

Zitting 1981–1982

**16 760****Voorstel van wet van de leden Van Ooijen en Schaapman tot wijziging van de Kleuteronderwijswet en van de Lager-Onderwijswet 1920 (Overblijfmogelijkheden)****Nr. 6****MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 27 april 1982

**Algemeen**

De ondergetekenden zijn de vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen erkentelijk voor de gedegen wijze waarop zij verslag heeft gedaan van haar voorlopige bevindingen.

De leden van de verschillende fracties stelden de vraag waarom in het onderhavige wetsvoorstel niet dezelfde bewoordingen zijn gebruikt als in artikel 28 van de Wet op het basisonderwijs. De gronden daarvoor zijn zowel gelegen in praktische als in meer inhoudelijke overwegingen. Zo definieert de Wet op het basisonderwijs in het eerste artikel een aantal begrippen, terwijl bij voorbeeld de Lager-Onderwijswet 1920 een dergelijke omschrijving in de aanvang niet kent. Dat leidt ertoe, dat het begrip «ouders» in de Lager-Onderwijswet dient te worden weergegeven als «ouders, voogden en verzorgers». Voorts kent de Lager-Onderwijswet, alsmede de Kleuteronderwijswet, een andere opbouw dan de Wet op het basisonderwijs, zodat het noodzakelijk is in de wijziging van beide eerstgenoemde wetten afzonderlijke voorschriften op te nemen voor openbaar onderwijs enerzijds en bijzonder onderwijs anderzijds. Omdat verder de wetgever in de Lager-Onderwijswet en de Kleuteronderwijswet gewoonlijk de leerlingen formeel object van wetgevingen laat zijn en niet de ouders van die leerlingen, kwam het de ondergetekenden logisch voor dit ook in het onderhavige voorstel te doen. Daarom is in het onderhavige voorstel sprake van het overblijven van leerlingen als object van wetgeving in plaats van het regelen van de positie van de ouders.

Van wezenlijker betekenis is verder, dat naar de opvatting van de ondergetekenden de tekst van artikel 28 van de Wet op het basisonderwijs de verantwoordelijkheid voor het scheppen van overblijfmogelijkheden onvoldoende duidelijk regelt. Indien immers de ouders van de leerlingen – zoals de Wet op het basisonderwijs wil – de verantwoordelijkheid dienen te dragen voor de organisatie van de overblijfmogelijkheid, zonder dat over enige verantwoordelijkheid voor het bevoegd gezag wordt gerept, wordt aan de feitelijke situatie onvoldoende recht gedaan. Ook indien de ouders overblijfmogelijkheden zouden organiseren tussen de middag blijft het bevoegd gezag van de school tot op zekere hoogte verantwoordelijk, al was het slechts op grond van de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek.

Indien bij voorbeeld door achterstallig onderhoud van de school een gevaarlijke situatie zou ontstaan voor de leerlingen, die zou blijken tijdens de middagpauze onder toezicht van ouders van de leerlingen, kan eventuele verantwoordelijkheid van het schoolbestuur niet worden uitgesloten. Nog scherper komt naar het oordeel van de ondergetekenden dit probleem naar voren indien – bij weigering van het schoolbestuur dit te doen – de ouders de overblijfmogelijkheid organiseren en de aan de school verbonden leerkrachten op basis van vrijwilligheid daarbij het toezicht uitoefenen. In dat geval zouden de ouders – dan wel een daartoe opgericht rechtspersoon – verantwoordelijkheid dragen voor het doen en laten van deze leerkrachten tijdens de middagpauze. Dat lijkt ons om meerdere redenen ongewenst.

Om die reden achten de indieners het gewenst de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag duidelijker te omschrijven dan in de Wet op het basisonderwijs het geval was. Zij menen dat het daarom meer voor de hand ligt de tekst van artikel 28 van de Wet op het basisonderwijs te wijzigen, dan hun voorstel aan de tekst van dat artikel aan te passen. Op grond daarvan hebben zij daarom bij nota van wijziging een desbetreffend voorstel gedaan.

De indieners menen daarmee ook een antwoord te hebben gegeven op de verschillende vragen van leden van de commissie waarom hun voorstel afweek van artikel 28 van de Wet op het basisonderwijs. Dat zij daarmee niettemin ten principale niet hebben willen afwijken van de bedoelingen van de voorstellers van artikel 28 van de Wet op het basisonderwijs blijft desondanks overeind. Met de indiening van de nota van wijziging ter zake beoogde immers de Regering te handelen in de geest van een door de eerste ondergetekende ingediend amendement op de WBO.

