

Vergaderjaar 2005–2006

30 406

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs en de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 in verband met overblijven in het basisonderwijs

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemene toelichting

1. Het brede kader

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt / uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State)

Het kabinet heeft in november 2003 besloten om de verantwoordelijkheid voor de tussenschoolse opvang per 1 januari 2005 van het Ministerie van SZW over te hevelen naar het Ministerie van OCW. Daarnaast heeft het kabinet besloten dat de verantwoordelijkheid voor het overblijven op schoolniveau bij het bevoegd gezag komt te liggen. Dit laatste houdt in dat het bevoegd gezag de verantwoordelijkheid krijgt om het overblijven te (laten) organiseren. De ouders betalen de kosten. Het overblijven of de tussenschoolse opvang is een belangrijke schakel in het groeiende aanbod van sluitende dagarrangementen die scholen al dan niet in samenwerking met andere voorzieningen aan ouders en kinderen bieden. Uit onderzoek onder ouders blijkt dat 87% van de (aanstaande) moeders minder gaat werken om de opvang te regelen. 55% van die 87% neemt zich voor de werktijden opnieuw aan te passen als het kind naar de basisschool gaat. Werkende ouders ervaren een tijdsvraagstuk: een onderbroken schooldag, geen aansluiting en te weinig flexibiliteit van openingstijden, grote afstanden tussen school, dagverblijf of buitenschoolse opvang, te beperkte overblijfmogelijkheden en geen oplossingen voor onverwachte gebeurtenissen. Brede scholen bieden hiervoor oplossingen. Brede scholen hebben verschillende doelstellingen, maar bieden onder andere nieuwe mogelijkheden om een sluitend dagarrangement te realiseren, waarvan de tussenschoolse opvang een belangrijk onderdeel uitmaakt. Samenwerking met een professionele kinderopvangorganisatie kan onderdeel van een brede school zijn. De groei van het aantal brede scholen zet door. In 2003 waren er 500 brede scholen in Nederland. Gemeenten verwachten dat er in 2010, 1200 brede scholen zijn (*Jaarbericht 2003, Brede scholen in Nederland*, Oberon 2003). In het kader van Operatie Jong wordt gewerkt aan het wegnemen van belemmeringen op rijksniveau om aan deze ambitie te voldoen.

In deze ontwikkeling past de motie Van Aartsen/Bos (Kamerstukken II, 2005/06 30 300, nr. 14) wat betreft het bieden van voor- en naschoolse opvang door scholen aan ouders en hun kinderen. Het kabinet steunt deze ontwikkeling en geeft uitvoering aan deze motie in drie stappen (Kamer-

stukken II 2005/06, 30 300, nr. 57). Eén van deze stappen is het goed regelen van de verantwoordelijkheid voor de tussenschoolse opvang. In tegenstelling tot de voor- en naschoolse opvang valt de tussenschoolse opvang niet onder de Wet kinderopvang (Stb. 2004, nr. 455). Aan de tussenschoolse opvang wordt op een andere wijze uitvoering gegeven dan aan na- en voorschoolse opvang. Het belangrijkste verschil is dat het overblijven over het algemeen wordt verzorgd door vrijwilligers, waarvoor niet de kwaliteitseisen van de Wet kinderopvang van toepassing zijn. Daarnaast is de tussenschoolse opvang een essentiële schakel in het sluitende dagarrangement. Door de specifieke aard en het belang van de tussenschoolse opvang, is het daarom nodig dat de wettelijke verantwoordelijkheid voor de tussenschoolse opvang goed geregeld wordt.

