoort Van Aartsen en Bos alleen maar zeggen dat de arbeidsparticipatie van vrouwen omhoog moet. Niet of buitenschoolse opvang ook goed is voor de kinderen zelf. Ouders willen weten of het ook goed is voor hun kinderen, niet alleen voor de economie. De motie kan wel tot een succes worden gemaakt door de kwaliteit van de opvang centraal te stellen. Wat goed is voor het kind moet uitgangspunt zijn voor de vormgeving van de opvang. Dus moet je onderzoek doen naar wat ouders willen van die opvang. Ouders vertrouwen hun kinderen niet zomaar aan iemand toe. Vergeet ook niet dat we in Nederland, in vergelijking met Scandinavische landen, België en Frankrijk, nog maar relatief kort ervaring hebben met kinderopvang.

In dezelfde lijn meent Erna Hooghiemstra, directeur van de Nederlandse Gezinsraad, dat Nederlandse moeders veelal zo negatief zijn over crèches omdat kinderopvang in ons land louter gezien wordt als een middel om de arbeidsparticipatie van vrouwen te vergroten. Er wordt nooit gezegd of het goed is voor de kinderen.

Toenmalig VVD-fractievoorzitter Van Aartsen liet naar aanleiding van het onderzoek weten dat hij alle onderzoeken heel interessant vindt, maar dat gewoon moet worden doorgezet met het plan scholen te verplichten buitenschoolse opvang aan te bieden. Daar valt ook onder dat aan imagoverbetering van de opvang wordt gewerkt. Het vergroten van arbeidsparticipatie van vrouwen is te belangrijk.

(Deze reacties zijn ontleend aan *NRC Handelsblad* van 27 februari 2006).

### 3.4 Besluit kabinet met stappenplan

Vrijwel overeenkomstig de eerder door de bewindslieden Van der Hoeven en De Geus naar buiten gebrachte voornemens geeft het kabinet met zijn besluit van 28 april 2006 invulling aan de motie Van Aartsen-Bos. Scholen worden vanaf het schooljaar 2007-2008 verplicht om voor- en naschoolse opvang te regelen voor kinderen als ouders daar om vragen. Vanaf 1 januari 2007 moeten scholen de wensen van ouders inventariseren. Scholen moeten uiterlijk in augustus 2007 ofwel een contract gesloten hebben met een kinderopvanginstelling in de buurt, of zelf een rechtspersoon oprichten voor kinderopvang.

In hun brief van 28 april 2006 aan de Tweede Kamer gaan de genoemde bewindslieden in op het kabinetsbesluit ter uitvoering van de motie en presenteren zij een stappenplan. (De hieronder volgende weergave is ontleend aan Regelingen Onderwijs, juni 2006).

#### a. Uitwerking van de motie

Ouders blijven verantwoordelijk voor de opvang van hun kind(eren). De komende wetswijziging heeft als doel dat scholen de aansluiting tussen onderwijs en kinderopvang gemakkelijker maken als ouders dit wensen. De vraag van ouders is leidend. Hoe scholen hier invulling aan geven, is aan de scholen in overleg met de ouders. Scholen zijn vrij om een eigen model te implementeren, toegespitst op lokale behoeften. De modellen die de Onderwijsraad in zijn advies beschrijft kunnen hierbij mogelijk een handvat bieden.

##### *Kleine scholen en plattelandsscholen*

De positie van kleine scholen en van scholen op het platteland is een punt van aandacht. Voor kleine scholen kan de invoering van de motie betekenen dat zij voor weinig leerlingen aansluiting met de kinderopvang moeten regelen. Voor de hand ligt dat zij samen met andere scholen afspraken maken. Kindercentra zijn op het platteland soms beperkt in aantal of liggen ver uit elkaar. Plattelandsscholen kunnen daarom bijvoorbeeld gebruik maken van de mogelijkheid om de buitenschoolse opvang te regelen via gastouderopvang op grond van de Wet kinderopvang, dat wil zeggen gastouderopvang die wordt georganiseerd via een geregistreerd gastouderbureau.

##### *Speciale scholen*

Voor speciale basisscholen en voor scholen voor speciaal onderwijs, zoals bedoeld in artikel I van de Wet op de expertisecentra, moet onderzocht worden op welke wijze zij invulling kunnen geven aan deze verplichting. Het gaat hier om uiteenlopende doelgroepen: dove en blinde kinderen, maar ook zeer moeilijk opvoedbare kinderen, kinderen die een gedragsprobleem hebben. Van deze scholen wordt niet verwacht dat ze per 1 augustus 2007 zullen voldoen aan de resultaatsverplichting. Hierover zal ook nog overleg gevoerd moeten worden met betrokkenen. Deze scholen hebben over het algemeen al wel veel voorzieningen geregeld voor hun leerlingen.

### *Ouders*

De betrokkenheid van ouders wordt als volgt gewaarborgd. Tussen school en betrokken ouders vindt zoveel mogelijk direct overleg plaats over de organisatie van de opvang. Ouders maken hun wensen kenbaar aan de school en de school gaat vervolgens in gesprek met de betrokken ouders. Op basis hiervan wordt een keuze voor een uitvoeringsmodel voorgesteld, dat zo nauw mogelijk aansluit bij de wensen van (de meerderheid van) de ouders die een verzoek om voor- en/of naschoolse opvang hebben gedaan. Om deze keuze vast te leggen wordt dit voorstel besproken met de medezeggenschapsraad. Ouders krijgen adviesrecht. Hiermee wordt enerzijds recht gedaan aan de positie van individuele ouders voor buitenschoolse opvang en aan de andere kant wordt de formele inspraak geregeld. Met adviesrecht krijgen zowel de oudergeleding als de personeelsgeleding een stem in de wijze waarop de school de aansluiting regelt. De medezeggenschapsraad wordt verplicht de betrokken ouders te raadplegen voordat zij advies uitbrengt. De afspraken die de school en de ouders maken, gelden zo lang beide partijen die goed vinden, maar tenminste voor een periode van een jaar. Ouders die een nieuwe dan wel een andere afspraak met de school wensen, melden dit aan de medezeggenschapsraad die dit vervolgens agendeert.