Van verschillende zijden zijn verder vragen gesteld naar de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel. De indieners beogen geen alomvattend voorstel te doen tot regeling van de kinderopvang buiten de schooltijden – zoals sommige leden leken te veronderstellen – maar wel de schoolbesturen te verplichten ruimten ter beschikking te stellen die geschikt zijn om daarin overblijfmogelijkheden in de middagpauze te organiseren. Hetzelfde was trouwens met artikel 28 van de Wet op het basisonderwijs beoogd.

Het opleggen van een verplichting ten einde kinderen de middagpauze in of rond de school te doen doorbrengen zonder meer, zou ertoe leiden dat het scheppen van overblijfmogelijkheden als een onderwijsvoorziening in strikte zin zou worden gezien, waarvan de kosten geheel of grotendeels voor rekening zouden dienen te komen van het schoolbestuur. In de systematiek van de onderwijswetgeving zou dat geweldige financiële gevolgen kunnen hebben voor 's Rijks kas. De financiële gevolgen van een wettelijke verplichting voor het schoolbestuur zouden immers voor vergoeding van rijkswegen in aanmerking dienen te komen.

Indien het organiseren en bekostigen van de overblijfmogelijkheid tussen de middag van elk van de 1 754 000 leerlingen in het kleuter- en lager onderwijs voor rekening zouden komen van 's Rijks kas, is daarmee een bedrag gemoeid van vele honderden miljoenen guldens. En dat zulk een bedrag onder de huidige economische omstandigheden beschikbaar zou komen, is in de eerstkomende jaren ondenkbaar.

Indien voor alle thans in het primair onderwijs aanwezige leerlingen professioneel toezicht zou worden aangesteld, zijn (bij een verhouding van één toezichthouder op 20 leerlingen, zoals in de praktijk vaak thans het geval is) 87 250 opvangkrachten benodigd. Indien deze professionele krachten zouden worden aangesteld op het salarisniveau van een onderwijzer bij het lager onderwijs (brutokosten voor de werkgever f 55 000 per jaar, dan wel f 26,50 per uur) dan zou bij een toenemend toezicht gedurende 8 uren per week gedurende 40 weken per jaar alleen aan personeelskosten een bedrag van 740 miljoen gulden per jaar benodigd zijn. Indien niet het salaris van een onderwijzer, maar het minimumloon als uitgangspunt zou worden genomen, zou niettemin een bedrag van ongeveer f 300 miljoen

gulden voor personeelskosten benodigd zijn. Daarbij komen nog de kosten voor activiteiten, organisatie, administratie en dergelijke, waarvoor (op basis van de kostenberekening van de Werkgroep Opvang Schoolkinderen te Utrecht, die aan de vaste kamercommissie is gezonden) voor 1 745 000 leerlingen nog eens een bedrag van ruim 100 miljoen per jaar nodig zijn.

De indieners achten het dan ook uitgesloten dat thans een voorstel zou kunnen worden gedaan om de opvang van leerlingen in het primair onderwijs tussen de middag tot een basisvoorziening voor een ieder te verklaren.

In de meerjarencijfers is voorts ook ten behoeve van het basisonderwijs geen geld uitgetrokken voor het door de rijksoverheid financieren van overblijfmogelijkheden.

Leden van verschillende fracties stelden ook vragen naar de opvatting van ondergetekenden met betrekking tot de suggestie die in sommige commentaren uit het onderwijs naar voren is gebracht om in de wetstekst een «tenzij-bepaling» op te nemen, met het doel een schoolbestuur vrij te stellen van de verplichting ruimte voor het overblijven beschikbaar te stellen, indien buiten het schoolgebouw reeds een goede overblijfmogelijkheid aanwezig is. De indieners willen daarop als volgt reageren.

Zoals reeds eerder gezegd is bedoelt het onderhavige voorstel van wet niet een sluitende regeling te zijn ten behoeve van overblijfmogelijkheden voor kinderen buiten schooltijd. Het beperkt zich ertoe aan schoolbesturen de verplichting op te leggen desgewenst ruimte ter beschikking te stellen ten einde de leerlingen in de middagpauze in of rond school te laten overblijven. Indien buiten de school deze overblijfmogelijkheid reeds aanwezig is en deze aan de wensen van de ouders voldoet, mag worden aangenomen dat in dat geval een verzoek aan het schoolbestuur om zodanige ruimte ter beschikking te stellen achterwege kan blijven. Dit verzoek om ruimte beschikbaar te stellen zal naar het inzicht van de indieners zeker achterwege blijven indien reeds buiten de school een voorziening bestaat, die van gemeentewege wordt gesubsidieerd en om die reden goedkoper is voor degenen die ervan gebruik maken dan een in de school te scheppen voorziening zijn kan.