De Wet kinderopvang is sinds 1 januari 2005 van kracht. Tussenschoolse opvang aangeboden door een professionele kinderopvangorganisatie, valt niet onder deze wet. Ouders kunnen voor deze vorm van opvang geen subsidie aanvragen. Daardoor zal er wellicht minder vaak voor professionele kinderopvang gekozen worden. De vraag naar een overblijfvoorziening op scholen zal hierdoor waarschijnlijk de komende jaren toenemen. Ook het kabinetsbeleid ter vergroting van de arbeidsmarktparticipatie zal de vraag doen toenemen. Deze ontwikkelingen onderstrepen het belang van een goede overblijfvoorziening. Vanaf 2006 wordt een financiële impuls gegeven ten behoeve van de uitvoering van dit wetsvoorstel. Scholen krijgen hiermee middelen voor de professionalisering en de organisatie van de tussenschoolse opvang. Dit wetsvoorstel is een belangrijke stap om te komen tot een goede overblijfvoorziening op alle scholen, als onderdeel van het brede kader van een sluitend dagarrangement voor ouders en hun kinderen.

2. Aanleiding

De verantwoordelijkheid voor het overblijven op schoolniveau komt bij het bevoegd gezag te liggen. Dit houdt in dat het bevoegd gezag zorg draagt voor een voorziening voor leerlingen om de middagpauze onder toezicht door te brengen. Ook nu al is het bevoegd gezag betrokken bij de tussenschoolse opvang. In artikel 45 van de Wet op het primair onderwijs (WPO) is vastgelegd 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. Uit onderzoek van Regioplan uit 2001 (*Professionalisering van het overblijven op de basisschool*) en uit onderzoek van Research voor Beleid uit 2004 (*Evaluatie van de subsidie-regelingen scholing overblijfkrachten 2002 en 2003*) blijkt dat het voor ouders en bevoegde gezagsorganen op dit moment onduidelijk is bij wie de formele verantwoordelijkheid voor tussenschoolse opvang op schoolniveau ligt. Dit wetsvoorstel heeft als doel helder aan te geven wie verantwoordelijk is voor het overblijven en om de oudergeleding van de medezeggenschapsraad instemmingsrecht te geven over de wijze waarop het overblijven wordt georganiseerd.

Op de scholen die onder de Wet op de expertisecentra (WEC) vallen, speelt bovengenoemde problematiek niet omdat de middagpauze onderdeel uitmaakt van het schoolprogramma.

3. Uitgangspunten

Uitgangspunt is dat het voorgenomen beleid inzake tussenschoolse opvang een gezamenlijke aangelegenheid wordt van het bevoegd gezag en de ouders. Het bevoegd gezag wordt verantwoordelijk voor het (laten) organiseren van een voorziening voor de tussenschoolse opvang. Hiertoe wordt artikel 45 van de WPO aangepast. In dit artikel is nu ook vastgelegd

dat het bevoegd gezag zorgdraagt voor een verzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid, indien leerlingen gebruik maken van de overblijfsvoorziening. Voor ouders en bevoegde gezagsorganen is onduidelijk voor wie de verzekering bedoeld is. Daarom wordt in artikel 45 van de WPO verduidelijkt dat de verzekering betrekking heeft op de overblijfsmedewerkers.

Ouders blijven verantwoordelijk voor de exploitatiekosten van de tussenschoolse opvang. Het bevoegd gezag bepaalt in overleg met de oudergeleding van de medezeggenschapsraad op welke wijze het overblijven georganiseerd wordt. De oudergeleding van de medezeggenschapsraad krijgt instemmingsrecht over de wijze waarop het overblijven georganiseerd wordt via aanpassing van artikel 9 van de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 (WMO 1992). Dit sluit aan bij de motie van De Vries c.s. (Kamerstukken II 2003/04, 29 800 VIII, nr. 9) waarin in algemene zin aandacht is gevraagd voor het belang van de betrokkenheid van ouders bij de ontwikkeling en vorming van hun kinderen in de school. Het is nodig dat ouders worden geïnformeerd over de wijze waarop het overblijven wordt georganiseerd. Het bevoegd gezag dient hierover informatie in de schoolgids op te nemen. Hiertoe wordt artikel 13 van de WPO aangepast.