### *Naschoolse activiteiten*

Op veel scholen vinden er buiten de lestijden ook activiteiten plaats. Voor achterstandsleerlingen bestaat bijvoorbeeld de mogelijkheid van taallessen en schakelklassen in het kader van de verlengde schooldag. Dit voorbeeld geeft aan dat het hoofddoel van deze activiteiten breder kan zijn dan het opvangen van kinderen. Ook wordt hiermee over het algemeen geen sluitend dagarrangement gerealiseerd. De komende wetwijziging is niet gericht op de vraag van ouders om naschoolse activiteiten, bijvoorbeeld op het terrein van sport, muziek of cultuur. Deze activiteiten worden niet bij wet geregeld om de keuzevrijheid van ouders en scholen optimaal te houden en geen onnodige administratieve lasten te veroorzaken.

## **b. Stappenplan**

### *Fase 1: heden tot 1 januari 2007*

Met ingang van 1 augustus 2006 moeten scholen ervoor zorgen dat er tussenschoolse opvang (overblijven) is wanneer ouders hier om verzoeken. Vanaf 1 januari is structureel 30 miljoen euro aan het budget voor tussenschoolse opvang toegevoegd. Daarnaast is er een bedrag van 46 miljoen euro beschikbaar voor 2006 en 2007. Dit bedrag is beschikbaar voor het aanpassen van de huisvesting van brede scholen. Deze stappen zijn geen directe stappen in de uitwerking van de motie in engere zin, maar zorgen wel voor goede randvoorwaarden om te komen tot sluitende dagarrangementen.

De volgende stap in deze fase is het voorbereiden van de wetwijziging van artikel 45 WPO waarin vastgelegd wordt dat scholen verantwoordelijk zijn voor de aansluiting van de buitenschoolse opvang. In navolging hiervan zullen er afspraken gemaakt worden met de Inspectie voor het Onderwijs over hoe het toezicht op deze verantwoordelijkheid plaatsvindt. Dit kan op dezelfde wijze als voor de tussenschoolse opvang. Hiervoor is afgesproken dat de Inspectie nagaat of scholen hun plicht nakomen door dit punt op te

nemen in de vragenlijst voor de ouders. Het toezicht op de kwaliteit van de opvang vindt plaats op grond van de Wet Kinderopvang onder verantwoordelijkheid van de gemeenten, uitgevoerd door de GGD. In deze periode zal ook de voorlichting aan scholen, ouders en kinderopvangorganisaties starten. De Werkgroep Onderwijs Kinderopvang kan hierbij een rol spelen.

#### *Fase 2: 1 januari 2007 tot 1 augustus 2007*

Scholen moeten de periode van 1 januari 2007 tot 1 augustus 2007 gebruiken om zich voor te bereiden op de wetwijziging. Scholen hebben in deze periode een inspanningsverplichting om de opvang te organiseren. Vanaf 1 augustus hebben de scholen een resultaatsverplichting. In deze fase moet de school bij ouders nagaan wat de wensen zijn voor buitenschoolse opvang. Op basis daarvan kan er dan een uitvoeringsmodel voorgesteld worden en voorgelegd worden aan de medezeggenschapsraad. Deze raadpleegt vervolgens de ouders over dit model.

#### *Fase 3: vanaf 1 augustus 2007*

Vanaf 1 augustus 2007 kunnen ouders erop rekenen dat de school de aansluiting met de kinderopvang heeft geregeld. Scholen hebben dan een, al dan niet eigen, model hiervoor. Als scholen en hun partners dit willen kunnen ze verdere stappen zetten in het kader van sluitende dagarrangementen. Ze kunnen het aantal samenwerkingspartners verbreden en ze kunnen inhoudelijk verdergaande afspraken maken, bijvoorbeeld over een doorgaande pedagogische ontwikkelingslijn van kinderen.

### **3.5 Enkele opmerkingen en commentaren**

#### *Reikwijdte*

In de brief van de bewindslieden wordt aangegeven dat het kabinet, wat de termijnen betreft, het advies van de Onderwijsraad overneemt om scholen per 1 januari 2007 een inspanningsverplichting te geven en per 1 augustus 2007 krijgen zij een resultaatsverplichting. Maar in feite legt het kabinet het advies van de Onderwijsraad, om te kiezen voor een invoeringsperiode van vier jaar vanaf 1 augustus 2007 en om pas daarna een resultaatsverplichting in de wet op te nemen, volledig naast zich neer. Kennelijk zijn de betrokken ministers niet van zins om op dit vlak, gezien de kamerbreed aanvaarde motie van PvdA en VVD, een gevecht met de Kamer aan te gaan. Naar de mening van de Kamer moet de vaart er worden ingehouden als het gaat om de regeling van de voor- en naschoolse opvang. En mogelijk speelt ook een volstrekt andere kijk op de materie, dan die van de Onderwijsraad in zijn advies, een doorslaggevende rol en gaat men in het algemeen uit van het eenvoudige model, waarbij scholen niet zelf aan de slag gaan met opvang. Het gebruik van de term 'buitenschoolse' opvang lijkt hier ook op te duiden. En dan is de regeling door de school van de voor- en naschoolse opvang 'teruggebracht' tot een vooral bestuurlijk-administratief probleem.

In zijn advies *Doelgericht investeren in onderwijs* (29 juni 2006) reageert de Onderwijsraad begripvol op deze in de ogen van de Onderwijsraad beperkte benadering door het Kabinet (pag. 57):



'Het is goed te begrijpen dat de bewindslieden voor de korte termijn kiezen voor een scheiding tussen onderwijs en kinderopvang en in een reactie hebben aangegeven het niet wenselijk te vinden dat het bestuurlijk onderscheid tussen onderwijs en kinderopvang wegvalt, zoals in twee van de door de Onderwijsraad voorgestelde modellen. Voor de middellange termijn pleit de raad echter voor een open vizier gericht op de interacties tussen opvoeding, opvang en onderwijs. Achterstandenbeleid en verlengde schooldag zijn in feite reeds vormen van onderwijsgebonden opvang waarin aanvullende opvangactiviteiten bijdragen aan de kerndoelen van het onderwijs. Onderwijs, onderwijsgebonden opvang en opvang zullen verschillende soorten wisselwerkingen laten zien en de raad pleit voor een uitgebreid innovatieprogramma om zoveel mogelijk zich in de praktijk ontwikkelende tussenvormen en combinaties goed te beschrijven, verder te ontwikkelen en op werkzaamheid te bezien. Een korte termijnscheiding hoeft naar de mening van de raad niet te betekenen dat we niet tegelijkertijd beseffen dat zich in de praktijk innovaties voordoen, die we goed moeten volgen en verbeteren. Op termijn kan een pedagogisch-educatief programma ontstaan waaraan het gezin, de opvang en de school ieder een eigen bijdrage leveren.'