De ondergetekenden zien aanzienlijke problemen, indien een ontheffing van de verplichting aan het schoolbestuur om bedoelde ruimte beschikbaar te stellen, zou moeten worden geformuleerd. Er is immers sprake van een goede alternatieve opvang op grond waarvan de bedoelde ontheffing dient te worden verleend. Wie beoordeelt de aard van de alternatieve opvang? Welke criteria met betrekking tot de afstand van de voorziening tot de bezochte school dienen te worden gesteld? En met betrekking tot de verkeersveiligheid? Zou een beroepsmogelijkheid dienen te worden ingevoerd? En bij wie?

De ondergetekenden menen, dat al deze problemen ter zijde kunnen blijven indien in beginsel elk schoolbestuur verplicht is desgevraagd de benodigde ruimte ter beschikking te stellen. Indien de ruimte niet aan redelijke eisen voldoet of indien elders betere overblijfmogelijkheden bestaan dan op de school kunnen worden verwerkelijkt, kan gevoeglijk worden aangenomen, dat in dat geval een verzoek van de ouders om ruimte achterwege zal blijven. Door het afzien van een ontheffingsbepaling als boven bedoeld wordt bovendien niet afgeweken van de bepaling in artikel 28 van de Wet op het basisonderwijs, welke door beide Kamers reeds eenstemmig is aanvaard.

Wat de toekenning van de kosten voor de overblijfmogelijkheden aan de ouders betreft, menen de ondergetekenden dat het schoolbestuur in redelijkheid mag worden geacht de benodigde ruimten, zoals die tijdens de lestijden in gebruik zijn, kosteloos ter beschikking te stellen ten behoeve van de overblijfmogelijkheid. Wel achten de ondergetekenden het redelijk dat het bevoegd gezag niet die kosten draagt die niet zouden zijn opgetreden, indien de overblijfmogelijkheid niet zou zijn georganiseerd.

## Fractiegewijs

De leden van de C.D.A.-fractie stelden een aantal vragen, waarop in het voorgaande algemene gedeelte van de beantwoording reeds is ingegaan. Voorts vroegen zij wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor het scheppen van overblijfmogelijkheden.

Met de aanduiding «Het bevoegd gezag stelt in de gelegenheid» wordt aangeduid dat het bevoegd gezag zelf niet degene hoeft te zijn die de overblijfmogelijkheid schept. Daartoe worden de ouders, voogden of verzorgers in de gelegenheid gesteld. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt voorschriften te geven op grond waarvan het bevoegd gezag van een school verplicht wordt ten behoeve van overblijfmogelijkheden voor leerlingen ruimte beschikbaar te stellen.

Ook andere bepalingen dienen in dat licht te worden gezien. Zo is de strekking van de bepaling met betrekking tot de kosten die aan het toezicht gedurende de middagpauze zijn verbonden erop gericht vast te stellen, dat het bevoegd gezag deze kosten niet hoeft te dragen. Dat wellicht anderen dan de ouders in deze kosten bijdragen (bij voorbeeld het gemeentebestuur via subsidie) wordt geenszins uitgesloten. Een gemeentelijke subsidie zou immers dan een bijdrage betekenen in de door de ouders te dragen kosten.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen ook enig inzicht in de reële kosten die zouden verbonden zijn aan de overblijfmogelijkheid per kind, zoals die aan de ouders zouden kunnen worden toegerekend.

Uit het rapport van de «Werkgroep opvang schoolkinderen» van juli 1980 uit Utrecht, dat aan de leden van de vaste kamercommissie is toegezonden, blijkt dat bij volledige toerekening van de kosten per gemiddelde leerling rekening moet worden gehouden met een bedrag van f 2,64 per dag. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de bedoelde werkgroep bij het bepalen van de kosten voor personeel is uitgegaan van het wettelijk minimumloon. Verder is de bedoelde werkgroep uitgegaan van een bedrag van f 2,90 per uur voor huur van een schoollokaal. Naar opvatting van de ondergetekenden zou dit huurbedrag buiten berekening kunnen blijven. Dit voorstel gaat er immers van uit, dat de voor het overblijven benodigde ruimten toch al (zo nodig verwarmd en verlicht) voor leerlingen beschikbaar zijn, zodat daaruit in redelijkheid geen extra kosten zullen voortvloeien. Wellicht zal wel de noodzaak van een extra schoonmaakbeurt van de ruimten (bij voorbeeld om broodkrumels te verwijderen) en zouden desgevallend voorkomende beschadigingen dienen te worden vergoed. De kosten laten zich op voorhand moeilijk vaststellen.