4. Verantwoordelijkheid bevoegd gezag en het overleg met ouders

Uit het eerdergenoemd onderzoek van Research voor Beleid blijkt dat bevoegde gezagsorganen en ouders in ruime meerderheid tevreden zijn over het overblijven. Het is belangrijk dat men goed werkende oplossingen kan continueren. Het bevoegd gezag kan voor de uitvoering van het overblijven aansluiten bij bestaande situaties en de uitvoering uitbesteden aan andere organisaties, zoals aan een stichting of vereniging van ouders of aan de oudercommissie, die veelal overblijfsmedewerkers op basis van vrijwilligheid voor de tussenschoolse opvang inschakelen. Het bevoegd gezag kan er ook voor kiezen gebruik te maken van de al bestaande mogelijkheid om de tussenschoolse opvang door een professionele kinderopvanginstelling te laten uitvoeren. In dat geval zijn ouders eveneens zelf verantwoordelijk voor de kosten. Het blijft echter de verantwoordelijkheid voor het bevoegd gezag om te zorgen dat de overblijfsmedewerkers niet onverzekerd zijn voor wettelijke aansprakelijkheid. Naast overblijven blijft voor scholen de mogelijkheid bestaan om met een continuooster te werken.

Ouders willen graag dat hun kind tijdens het overblijven op een (pedagogisch) verantwoorde en veilige manier begeleid wordt. Daarom is het van belang dat het bevoegd gezag in overleg met de ouders een visie op de overblijfsvoorziening ontwikkelt. Op grond van deze visie kan het bevoegd gezag in een beleidsplan (kwaliteits)eisen vastleggen waaraan een goede tussenschoolse opvang moet voldoen. Er komen geen criteria in de wet, op grond waarvan de Inspectie van het onderwijs de wijze waarop het overblijven is georganiseerd kan toetsen. In het overleg tussen het bevoegd gezag en de oudergeleding van de medezeggenschapsraad over de wijze waarop het overblijven wordt geregeld, moet aan de orde komen of het overblijven door een professionele kinderopvangorganisatie of door vrijwilligers verzorgd wordt. Over een aantal aangelegenheden kunnen afspraken worden gemaakt tussen het bevoegd gezag en de ouders, zoals over de kwaliteit (pedagogische bejegening, groepsgrootte, spelmateriaal, voeding, regels tijdens het overblijven, professionaliteit en opleidingswensen medewerkers), de financiën (hoogte bijdrage ouders, eventuele kortingen, eventuele vergoedingen aan vrijwilligers, het voeren van een deugdelijke administratie) en de organisatie (calamiteiten,

bedrijfshulpverlening, EHBO, overleg met betrokkenen, het aanstellen van een coördinator).

Als er voor gekozen wordt dat vrijwilligers het overblijven verzorgen, zou aanvullend het werven van vrijwilligers, hun opleidingsniveau en eventueel door hen te volgen cursussen aan de orde kunnen komen.

Ten slotte kan in het overleg tussen het bevoegd gezag en ouders over de overblijfvoorziening het bredere kader aan de orde komen. Dan gaat het om vragen als: hoe hangt het overblijven samen met andere ambities, hoe verhoudt het overblijven zich tot voor- en naschoolse opvang en ziet de school mogelijkheden voor het bieden van een sluitend dagarrangement.

Op grond van de uitkomsten van dit overleg kan het bevoegd gezag het beleid ten aanzien van het overblijven vaststellen en de ouders hiervan op de hoogte brengen. In ieder geval dient hierover in de schoolgids informatie opgenomen te worden. Indien het bevoegd gezag en ouders er onderling niet uitkomen gelden de in de WMO 1992 opgenomen bepalingen betreffende geschillen.