In zijn advies *Duurzame onderwijsrelaties. Hoe kan partnerschap tussen de school en de omgeving verantwoord vorm krijgen?* (19 oktober 2006) merkt de Onderwijsraad in de Aanbevelingen op dat, waar het gaat om relaties tussen onderwijsinstellingen en instellingen voor jeugdzorg, welzijn of kinderopvang formalisering van verantwoordelijkheden alleen nodig is als de praktijk uitwijst dat de effectiviteit van relaties daarmee gebaat is.

#### *Medezeggenschap*

Opmerkelijk is voorts dat in de brief van de bewindslieden van 15 november 2005 nog was aangekondigd dat, evenals bij de tussenschoolse opvang, het kabinet voor de regeling van voor- en naschoolse opvang kiest voor instemmingsrecht van de oudergeleding in de medezeggenschapsraad. Maar feitelijk wordt nu gekozen voor adviesrecht. Worden de ouders hiermee afgescheept?

In het tijdschrift *School & Medezeggenschap*, jaargang 22, nummer 6/7, juni/juli 2006, schrijft Paul Zoontjens hierover het volgende. Als de ouders die voor opvang kiezen zelf de kosten daarvan moeten betalen is het van het grootste belang dat zij ook invloed hebben op de besluitvorming daaromtrent. We kennen niet voor niets het gezegde 'wie betaalt die bepaalt'. Toch is het het schoolbestuur dat bepaalt. Het moet daarvoor wel in overleg treden met de ouders en zoveel mogelijk gevolg geven aan de voorkeur van de meerderheid van hen. Eind vorig jaar stelde de minister daarom voor de oudergeleding van de medezeggenschapsraad uit te rusten met een instemmingsrecht. Dit recht houdt in dat een voornemen voor een besluit van het schoolbestuur slechts dan in een definitief besluit kan worden omgezet als het de daadwerkelijke instemming heeft van de medezeggenschapsraad of van een geleding daarvan. In de Kamer en in het veld reageerden nogal kritisch op zo'n instemmingsrecht, want dat zou de snelheid en effectiviteit van regeling van kinderopvang danig in gevaar kunnen brengen. Men gaat er kennelijk van uit dat in de groep van ouders nogal wat belangentegenstellingen aanwezig kunnen zijn, die een soepele besluitvorming kunnen blokkeren. Dat is uiteraard niet gewenst, aldus Zoontjens.

De Onderwijsraad stelde daarom voor om aan de oudergeleding in de medezeggenschapsraad een adviesrecht toe te kennen, dat ervoor zorgt dat ouders adequaat gehoord worden en op basis waarvan het schoolbestuur een goede afweging kan maken. Aldus is nu ook door het kabinet besloten, met dien verstande dat in de wetswijziging een adviesrecht is opgenomen voor de ouders én voor het personeel in de medezeggenschapsraad.

De vraag is natuurlijk: zal het vaak tot conflicten komen? Dat weten we niet. We weten wel, en daar houdt de minister terecht ernstig rekening mee, dat bepaling van de soort van kinderopvang voor ouders een heel gevoelige materie kan zijn. Daarmee moet behoedzaam worden omgesprongen. Zeker ook voor die ouders die in de minderheid zijn en die hun wensen niet gehonoreerd dreigen te zien. De medezeggenschapsraad heeft hier, in de woorden van Zoontjens, een heel belangrijke bouwende, adviserende en pacificerende rol. Hij zal in deze kwestie niet alleen in de richting van het schoolbestuur met een goed advies moeten komen, maar daarbij ook het contact zien vast te houden met de groep van ouders in de school die kinderopvang willen.

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de minister van OCW in een brief van 12 september 2006 (Kamerstuk 30 676, nr. 5) nog eens beschreven wat de rol is van de medezeggenschapsraad bij de nieuwe taak van basisscholen om op verzoek van ouders te zorgen voor de organisatie van buitenschoolse opvang voor hun kinderen. In deze brief wordt ook ingegaan op de medezeggenschap van ouders over de buitenschoolse opvang, die is geregeld via de Wet kinderopvang. Het uitgangspunt daarbij is dat elke kinderopvangvestiging een oudercommissie heeft. Deze oudercommissie heeft in ieder geval adviesrecht over bepaalde, in de wet genoemde onderwerpen als beleid op het gebied van opvoeding, veiligheid en gezondheid, beleid op het gebied van spel- en ontwikkelingsmogelijkheden, voeding, openingstijden en prijswijzigingen. De kinderopvangorganisatie kan er daarnaast voor kiezen om de oudercommissie over meer onderwerpen te raadplegen of verdergaande bevoegdheden te geven. De ondernemer heeft een informatieplicht richting oudercommissie. Elke kinderopvangorganisatie heeft een regeling en een persoon om eventuele klachten correct af te kunnen handelen. Als een basisschool zelf een kinderopvangorganisatie opricht die buitenschoolse opvang aanbiedt, dan heeft deze buitenschoolse opvang zijn eigen oudercommissie. De medezeggenschapsraad van de school speelt hier geen enkele rol bij.

#### **4 Enkele parallele ontwikkelingen**

In dit overzicht kunnen voor een goed beeld van de buitenschoolse opvang als thema een aantal relevante nevenontwikkelingen niet buiten beschouwing blijven. Wij doelen hierbij op de regeling tussenschoolse opvang, voor- en vroegschoolse educatie, het initiatief wetsvoorstel Hamer over kindercentra, kinderopvang in de verkiezingsprogramma's en de peutertoets. Deze nevenontwikkelingen worden hierna achtereenvolgens kort besproken.