De initiatiefnemers zijn de P.v.d.A.-fractie erkentelijk voor de waardering die hun voorstel bij hen heeft gewekt. Met deze leden onderkennen zij dat reeds op tal van scholen overblijfmogelijkheden zijn gerealiseerd. Hun voorstel wil dan ook bijdragen in het verwijderen van belemmeringen die bestaan om desgewenst op scholen overblijfmogelijkheden te verwirkelijken, waar die nog niet bestaan. Ook met de opvatting van de P.v.d.A.-leden, dat het gezamenlijk overblijven van leerlingen niet alleen van praktische betekenis is, maar bovendien een positieve mogelijkheid in het leven roept om de school als een plaats om te leren te verbreden tot een plaats waar het samenleven wordt voorbereid, kunnen de ondergetekenden instemmen. Zoals reeds hierboven is uiteengezet willen de initiatiefnemers in het onderhavige voorstel de kinderopvang buiten schooltijd niet in volle omvang regelen, doch slechts de medewerking verkrijgen van schoolbesturen voor het beschikbaar stellen van ruimten in de schoolgebouwen ten einde zulke overblijfmogelijkheden te organiseren. De leden van de P.v.d.A.-fractie, evenals van enkele andere fracties, wezen ook op de bezwaren die van verschillende zijden naar voren zijn gebracht en welke de strekking hebben in het onderhavige voorstel een bedreiging te zien van vormen van kinderopvang tussen de middag, die thans buiten de schoolgebouwen worden georganiseerd, o.a. in zogenoemde «kinderkantines». De

initiatiefnemers menen, dat de van het schoolbestuur gevraagde medewerking naar strekking in grote mate overeenkomt met de in artikel 26 van de Lager-Onderwijswet 1920 verlangde medewerking van het bestuur van een openbare lagere school tot het beschikbaar stellen van de benodigde ruimte voor het doen geven van godsdienst- of levensbeschouwelijk onderwijs.

Indien, zoals de leden van de P.v.d.A.-fractie in het voetspoor van organisaties als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Contactcommissie Bijzondere k.b.o.-scholen en de Stichting Kinderopvang in Den Haag opperden, in een gemeente reeds buitenschoolse overblijfmogelijkheden zijn gerealiseerd die tot tevredenheid van betrokkenen functioneren, vermogen de ondergetekenden niet in te zien dat hun voorstel die bestaande voorzieningen in het voortbestaan bedreigen. Indien een bestaande voorziening naar tevredenheid functioneert, valt immers niet in te zien dat ouders alsnog om ruimte voor een nieuwe overblijfmogelijkheid aan het schoolbestuur zullen vragen.

Op de overige door de P.v.d.A.-fractie gestelde vragen, menen de indieners reeds in het voorgaande te zijn ingegaan. Dat laatste geldt eveneens voor een aantal vragen gesteld door de V.V.D.-leden.

Op de desbetreffende vraag van de leden van de V.V.D.-fractie naar de regeling voor die scholen waar door het continuurooster de leerlingen min of meer verplicht zouden zijn over te blijven, menen de ondergetekenden te kunnen antwoorden dat hun voorstel aan die gevallen voldoende ruimte biedt. Hetzelfde is huns inziens eveneens het geval met betrekking tot artikel 28 van de Wet op het basisonderwijs.

Inderdaad, zo beantwoorden de ondergetekenden de V.V.D.-fractie, is gedacht aan kleine scholen in plattelandsgemeenten. Indien op die scholen geen behoefte bestaat aan overblijfmogelijkheden zullen huns inziens de ouders daarom dan ook niet verzoeken. Overigens zou men juist in plattelandsgebieden zich kunnen voorstellen dat de behoefte bestaat aan overblijfmogelijkheden tussen de middag op de school indien leerlingen een grote afstand tussen ouderlijk huis en school moeten overbruggen. Zeker indien openbaar vervoer ontbreekt, dan wel indien door de terugloop van het aantal kinderen scholen moeten worden bijeengevoegd, zodat daardoor de dagelijkse gang van school naar huis tussen de middag, en omgekeerd, moeilijker wordt, zou de behoefte aan overblijfmogelijkheden op het platteland nog kunnen toenemen. De ondergetekenden beschikken overigens niet over nadere gegevens omtrent deze behoefte op het platteland, waarom de leden van de V.V.D.-fractie vroegen.

De leden van de V.V.D.-fractie stelden ook de vraag of, waar de initiatiefnemers spreken over ouders, zij hieronder slechts de ouders van die leerlingen verstaan die van de overblijfmogelijkheden gebruik maken, dan wel of hiermede de ouders van alle bij de desbetreffende school ingeschreven leerlingen worden bedoeld.

Uiteraard worden hier alleen ouders bedoeld die voor hun kinderen van de aanwezige voorzieningen gebruik maken. Al wordt niet verboden dat op basis van vrijwilligheid anders geschiedt.

Ten slotte stelden de leden van de V.V.D.-fractie de vraag of het bevoegd gezag naar het oordeel van de indieners in staat moet zijn zelf overblijfmogelijkheden naar eigen inzicht te organiseren.

Het antwoord daarop luidt bevestigend. Wel is het naar de opvattingen van de indieners zo dat het bevoegd gezag, indien het de overblijfmogelijkheid zelf organiseert, geacht moet worden daarbij rekening te houden met de wensen van de ouders.

De leden van de fractie van D'66 waren de indieners erkentelijk voor de positieve beoordeling die hun voorstel in beginsel ten deel viel. De indieners erkennen dat in veel landen in West-Europa het overblijven tussen de middag aanzienlijk beter en eerder geregeld is dan in ons land het geval is.

Zij wilden er overigens aan herinneren dat in weinig landen de afstand tussen de school en het ouderlijk huis zo gering is als juist in Nederland, en dat om die reden o.a. de wens om tot een dergelijke regeling te komen langer is uitgebleven.

De indieners erkennen dat hun voorstel een bescheiden strekking heeft. Het bevat geen omvattende regeling van de overblijfmogelijkheden voor kinderen buiten de schooltijden. Daarvoor zou overigens een onderwijswet in ons land – gezien o.a. het feit dat verschillende departementen bij de kinderopvang zijn betrokken – op dit moment niet geëigend zijn. Het wetsvoorstel regelt slechts dat in voorkomende gevallen door een schoolbestuur ruimte beschikbaar dient te worden gesteld voor het scheppen van overblijfmogelijkheden tussen de middag, indien ouders daarom vragen.

De reden waarom de extra kosten die voortvloeien uit het overblijven van kinderen op de school niet ten laste komen van het schoolbestuur, respectievelijk het Rijk – zo antwoorden de ondergetekenden aan de fractie van D'66 – is gelegen in het feit dat aan een dergelijk voorstel zeer aanzienlijke kosten zijn verbonden. Wel achten de initiatiefnemers het volstrekt verantwoord bestaande schoollokalen, welke gedurende de middagpauze leeg staan, voor dit doel beschikbaar te doen stellen. Aan het verwarmd en verlicht beschikbaar stellen van schoolgebouwen tussen de middag voor overblijfdoeleinden zijn geen kosten verbonden voor het schoolbestuur. Het zou onjuist zijn indien de overheid die deze kosten vergoedt van de beschikbaarheid van deze ruimten geen gebruik zou laten maken.

Vanuit het voorgaand ingenomen standpunt ligt het voorts voor de hand ervan uit te gaan dat extra kosten (voor toezicht door beroepskrachten of vrijwilligers, extra schoonmaak of onderhoud) niet voor rekening van het schoolbestuur (en indirect de overheid) komen.

Op de vraag wie verantwoordelijkheid draagt voor het overblijven in juridisch opzicht, menen de ondergetekenden onder het kopje «algemeen» voldoende te zijn ingegaan.

Voor zover de leden van de S.G.P.-fractie bezwaren hebben geuit met betrekking tot de gegroeide praktijk ter zake van de overblijfmogelijkheden en de gevolgen van het onderhavige wetsontwerp, wilden de indieners verwijzen naar eerder gemaakte opmerkingen. Waar de leden van de S.G.P.-fractie het wetsvoorstel in strijd achten met de vrijheid van onderwijs, wensten de initiatiefnemers te herinneren aan de Wet op het basisonderwijs, waarin een vergelijkbare bepaling is opgenomen met betrekking tot het overblijven. Deze wet heeft intussen de instemming verkregen van de beide Kamers der Staten-Generaal (inclusief de S.G.P.-leden van die Kamers) en moet sindsdien gelden als in overeenstemming met de grondwet.

Inderdaad, zo antwoorden de ondergetekenden, is terecht door de S.G.P.-leden verondersteld, dat het voorgestelde bij aanvaarding door de Staten-Generaal een bekostigingsvoorwaarde vormt voor het bijzonder onderwijs.

De ondergetekenden achten de deugdelijkheid van het onderwijs in verband met het onderhavige voorstel niet in het geding. Wel is bij aanvaarding van het voorstel sprake van een bekostigingsvoorwaarde voor het bijzonder onderwijs en een regel voor het openbaar onderwijs.

Het opleggen van dezelfde eis aan openbaar en bijzonder onderwijs ontmoet naar de opvatting van de indieners in dit geval geen bezwaar. De grondwet schrijft verschil in wetgeving voor ter bescherming van de richting, zoals die o.a. tot uitdrukking komt via de aanstelling van leerkrachten en de keuze van leermiddelen. Niet valt in te zien, in welke opzichten de richting van een school zou worden bedreigd indien de leerlingen in de gelegenheid zouden dienen te zijn om de middagpauze in school door te brengen.

Voor het verschil in reactie tussen het onderhavige voorstel en artikel 28 van de Wet op het basisonderwijs zij verwezen naar eerder gemaakte opmerkingen.

De ondergetekenden kunnen geen lijst overleggen van scholen waarvan de ouders in ernstige moeilijkheden zouden komen te verkeren indien het onderhavige voorstel niet zou worden aanvaard. Wel is het zo, dat veel ouders overblijfmogelijkheden wensen, maar daarvoor de benodigde ruimte ontberen. Indien de scholen daartoe in beginsel de mogelijkheid bieden zouden deze ouders tevreden kunnen worden gesteld. Het doel van artikel 28 van de Wet op het basisonderwijs was trouwens geen andere.

Op de overige vragen van de S.G.P.-fractie menen de indieners in het bovenstaande genoegzaam te zijn ingegaan.

De indieners waren de leden van de C.P.N. erkentelijk voor de waardering waarmee zij hun initiatief ten principale tegemoet traden. Dat bij eventuele aanvaarding van het onderhavige voorstel nog niet alle belemmeringen zijn weggenomen ten einde overblijfmogelijkheden tot stand te brengen op die plaatsen waar daaraan behoefte is, erkenden zij. In het bijzonder hadden de indieners daarbij op het oog de kosten die zouden verbonden zijn aan een toezicht door professionele krachten, zoals de leden van de C.P.N. gewenst achtten.

De kosten verbonden aan het inschakelen van daartoe opgeleide professionele krachten bij het toezicht tijdens de middagpauze zullen aanzienlijk zijn, zoals eerder al is uiteengezet.

In antwoord op desbetreffende vragen van de leden van de C.P.N.-fractie wilden de initiatiefnemers onderstrepen dat hun voorstel uiteraard een tijdelijk karakter heeft. Het betreft hier immers een wijziging van de Kleuteronderwijswet en de Lager-onderwijswet 1920, die bij de invoering van de Wet op het basisonderwijs zullen worden vervangen. Om die reden wil het voorstel bevorderen hetgeen op korte termijn mogelijk is.

Terecht wezen de leden van de C.P.N.-fractie op het feit dat niet zelden gemeentebesturen financieel bijdragen in de kosten verbonden aan de opvang tussen de middag. De initiatiefnemers juichten dat toe. De omschrijving «de kosten die hieruit voortvloeien komen voor rekening van de ouders» bedoelt dan ook niet uit te sluiten dat de ouders ter zake subsidie ontvangen. De gebruikte omschrijving bedoelt duidelijk te maken dat de kosten voor de opvang niet voor rekening komen van het schoolbestuur en derhalve (automatisch) voor vergoeding van rijkswege in aanmerking komen. Dat bij de toerekening van de kosten aan de ouders rekening wordt gehouden met de draagkracht zouden de indieners toejuichen.

Aangezien hun voorstel beoogt een verplichting op te leggen aan het schoolbestuur om ten behoeve van opvang gedurende de middagpauze ruimte ter beschikking te stellen, zou het opleggen van het draagkrachtbeginsel bij de toerekening van de kosten de strekking van het voorstel te buiten gaan.

Naar de opvatting van de indieners dragen degenen die de overblijfmogelijkheid organiseren verantwoordelijkheid voor het doen en laten van de kinderen, zo antwoorden zij op een desbetreffende vraag van de leden van de C.P.N. Dat een dergelijke verantwoordelijkheid niet door vrijwilligers zou kunnen worden gedragen onderschrijven de initiatiefnemers niet. Op tal van plaatsen immers (in de sport, het jeugdwerk e.d.) wordt door vrijwilligers verantwoordelijkheid gedragen voor het doen en laten van kinderen.

Voor de beantwoording van de overige door de leden van de C.P.N.-fractie gestelde vragen wordt verwezen naar elders gegeven antwoorden.

Terecht hebben de leden van de P.S.P.-fractie de aandacht gevestigd op het feit dat bijzondere aandacht dient te worden gegeven aan de kosten die ten gevolge van het toezicht tijdens de middagpauze aan ouders met een minimuminkomen worden toegerekend. De indieners zouden dan ook van harte de toepassing van het draagkrachtbeginsel willen aanbevelen. Aangezien hun voorstel alleen een voorschrift bevat aan de schoolbesturen om de voor opvang tijdens de middagpauze benodigde ruimte in de school beschikbaar te stellen, achten zij het opnemen van een dergelijk voorschrift hun voorstel te buiten gaan.

De indieners zagen niet in, waarom «bij mogelijke inschakeling van ouders juist de vrouwen deze zorg op zich zullen moeten nemen»; noch dat dit uit emancipatorisch oogpunt wenselijk of onwenselijk zou zijn. In het primair onderwijs zijn meer vrouwen dan mannen als leerkracht werkzaam. Op zichzelf behoeft dat geen ongewenste situatie te zijn. Indien de P.S.P.-fractie bedoelt dat in het algemeen vrouwen meer dan mannen de verantwoordelijkheid dragen voor de opvang van kinderen tussen de morgen- en middagschooltijd thuis en dat gevolgelijk veelal vrouwen betrokken zijn bij het op basis van vrijwilligheid organiseren van gezamenlijke kinderopvang, heeft zij gelijk. De situatie vloeit overigens niet voort uit het onderhavige voorstel. De wens van de P.S.P.-fractie het overblijven meer te willen laten zijn tot een deel van het schoolgebeuren konden de indieners zich voorstellen. Zij wilden er echter aan herinneren dat het opleggen van de wettelijke verplichting aan scholen om overblijfmogelijkheden te organiseren zeer hoge kosten voor de rijksoverheid met zich zou brengen, zoals elders aangegeven, zodat thans aan die verplichting niet valt te denken. Zeker indien men in aanmerking neemt dat de Kleuteronderwijswet en de Lager-Onderwijswet nog slechts enkele jaren van kracht zullen zijn.

Dat de totale kosten verbonden aan het overblijven, indien door het bevoegd gezag van de scholen gedragen, de rijksschatkist een bedrag van ongeveer f 850 miljoen per jaar zou kosten (f 740 miljoen aan personeelskosten, alsmede ruim f 100 miljoen andere kosten) is reeds elders aangegeven.

Aangezien in het onderhavige voorstel iedere school in beginsel ruimte ter beschikking dient te stellen voor het overblijven tijdens de middag is het denkbaar dat sommige ouders de voorkeur geven aan het (doen) organiseren van een overblijfmogelijkheid binnen de school in plaats van in een gebouw elders. Indien de bestaande voorzieningen aan de wensen voldoen, valt niet in te zien dat ouders aan de school om overblijfmogelijkheden verzoeken ter vervanging van die voorzieningen elders.

De leden van de R.P.F.-fractie stelden de vraag of de huidige maatschappelijke ontwikkeling de enige grond is voor de voorgestelde regeling op dit moment. In dit verband wezen zij op de zinsnede uit de memorie van toelichting: «dat in een toenemend aantal gevallen de opvang van kinderen gedurende de tijd tussen de ochtend- en de middagschooltijd voor de ouder(s) een probleem kan zijn».

Hoewel de indieners bekend is, dat op veel scholen al reeds heel lang het overblijven van kinderen gedurende de middagpauze gebruikelijk is – veelal vanwege de grote afstand tussen de school en het ouderlijk huis – blijkt in de laatste jaren de vraag naar overblijfmogelijkheden tussen de middag toe te nemen. Ter adstructie daarvan verwezen zij naar de verschillende reacties die op het onderhavige wetsvoorstel bij de vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen van de Kamer zijn binnengekomen. Deze toename heeft verschillende oorzaken. Deels is ten gevolge van de vermindering van het aantal leerlingen van kleuter- en lagere scholen voor veel kinderen de afstand tussen het ouderlijk huis en de bezochte school groter dan voorheen. In de laatste jaren zijn immers tal van scholen bij gebrek aan leerlingen opgeheven, en niet alleen op het platteland. Vervolgens is het aantal één-ouder-gezinnen thans aanmerkelijk groter dan voorheen. Juist in deze gezinnen kan de opvang van kinderen tussen de middag soms extra moeilijk zijn, zeker bij onverwachte gebeurtenissen. Vervolgens neemt het aantal twee-oudergezinnen, waarbij beide ouders een gehele of gedeeltelijke werktaak buitenshuis hebben toe. Dit laatste heeft zowel betrekking op autochtone gezinnen, als op gezinnen, waarvan de ouders afkomstig zijn uit het buitenland. In dat laatste geval is niet zelden de economische noodzaak aanwezig dat beide ouders een (gedeeltelijke) werktaak buitenshuis verrichten.



Afgezien van de waarde-oordelen die aan deze ontwikkeling in de huidige samenleving kunnen worden verbonden, zijn de initiatiefnemers van mening dat de toename van de behoefte aan overblijfmogelijkheden tussen de middag door de wetgever niet veronachtzaamd mag worden. Op de vraag van de R.P.F.-fractie waarom bij de regeling van de mogelijkheid tot overblijven aan wijziging van onderwijswetten is gedacht, verwijzen de indieners naar eerder in deze memorie van antwoord gegeven antwoorden. Terecht hebben de leden van de R.P.F.-fractie vastgesteld dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen bijzonder en openbaar onderwijs in het onderhavige wetsvoorstel. De indieners achten dat ook niet nodig, omdat de behoefte aan overblijfmogelijkheden zich zowel in het openbaar als in het bijzonder onderwijs voordoet. Met betrekking tot de bepaling omtrent het onderwijs in de grondwet bestaat tot een dergelijk onderscheid ook geen noodzaak, getuige het feit dat de wetgever een vergelijkbare bepaling heeft opgenomen in de aanvaarde Wet op het basisonderwijs.

Dat, zoals de leden van de R.P.F.-fractie stellen, het onderhavige voorstel geen bekostigingsvoorwaarde zou zijn, moet op een misverstand berusten. Dit misverstand laat zich makkelijk verklaren, omdat het begrip «bekostigingsvoorwaarde» meerdere betekenissen kan worden toegekend.

In het zevende lid van artikel 208 van de grondwet wordt onder bekostigingsvoorwaarde verstaan: de voorwaarde die de wetgever stelt aan het bijzonder onderwijs om voor gehele of gedeeltelijke bekostiging van rijkswege in aanmerking te komen. In deze betekenis is in het onderhavige wetsvoorstel het desgevraagd bieden van de mogelijkheid tot overblijf tussen de middag een bekostigingsvoorwaarde voor het bijzonder onderwijs, alsmede een regel voor het openbaar onderwijs. Het scheppen van de mogelijkheid tot overblijven tussen de middag is echter naar het oordeel van de indieners geen grond voor bekostiging door het schoolbestuur, en gevolgelijk geen grond voor vergoeding van de kosten door de overheid.

Wat het begrip «grote getallen overblijvende kinderen» betreft denken de indieners aan een aantal kinderen dat de enkele kinderen die samen met de leerkracht hun boterham nuttigen overtreft.

Dat de G.P.V.-fractie de wenselijkheid onderschreef om in voorkomende gevallen voor schoolgaande kinderen op school een overblijfmogelijkheid te scheppen, verheugde de indieners. Zij namen er goede nota van dat deze fractie de maatschappelijke ontwikkeling voor zover daaraan een emancipatoir karakter wordt toegekend, met reserve tegemoet trad. Hetzelfde geldt voor de beschouwing van de fractie met betrekking tot de vraag of het scheppen van overblijfmogelijkheden tussen de middag wel in alle gevallen het belang van de leerling dient. De G.P.V.-fractie voerde als bezwaar tegen het wetsvoorstel aan dat een overblijfmogelijkheid «geen onderwijsvoorziening in de meest strikte zin van het woord zou vormen». Hoewel de initiatiefnemers erkenden dat zulks het geval is, zagen zij niet waarom ter zake geen bepaling in een onderwijswet zou kunnen worden opgenomen. Een bepaling als die betreffende het gebruik van schoolgebouwen buiten de tijden waarop zij voor het onderwijs nodig zijn, als bij voorbeeld opgenomen in de WBO in artikel 76, regelt uiteraard geen onderwijsvoorziening in de meest strikte zin, maar is niettemin door de wetgever verantwoord geacht. Dat hun voorstel, indien tot wet verheven, als bekostigingsvoorwaarde voor het bijzonder onderwijs geldt, achten de indieners vanzelfsprekend. De grondwet bepaalt immers in artikel 208, zevende lid, dat de wet de voorwaarden vaststelt waaraan het uit de openbare kas bekostigde onderwijs dient te voldoen. Men kan natuurlijk betwijfelen of de wetgever er verstandig aan doet dergelijke bekostigingsvoorwaarden te stellen. Feit is evenwel dat de wetgever, die de rechtsgeldige interpretator van de grondwet in ons staatsbestel vormt, er geen bezwaar in zag een vergelijkbare bepaling als de onderhavige op te nemen in de

Wet op het basisonderwijs, in artikel 28, welke is opgenomen in Afdeling 1 van Hoofdstuk 11, dat als opschrift draagt: «Regelen voor het openbaar onderwijs, tevens voorwaarden voor bekostiging van het bijzonder onderwijs». Zoals bekend hebben beide Kamers der Staten-Generaal eenstemmig in dat door de Regering voorgestelde wetsontwerp bewilligd.

Met het voorgaande menen de ondergetekenden naar behoren op de verschillende gestelde vragen en gemaakte opmerkingen te zijn ingegaan.

Van Ooijen  
Schaapman