5. Scholing

Uit het onderzoek van Research voor Beleid blijkt dat de «Subsidie-regeling cursus overblijfkrachten 2002» (Uitleg Gele Katern, 19 juni 2002, nr. 15/16, p. 17–20), de «Subsidieregeling scholing overblijfmedewerkers 2003» (Uitleg Gele Katern, 23 april 2003, nr. 12, p. 9–14) en de «Verlengde subsidieregeling scholing overblijfmedewerkers 2003» (Uitleg Gele Katern, 8 oktober 2003, nr. 22/23, p. 16–21) hebben bijgedragen aan de deskundigheidsbevordering en daarmee aan de kwaliteitsverbetering van het overblijven. Een deel van de beschikbare financiële middelen voor de tussenschoolse opvang zal tot en met het schooljaar 2007–2008 expliciet aangewend worden voor de scholing van overblijfmedewerkers via voortzetting van de huidige regeling. Vanaf 1 augustus 2008 zullen bevoegde gezagsorganen zelf verantwoordelijk worden voor het opleiden van hun overblijfmedewerkers.

6. Toezicht Inspectie

De Inspectie van het onderwijs houdt toezicht op de afspraken die bevoegde gezagsorganen met de oudergeleding van de medezeggenschapsraad hebben gemaakt over de wijze waarop het overblijven wordt georganiseerd.

7. Inzet financiële middelen

Met de overheveling van de verantwoordelijkheid voor de tussenschoolse opvang van het Ministerie van SZW naar het Ministerie van OCW worden ook financiële middelen overgezet naar OCW, te weten € 6 miljoen in 2005, € 6 miljoen in 2006 en vanaf 2007 structureel € 12 miljoen per jaar. Daarnaast is vanaf 2006 structureel € 30 miljoen beschikbaar voor personele knelpunten in de tussenschoolse opvang. De middelen worden als volgt ingezet:

- Bevoegde gezagsorganen krijgen vanaf 1 augustus 2006 voor de uitvoering van het overblijven jaarlijks een budget van het Rijk. Deze middelen zullen aan het budget voor de materiële instandhouding worden toegevoegd. De middelen kunnen bijvoorbeeld worden ingezet voor het overleg met de oudergeleding van de medezeggenschapsraad over het overblijven en eventueel voor de scholing van overblijfmedewerkers.
- Vanaf 2006 krijgen bevoegde gezagsorganen middelen om personele

knelpunten in de tussenschoolse opvang op te lossen. Deze middelen kunnen bijvoorbeeld ingezet worden voor de organisatie van tussenschoolse opvang, bijvoorbeeld met behulp van Tso-coördinatoren. Een andere mogelijkheid is om een extra onderwijsassistent voor de uitvoering aan te stellen. De middelen worden toegevoegd aan het budget voor materiële instandhouding. In het kader van het instemmingsrecht van de oudergeleding van de medezeggenschapsraad over de wijze waarop de tussenschoolse opvang wordt georganiseerd, kan het bevoegd gezag worden gevraagd inzichtelijk te maken wat inkomsten en uitgaven voor tussenschoolse opvang zijn (horizontale verantwoording). Voor de periode 1 januari 2006 tot 1 augustus 2006, zal ik de bevoegde gezagsorganen verzoeken om op dezelfde wijze als in het onderhavige wetsvoorstel wordt aangegeven, verantwoording af te leggen over de voor tussenschoolse opvang ontvangen middelen.

- Een deel van de beschikbare financiële middelen voor de tussenschoolse opvang zal tot en met het schooljaar 2007–2008 expliciet aangewend worden voor de scholing van overblijfmedewerkers via voortzetting van de subsidieregeling scholing overblijfmedewerkers PO («Subsidieregeling scholing overblijfmedewerkers PO en overblijfsubsidie speciale scholen voor basisonderwijs schooljaar 2005–2006» (Uitleg Gele Katern, 20 april 2005, nr. 6, p. 50 t/m 56)). Vanaf 1 augustus 2008 zullen bevoegde gezagsorganen zelf verantwoordelijk worden voor het opleiden van hun overblijfmedewerkers.
- Scholen voor speciaal basisonderwijs vervullen een regionale functie en het is lastig overblijfmedewerkers op vrijwillige basis te vinden voor scholen voor speciaal basisonderwijs. Om die redenen is besloten dat een deel van de financiële middelen voor tussenschoolse opvang ingezet wordt voor verbetering van het overblijven op de scholen voor speciaal basisonderwijs. Scholen voor speciaal basisonderwijs krijgen in het schooljaar 2005–2006 en in het schooljaar 2006–2007 via een subsidieregeling extra middelen om één extra onderwijsassistent per school gedurende vier dagen per week, één uur per dag, in te zetten. Vanaf het schooljaar 2007–2008 krijgen de scholen voor speciaal basisonderwijs financiële middelen voor het inzetten van twee extra onderwijsassistenten per school gedurende vier dagen per week, één uur per dag. Omdat de middelen bedoeld zijn ter dekking van personele kosten (Fte's) wordt dit budget toegevoegd aan het budget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid.
- Een deel van de financiële middelen zal besteed worden aan informatievoorziening voor bevoegde gezagsorganen en ouders, over de tussenschoolse opvang. Twee jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal onderzoek gedaan worden naar het effect van de getroffen maatregelen op het overblijven.