#### 4.1 Tussenschoolse opvang

In artikel 45 WPO is vastgelegd dat het bevoegd gezag leerlingen in de gelegenheid moet stellen onder toezicht de middagpauze in het schoolgebouw en op het schoolterrein door te brengen. Op 19 december 2005 is een nader wetsvoorstel tot wijziging van de WPO en de WMO 1992 bij de Tweede Kamer ingediend in verband met overblijven in het basisonderwijs (Kamerstukken II, 2005-2006, 30 406). Daarbij gaat het om het navolgende. In tegenstelling tot voor- en naschoolse opvang valt de tussenschoolse opvang niet onder de Wet kinderopvang. Het overblijven wordt over het algemeen verzorgd door vrijwilligers, waarvoor niet de kwaliteitseisen van de Wet kinderopvang van toepassing zijn. Daarnaast is het een essentiële schakel in het sluitende dagarrangement. Door de specifieke aard en het belang van de tussenschoolse opvang is het nodig dat de wettelijke verantwoordelijkheid goed geregeld wordt. Gebleken is echter dat dit voor ouders en bevoegde gezagsorganen onduidelijk is. Het wetsvoorstel strekt ertoe:

- aan te geven dat het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor het (laten) organiseren van het overblijven indien de ouders daar om vragen. Tevens wordt verduidelijkt dat de verzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid, waarvoor het bevoegd gezag zorgdraagt, betrekking heeft op overblijfm medewerkers;
- de oudergeleding van de medezeggenschapsraad instemmingsrecht te geven over de wijze waarop het overblijven wordt georganiseerd. Hierover dient ook informatie in de schoolgids te worden opgenomen.

De inspectie toetst of de overblijfvoorziening in overeenstemming is met de gemaakte afspraken tussen het schoolbestuur en de oudergeleding van de medezeggenschapsraad. De inspectie toetst niet aan de hand van kwaliteitscriteria. Met betrekking tot de kwaliteit stelt het wetsontwerp dat die bepaald wordt door de afspraken die hierover gemaakt worden tussen het schoolbestuur en de oudergeleding van de medezeggenschapsraad. De kosten van het overblijven worden door de ouders betaald. Omdat het overblijven niet onder de Wet kinderopvang valt kunnen ouders niet in aanmerking komen voor een vergoeding op grond van die wet.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer werd door diverse sprekers een relatie gelegd met de uitvoering van de motie Van Aartsen-Bos over voor- en naschoolse opvang. Met name het aspect dat het overblijven niet valt onder de Wet kinderopvang gaf aanleiding tot een voorstel tot amendement van het wetsontwerp. Hierbij ging het enerzijds om aan ouders een financiële tegemoetkoming te verstrekken conform de regeling in de Wet kinderopvang en anderzijds om nadere kwaliteitseisen te stellen aan het overblijven. De minister ontraadde de Kamer dit amendement (nr. 15) als blijk van gebrek van vertrouwen in het onderwijsveld en in strijd met deregulering. De Kamer oordeelde echter anders. De ouders ontvangen geen tegemoetkoming van het rijk in de overblijfkosten, maar er komen wel nadere regels met betrekking tot de kwaliteit van het overblijven. Deze houden onder meer in dat er overleg over de overblijf-aanpak tot stand komt met de ouders en dat met ingang van 1 augustus 2011 ten minste de helft van degenen, die met toezicht op de leerlingen worden belast, een scholing hebben gevolgd op het gebied van overblijven. De wetswijziging is inmiddels gepubliceerd in Staatsblad 2006-291.

## 4.2 Voor- en vroegschoolse educatie

In haar brief aan de Tweede Kamer van 31 maart 2006 heeft minister Van der Hoeven de Tweede Kamer geïnformeerd over de toekomst van de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) (Kamerstukken 30.300 VIII, nr. 214).

Sinds het jaar 2000 stelt de overheid substantiële budgetten ter beschikking voor voor- en vroegschoolse educatie. Het doel is hiermee onderwijsachterstanden vroegtijdig op te sporen en te bestrijden. Op 1 augustus 2002 zijn de middelen voor VVE opgenomen in het gemeentelijk budget voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. De ambitie is om 50% deelname van doelgroepkinderen aan een VVE-programma te realiseren op 1 augustus 2006.

Met het oog op een verdergaande verbetering van VVE en een verbreding van het bereik van jonge kinderen is er discussie over de gewenste voorzieningen op de langere termijn. Zo is tijdens de behandeling van de begroting 2005 de motie Hamer aangenomen. Met deze motie verzoekt de Kamer de regering te onderzoeken of en hoe uitwerking kan worden gegeven aan de voorstellen van de Onderwijsraad om te komen tot kindercentra, waarbij de kinderopvang en peuterspeelzalen worden omgevormd tot één kindercentrum en waar bovendien voor kinderen die het nodig hebben VVE wordt aangeboden. Voorts wordt gevraagd daarbij de mogelijkheden van het zogenaamde Schotse model te betrekken, waarin kinderen van drie en vier jaar recht hebben op voorschoolse educatie. In Schotland zijn alle lokale besturen verplicht voorschoolse voorzieningen te garanderen voor de kinderen in hun gebied. De vraag is of dat model zich verdraagt met de Nederlandse verhoudingen van afzonderlijke stelsels van educatie, opvang en onderwijs. Mede naar aanleiding van de motie Hamer is door Sardes een verkenning uitgevoerd naar de toekomst van VVE 'Voor- en vroegschoolse zorg en educatie, de toekomst verkend'. De verkenning biedt inzicht in de kenmerken van het huidige Nederlandse systeem op het terrein van VVE. Tevens blijkt uit de verkenning dat in de meeste Nederlandse gemeenten het VVE-beleid duidelijk op de politieke agenda staat. Sardes komt tot de conclusie dat wat betreft de inhoudelijke invulling van voor- en vroegschoolse educatie voorzieningen in Nederland een goede basis met voldoende deskundigheid voorhanden is. Sardes beschrijft twee toekomstscenario's. In het ene scenario blijft de huidige basisstructuur gehandhaafd met enkele aanpassingen. Het tweede scenario gaat uit van het realiseren van een integrale structuur voor zorg en educatie voor alle kinderen. Daarmee staan Onderwijsraad, Sardes en een deel van de Kamer op één lijn, namelijk het vormen van geïntegreerde kindercentra.

In de brief van de minister van 31 maart 2006 worden de uitkomsten van het rapport van Sardes, net als de voorstellen van de motie Hamer, geplaatst in het kader van het lange termijn perspectief van VVE. Het accent wordt thans gelegd op een aantal acties voor de korte termijn, gericht op versterking van de huidige VVE-structuur, zoals prioritering in het gemeentelijk beleid om toe te werken naar 70% doelgroepbereik eind 2010, professionalisering van leidsters en leerkrachten met name om nog beter taalachterstand tijdig te kunnen herkennen en versterking van het toezicht in de voor- en vroegschoolse periode. Wat de langere termijn betreft, vanaf 2010, wijst de minister op

de samenhang met de uitwerking van de motie Van Aartsen-Bos en het Sturingsadvies in het kader van de Operatie Jong (zie hiervoor ook de volgende paragraaf). Daarbij is de vraag aan de orde of de doelstellingen van goed op elkaar aansluitende voorzieningen wel te realiseren is binnen de huidige stelsels of is daarvoor een verdergaande integratie van stelsels nodig. Het gaat dan om goed op elkaar aansluitende voorzieningen op het terrein van onderwijs, opvang, sport en cultuur voor ieder kind.

#### 4.3 Het initiatiefwetsontwerp Hamer basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering

Op 10 maart 2006 is door mevrouw Hamer bij de Tweede Kamer een initiatief wetsontwerp ingediend Wet Basisvoorziening Kinderopvang en Ontwikkelingsstimulering (Kamerstukken II, 2005–2006, 30 479). Met het indienen van dit initiatief heeft de PvdA-fractie, kennelijk ongeduldig geworden over het dralen van het kabinet met de uitvoering van de motie Hamer, haar visitekaartje afgegeven als het gaat om de toekomst van de voor- en vroegschoolse educatie, kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Naar de mening van de indiener wordt het tijd dat de kinderopvang in Nederland betaalbaar wordt en met goede kwaliteitsgaranties wordt geregeld, zoals dat ook in de ons omringende landen het geval is. Daarbij past ook een cultuuromslag in het denken over de kinderopvang, waarbij het accent op de ontwikkelingsstimulering van het kind meer centraal komt te staan.

##### *Hoofdlijnen van het wetsvoorstel*

Het wetsvoorstel verbetert de tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang voor de ouders. De indiener streeft een zodanige berekening van de kinderopvangtoeslag na dat er een nadrukkelijke stimulans vanuit gaat voor de arbeidsparticipatie van vrouwen. Dit betekent dat de verhouding tussen de kosten van kinderopvang en de meerinkomsten van de minst verdienende partner gunstiger voor ouders zal moeten uitpakken, zodat meer werken altijd loont. Een nieuw element in het wetsvoorstel is dat ook niet werkende ouders met kinderen in de leeftijd tot 4 jaar voor drie dagen in de week ook een inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag voor de kosten voor kinderopvang kunnen krijgen. Hierdoor kunnen ook ouders die mantelzorg verrichten gebruik maken van kinderopvang, evenals ouders die de kinderopvang willen of moeten gebruiken in verband met het stimuleren van de ontwikkeling van het kind of het voorkomen van onderwijsachterstanden. Daarmee komen ook ouders die nu gebruik maken van het peuterspeelzaalwerk in aanmerking voor een tegemoetkoming in de kosten.

De Wet Basisvoorziening Kinderopvang en Ontwikkelingsstimulering wil nadrukkelijk ook een bijdrage leveren aan de ontwikkelingsstimulering van jonge kinderen, het voorkomen van onderwijsachterstanden en de vroegtijdige signalering hiervan. Hiertoe worden in dit wetsvoorstel de huidige kinderopvang, het peuterspeelzaalwerk en de voorschoolse activiteiten (VVE) geïntegreerd tot kindercentra waarin zowel aandacht is voor de liefdevolle en veilige opvang als voor het stimuleren van de ontwikkeling van het kind. De integratie van voorzieningen voorkomt ook een vroegtijdige segregatie tussen kinderen die enerzijds naar de dagopvang gaan en anderzijds naar het peuterspeelzaalwerk dan wel de voorschool gaan. In het wetsvoorstel wordt een betere borging

van de kwaliteit van de kindercentra geregeld. Deze is mede gericht op administratieve lastenverlichting voor de kindercentra. Hiertoe wordt de versnippering in de inspecties tegengegaan door de instelling van één landelijke toezichthouder en wordt tevens ruimte geboden voor de groei van visitatie en zelfevaluatie.

Het wetsvoorstel regelt de aansluiting tussen de kindercentra en de scholen voor wat betreft de overdracht over de ontwikkelingen van de kinderen en de afstemming tussen de voorschoolse en de vroegschoolse programma's (VVE). Tevens regelt het wetsvoorstel dat de kindercentra deel kunnen uitmaken van het overleg dat de gemeente voert over het lokale jeugdbeleid waaronder het achterstandenbeleid (zie hierover overigens inmiddels amendement nr. 12 bij de wetwijziging BSO, vermeld in paragraaf 2). Gesteld wordt dat het wetsvoorstel aansluit bij de ontwikkelingen in het kader van de Operatie Jong (zie hierna), het nieuwe achterstandenbeleid en ook op de motie Van Aartsen-Bos over de voor- en naschoolse opvang door het vastleggen van de samenwerking tussen kindercentra en scholen bij het aanbieden van de buitenschoolse opvang van schoolgaande kinderen. De rol van de gemeente in de Wet kinderopvang op het terrein van registratie, kwaliteit en toezicht (zie hierna paragraaf 5) wordt in het wetsvoorstel volledig overgeheveld naar het rijk.

Het wetsvoorstel bevat geen stelselwijziging, in die zin dat de uitvoering van de kinderopvang in handen blijft van private instellingen zoals dit thans ook in de Wet kinderopvang is geregeld. Intrekking van de Wet kinderopvang, die door deze nieuwe wet wordt vervangen, is voorzien bij een nog op te stellen Invoeringswet (Nota van Wijziging, 30 479 nr. 5). Voorts is bij Tweede Nota van Wijziging (30 479, nr. 9) onder andere nog een vereenvoudigde procedure in het wetsvoorstel opgenomen voor gelijkstelling van buitenlandse kinderopvang met Nederlandse kinderopvang.

De Tweede Kamer staat in het algemeen positief tegenover het wetsvoorstel, zo blijkt uit het Verslag (30 479, nr. 7). Wel plaatst het CDA vraagtekens bij de noodzaak nu de Wet kinderopvang pas anderhalf jaar werkt. Vanuit het oogpunt van een betrouwbare overheid zou de wet de tijd moeten hebben een plaats te verwerven in de samenleving.

#### *Het sturingsadvies Operatie Jong*

Extra opmerkelijk wordt het palet wanneer we er ook het Sturingsadvies in het kader van de Operatie Jong bij betrekken. De opdracht voor het sturingsadvies is ingegeven door de problemen in het jeugdbeleid. Het gaat er om voorstellen te doen om de integrale aansturing van het jeugdbeleid te vereenvoudigen en te verbeteren. De Operatie Jong is als interdepartementale aanpak onderdeel van het programma 'Andere Overheid'. In dat verband wordt in het advies geconstateerd dat het jeugdbeleid, inclusief het onderwijs, te veel verkokerd is. In het advies wordt een Centrum voor jeugd en Gezin geïntroduceerd. Het Centrum voor Jeugd en Gezin wordt als een laagdrempelig, eerste lijns centrum voor alle jeugdigen en ouders voorzien voor ieder gemeente, waarbij onder verantwoordelijkheid van de wethouder de algemene en preventieve taken worden uitgevoerd. Het Centrum is niet zozeer een instituut maar een aanduiding van gebundelde taken, aldus het advies. Wel een bundeling die elektronische dossiers beheert

van kinderen en die mede beslist over toekomst van die kinderen. Zo wordt voorgesteld de indicatiestellingen van onderwijs en jeugdzorg te integreren als taak van het Centrum. Maar hoe verhoudt zich dat nu met bijvoorbeeld de regeling voor het achterstandenbeleid en het VVE en het hiervoor besproken initiatiefwetsontwerp Hamer?

Deel 1 van het sturingsadvies *Koersen op het kind* is in april 2006 en deel 2 *Kompas voor het nieuwe kabinet* in november 2006 aan het kabinet aangeboden, bedoeld als leidraad voor het nieuwe kabinet. In het advies wordt aanbevolen de verschillende regelingen op het gebied van opvang voor 0-12 jarigen, voorschoolse educatie en ontwikkelingsstimulering te bundelen in één wettelijke kader, alle functies van professionals, die op dit gebied werkzaam zijn, onder te brengen in één CAO en de verschillende financieringsstromen op het terrein van ontwikkelingsstimulering en opvang voor 0-12 jarigen tot één brede geldstroom te bundelen, gekoppeld aan één wettelijk kader namelijk de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO). In dat verband wordt aanbevolen de bestuurlijke regie voor de brede school bij de gemeente te leggen en de verdeling van de middelen te laten lopen via het gemeentefonds. Voorts zou de wethouder doorzettings- c.q. interventiemacht moeten worden verleend en zou een Jeugd Autoriteit moeten worden ingesteld, die onder de minister Jeugd valt en de bevoegdheid heeft gemeenten bepaalde verbeteringen in het jeugd beleid op te leggen. De aanbeveling om een aparte minister Jeugd te benoemen kan ook worden ingevuld door de vakminister op het terrein van zorg of onderwijs tevens tot minister Jeugd te benoemen.

#### 4.4 Kinderopvang in de verkiezingsprogramma's

Moet de kinderopvang gratis worden of tenminste goedkoper? In de verkiezingsprogramma's 2006 van de verschillende partijen worden hiervoor de nodige voorstellen gelanceerd. Het navolgende overzicht geeft hiervan een beeld:

- CDA: Verhogen kindertoeslag en kinderbijslag. Meer mogelijkheden voor kinderopvang.
- PvdA: Werknemer en werkgever krijgen drie dagen per week kinderopvang volledig vergoed. De kinderopvang wordt kwalitatief beter.
- VVD: Kinderopvang tot 12 jaar wordt gratis voor werkende ouders. Opvang geopend van half acht 's ochtends tot half zeven 's avonds.
- SP: Kinderopvang gratis. Kinderbijslag alleen voor gezinnen die in armoede opgroeien.
- Groen Links: Gratis kinderopvang voor iedereen. Kinderbijslag inkomensafhankelijk maken.
- D66: Kinderopvang grootschalig toegankelijk maken, gratis voor werkenden.

##### *Enkele reacties en commentaren*

De vraag of kinderopvang gratis moet worden heeft nogal wat reacties en commentaren opgeroepen. Zo blijken ouders, die gebruik maken van betaalde kinderopvang kritisch te zijn over de plannen voor gratis kinderopvang. Een kwart is helemaal tegen en van de ouders die voor zijn vindt een ruime meerderheid, 61,5%, dat de gratis opvang beperkt moet worden tot drie dagen per week en/of tot ouders die werken. Dat blijkt uit een

enquête onder bijna achthonderd ouders die hun kind(eren) een of meer dagen per week onderbrengen bij een kinderdagverblijf (0 tot 4-jarigen), de buitenschoolse opvang (4 tot 12 jaar), gastouderopvang of de peuterspeelzaal. De enquête is uitgevoerd door Radar Kinderopvang, dat in opdracht van kinderopvangorganisaties ook tevredenheidsonderzoeken houdt onder ouders. Meer dan de helft van de ouders verwacht dat de kwaliteit van de kinderopvang zal afnemen als de kinderopvang gratis wordt.

Ook Boink, de belangenvereniging voor ouders in de kinderopvang, heeft als standpunt dat de kinderopvang niet gratis moet worden. Men vreest voor een doemscenario als de kinderopvang gratis wordt: lange wachtlijsten, ernstige personeelstekorten en een dalende kwaliteit. Men is van mening dat vooral in de kwaliteit van de opvang moet worden geïnvesteerd. Eenzelfde opvatting is Marleen Barth, voorzitter Onderwijsbond CNV, toegedaan. Zij wijst er op dat uit allerhand onderzoek blijkt dat allereerst gewerkt moet worden aan het vertrouwen in de kinderopvang. En dat los je niet op door kinderopvang gratis te maken. Een ander geluid komt van de branche kinderopvang binnen de werkgeversorganisatie MO Groep. Zij zijn niet bang dat gratis kinderopvang het imago van de branche verslechtert en juichen de voorstellen toe omdat het goed is voor alle kinderen. Zij zien de plannen vooral als erkenning dat de kinderopvang een meerwaarde heeft, niet alleen voor werkende ouders maar ook voor de kinderen.

(De reacties zijn ontleend aan *NRC Handelsblad* van 3 oktober 2006. De opvatting van Marleen Barth is ontleend aan haar betreffende column in *Schooljournaal*.)

#### **4.5 De motie Rutte c.s. voor invoering peutertoets**

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen in september 2006 diende VVD-fractievoorzitter Rutte de navolgende motie in, mede ondertekend door Verhagen, Bos en Herben. De motie kreeg een ruime kamermeerderheid.

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

van mening, dat alle kinderen een zo goed mogelijke start moeten kunnen maken in het basisonderwijs;

overwegende, dat daarom het ontstaan van taalachterstanden bij kinderen zo vroeg mogelijk moet worden signaleerd;

constaterende, dat consultatiebureaus daar een rol in kunnen spelen via de reeds in de reguliere consultatie opgenomen taalscreening;

overwegende, dat de ouders van kinderen met een taalachterstand vaak onvoldoende Nederlands spreken, waardoor de taalontwikkeling van het kind achterblijft;



verzoekt de regering te komen tot een uitgewerkt plan met zo nodig een wettelijk kader, waarmee bij alle kinderen vóór de derde verjaardag een eventuele taalachterstand wordt onderkend. Dit gebeurt op het consultatiebureau. Op het consultatiebureau wordt dan tevens een analyse gemaakt van het taalaanbod door ouders. Bij onvoldoende taalaanbod door de ouders worden de ouders gestimuleerd aanvullende taallessen te volgen. Aan de constatering van de ontwikkeling van een taalachterstand bij het kind wordt de consequentie van verplichte voorschoolse educatie, in een doorlopende leerlijn naar de basisschool, verbonden,

en gaat over tot de orde van de dag.

#### *Enkele reacties*

In een reeks van jaren is de wens om peuters of kleuters te toetsen in de politiek vaker opgekomen. Maar pedagogen en ontwikkelingspsychologen zijn in het algemeen niet bijster enthousiast over het idee om jonge kinderen te toetsen. Ahmed Aboutaleb is in zijn voormalige functie van wethouder onderwijs in Amsterdam zelfs mordicus tegen. Hij vindt dat er momenteel een 'toetshype' heerst die nergens op is gebaseerd. We weten waar het aan ligt dat allochtonen een taalachterstand vertonen: omdat ze niet samen spelen met autochtone kinderen, omdat ze geïsoleerd leven van de Nederlandstalige samenleving. Als je dat weet, dan zet je geen nieuwe testbatterij op, dat kost alleen maar veel geld. Versterk liever de crèches zodat kinderen samen kunnen gaan spelen. Breng allochtone kinderen in contact met anderstaligen. Aldus Aboutaleb.

Ook Wima Meijer, universitair hoofddocent algemene pedagogiek aan de rijksuniversiteit Groningen, noemt het testen van kinderen op driejarige leeftijd een heel bedenkelijke ontwikkeling. Zij vindt dat jonge kinderen niet moeten worden onderworpen aan meer schoolse benaderingen van leren. Zij moeten vrij en spelenderwijs taalvaardigheid opdoen. Sceptisch is ook Marianne Riksen-Walraven, hoogleraar ontwikkelingspsychologie aan de Radboud Universiteit in Nijmegen, over voorschoolse educatie als oplossing voor alle taalkwalen. Er is namelijk nog onvoldoende bewijs dat het écht helpt bij het wegwerken van taalachterstanden, zo zegt zij.

Onverdeeld enthousiast over het plan van Rutte is Marten Roorda, algemeen directeur van het Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling (Cito). Cito maakt het volgsysteem 'Piramide' dat sinds 2000 bestaat en momenteel in 1400 scholen en peuterspeelzalen wordt gebruikt om te meten hoe ver kinderen zijn in hun ontwikkeling. Wat is er mis met het meten hoe ver een kind is, of met voorschoolse educatie volgens een meer gestructureerd programma, zo vraagt Roorda zich af. Het kan ook spelenderwijs, dat moet zelfs. Roorda heeft wel een forse kanttekening bij het plan van Rutte. Eenmalig toetsen werkt niet. Het zegt niet zoveel om jonge kinderen eenmalig te testen, je moet ze daarna ook volgen, zegt hij. Een test met een kind van drie is te onbetrouwbaar om daarop alleen een kind te kunnen beoordelen.

(De reacties zijn ontleend aan *NRC Handelsblad* van 30 september 2006).

## 5 Enkele elementen uit de Wet kinderopvang

Een centraal uitgangspunt in de plannen voor buitenschoolse opvang is dat onderwijs en kinderopvang gescheiden verantwoordelijkheden zijn. Het gaat dan om opvang die onder de Wet kinderopvang valt, waarmee de kwaliteit ervan gewaarborgd is. In dit overzicht past het om ook aandacht te geven aan enkele elementen uit de Wet kinderopvang, die voor het thema relevant kunnen zijn. De Wet kinderopvang (WKO) dateert van 9 juli 2004 (Stb. 2004, 455) en is sedertdien nog de nodige malen gewijzigd. De wet is op 1 januari 2005 van kracht geworden.

### *Enkele begrippen*

**Kinderopvang** is bedrijfsmatig of anders dan om niet verzorgen en opvoeden van kinderen tot de 1<sup>e</sup> dag van de maand waarop voortgezet onderwijs voor die kinderen begint. Kinderopvang bestaat uit gastouderopvang of opvang in een kindercentrum en geschiedt op basis van een schriftelijke overeenkomst tussen exploitant en ouder.

**Gastouderopvang** is kinderopvang in gezinssituatie door gastouder en bestaat uit gelijktijdige opvang van maximaal 4 kinderen in de woning, die dient als hoofdverblijf van de gastouder. Op grond van het Tijdelijk besluit innovatie kinderopvang (Stb. 2005, 119) kan bij wijze van experiment sprake zijn van maximaal 6 kinderen tegelijkertijd op het woonadres van de gastouder (bijvoorbeeld in serre of bijgebouw).

**Gastouderbureau** is de organisatie die gastouderopvang tot stand brengt en begeleidt.

**Kindercentrum** is een voorziening waar kinderopvang plaats vindt, niet zijnde gastouderopvang.

**Tot kinderopvang worden niet gerekend** het overblijven op school tijdens de middagpauze (tussenschoolse opvang), het verblijf in een peuterspeelzaal (verblijf in speelgroep uitsluitend door kinderen van 2 tot 4 jaar) en op een internaat als hoofdverblijf van het kind.

### *Kwaliteit kinderopvang*

Kinderopvang in een kindercentrum of gastouderopvang geschiedt op basis van een schriftelijke overeenkomst tussen exploitant en ouder. De exploitant moet zorgen voor een zodanig verantwoorde kinderopvang c.q. uitvoering van werkzaamheden dat dit bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving. Het voornemen om een kindercentrum of gastouderbureau in exploitatie te nemen moet worden gemeld aan B&W van de gemeente van vestiging. Nadat uit onderzoek van de GGD is gebleken dat de exploitatie redelijkerwijs zal plaats vinden overeenkomstig de wettelijke vereisten, registreert B&W de gemelde kindercentra en gastouderbureaus in een voor eenieder toegankelijk register.

De Beleidsregels kwaliteit kinderopvang (Stcrt. 2004, 222 en 2005, 80) schrijven onder meer voor dat er specifieke verblijfs- en slaapruiden en een buitenspeelplaats moeten zijn, die voldoende voorzieningen bevatten voor de veiligheid van de kinderen. Verder zijn er gediplomeerde beroepskrachten voorgeschreven overeenkomstig de voorwaarden van de CAO-kinderopvang en worden het wettelijk voorgeschreven pedagogisch beleidsplan en de risico-inventarisatie nader uitgewerkt. In de Beleidsregels is buitenschoolse opvang als begrip opgenomen en wordt deze opvang gedefinieerd als kinderopvang verzorgd door een kindercentrum voor kinderen in de leeftijd van het basisonderwijs (4-12 jaar), waarbij opvang wordt geboden voor of na de dagelijkse schooltijd en tijdens vrije (mid)dagen en schoolvakanties. In de Beleidsregels zijn voor buitenschoolse opvang specifieke regels opgenomen voor het maximum aantal kinderen in de zogenaamde stamgroep, de leidster-kindrelatie en de buitenspeelplaats.

De wet gaat ervan uit dat ouders zelf de kosten van kinderopvang dragen. Afhankelijk van het inkomen en het aantal kinderen dat opvang behoeft wordt aan ouders een tegemoetkoming in die kosten verstrekt.

#### *Oudercommissie*

Voor elk kindercentrum of gastouderbureau wordt door de exploitant een oudercommissie ingesteld, die bestaat uit leden die worden gekozen door en uit degenen wier kinderen in het kindercentrum of via het gastouderbureau worden opgevangen.

De oudercommissie heeft tot taak de exploitant gevraagd en ongevraagd te adviseren over in ieder geval de navolgende aangelegenheden:

- verantwoorde uitvoering van kinderopvang;
- algemene voedingsaangelegenheden en het algemeen beleid op het gebied van opvoeding, veiligheid of gezondheid;
- openingstijden;
- beleid met betrekking tot spel- en ontwikkelingsactiviteiten;
- regeling inzake behandeling van klachten;
- wijziging van prijs van kinderopvang.

Zoals in paragraaf 3.5. in het onderdeel *Medezeggenschap* is aangegeven speelt de medezeggenschapsraad van de school geen enkele rol bij deze adviesaangelegenheden.

#### *Toezicht*

B&W houden toezicht op naleving van de kwaliteitseisen van de WKO en moeten daartoe de GGD als toezichthouder aanwijzen. Het toezicht vindt plaats aan de hand van een toetsingskader. B&W kunnen de exploitant schriftelijk aanwijzingen geven, bestuurlijke boetes opleggen, verbieden de exploitatie van een kindercentrum of gastouderbureau voort te zetten of verbieden een kindercentrum of gastouderbureau in exploitatie te nemen.

In de Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang (Stcrt. 2004, 222 en 2005, 80) is buitenschoolse opvang met zoveel woorden als onderwerp van toezicht opgenomen (zie voor definitie hierboven onderdeel kwaliteit). B&W stellen jaarlijks een verslag op over de in het afgelopen jaar verrichte werkzaamheden inzake gemeentelijk toezicht en ingrijpen (eerste keer over 2006). Het Rijkstoezicht op de gemeente wordt namens de minister van SZW uitgeoefend door de Inspectie Werk en Inkomen (IWI). De minister van SZW doet van het rijkstoezicht jaarlijks verslag aan de Tweede Kamer (eerste keer over 2006).

## Over de auteurs

**Prof. mr. P.J.J. Zoontjens** is hoogleraar onderwijsrecht aan de Universiteit van Tilburg en is lid van het bestuur van de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht.

**Mr. J.M.M. van de Ven** is vice-voorzitter van de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht. Hij is tevens lid van de redactie van het Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid (NTOR).