Schematisch ziet de verdeling van de financiële middelen (cijfers in miljoenen euro) voor verbetering van de tussenschoolse opvang er als volgt uit:

	2005	2006	2007	2008	2009
Overblijf budget (vanaf 1-8-'06)	–	1,65	6,45	9,45	9,45
Personele overblijfkosten	–	30	30	30	30
Subsidieregeling scholing overblijfkrachten	4,4	3,0	3,0	–	–
Scholen voor speciaal basisonderwijs	1,2	1,2	2,4	2,4	2,4
Overig (voorlichting, communicatie en onderzoek)	0,4	0,15	0,15	0,15	0,15
Totaal	6,0	36,0	42,0	42,0	42,0

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (artikel 45 van de WPO)

Door de eerste volzin aan te passen wordt verduidelijkt dat – indien de ouders daar om verzoeken – het bevoegd gezag de organisatie van een overblijfvoorziening op zich moet nemen. De ouders dienen in te stemmen met de wijze waarop hieraan uitvoering wordt gegeven en nemen de kosten voor de overblijfvoorziening op zich. Het overblijven kan – afhankelijk van de tussen het bevoegd gezag en de oudergeleding van de medezeggenschapsraad gemaakte afspraken – op het schoolterrein of elders, zoals bijvoorbeeld op een andere school of bij een kinderopvangorganisatie, plaatsvinden.

Zoals in het algemeen deel van de toelichting is aangegeven toetst de Inspectie de overblijfvoorziening niet aan de hand van kwaliteitscriteria. De kwaliteit van de overblijfvoorziening wordt bepaald door de afspraken die hierover tussen het bevoegd gezag en de oudergeleding van de medezeggenschapsraad zijn gemaakt.

De inspectie toetst of de overblijfvoorziening in overeenstemming is met de hierover gemaakte afspraken tussen het bevoegd gezag en de oudergeleding van de medezeggenschapsraad.

Aanvulling van de vierde volzin is noodzakelijk om te verduidelijken voor wie de verzekering voor wettelijke aansprakelijkheid is bedoeld.

Artikel II (artikel 9, eerste lid, onderdeel g, van de WMO 1992)

Door toevoeging van onderdeel g heeft het bevoegd gezag voorafgaande instemming van de oudergeleding van de medezeggenschapsraad voor elk door het bevoegd gezag te nemen besluit met betrekking tot vaststelling of wijziging van het beleid inzake de organisatie van de overblijfmogelijkheid, bedoeld in artikel 45 van de WPO.

Door aanpassing van artikel 45 van de WPO is het bevoegd gezag er verantwoordelijk voor dat er een overblijfmogelijkheid wordt georganiseerd. Het bevoegd gezag kan deze overblijfmogelijkheid zelf organiseren, of de organisatie hiervan aan derden overlaten. Aangezien de kosten van het overblijven voor rekening van de ouders komen, is het van belang dat de oudergeleding van de medezeggenschapsraad instemmingsbevoegdheid heeft met betrekking tot de wijze waarop het bevoegd gezag hiervoor zorg draagt.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven