

KNELLEND WET- EN REGELGEVING BIJ
SAMENWERKENDE VOORZIENINGEN
VOOR NUL- TOT TWAALFJARIGEN

- eindrapport -

drs. A. Vermeij
drs. P.J. Krooneman

Amsterdam, juni 2005
Regioplan publicatienr. 1248

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: 020 - 5315315
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het Ministerie
van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

| | | |
|-----------|---|----|
| 1 | Inleiding | 1 |
| 2 | Gemelde en geconstateerde knelpunten in wet- en regelgeving..... | 5 |
| 2.1 | Knelpunten in wet- en regelgeving | 5 |
| 2.2 | Knelpunten op het gebied van financiering..... | 7 |
| 2.3 | Conclusie | 12 |
| 3 | Gemelde maar niet geconstateerde knelpunten in wet- en regelgeving..... | 13 |
| 3.1 | Knelpunten op het gebied van huisvesting binnenruimte..... | 13 |
| 3.2 | Knelpunten op het gebied van huisvesting buitenruimte..... | 18 |
| 3.3 | Conclusie | 20 |
| 4 | Overige gemelde knelpunten..... | 21 |
| 4.1 | Knelpunten op het gebied van combinatiefuncties..... | 21 |
| 4.2 | Knelpunten op het gebied van tussenschoolse opvang..... | 23 |
| 4.3 | Knelpunten op arbeidsrechtelijk gebied | 26 |
| 4.4 | Knelpunten op het gebied van privacy | 27 |
| 4.5 | Conclusie..... | 28 |
| 5 | Samenvatting en conclusies..... | 29 |
| | Literatuurlijst..... | 33 |
| | Bijlagen | 35 |
| Bijlage 1 | Plaatsen waar de oproep tot het melden van knelpunten is verschenen | 37 |
| Bijlage 2 | Leden begeleidingscommissie en lijst van respondenten..... | 39 |

VOORWOORD

Operatie Jong heeft als centrale doelstelling het realiseren van een sterk en resultaatgericht jeugdbeleid. Om dit te bereiken moeten knelpunten in de uitvoering van het jeugdbeleid worden opgelost en de verschillende onderdelen van het rijksbeleid beter op elkaar worden afgestemd. Passend binnen dit streven heeft RegioPlan begin 2005 in opdracht van het Ministerie van OCW een onderzoek uitgevoerd naar knellende wet- en regelgeving bij het samenwerken van organisaties voor kinderen van nul tot twaalf jaar. Het verslag van dit onderzoek ligt voor u.

Het onderzoek kende een brede begeleidingscommissie. Naast het Ministerie van OCW participeerden hierin de ministeries van SZW, BZK, VWS en EZ. Daarnaast maakte ook de VNG deel uit van de begeleidingscommissie. De brede samenstelling van de begeleidingscommissie heeft zeker bijgedragen aan het integrale karakter van het eindrapport en we willen op deze plaats daarom alle leden van de begeleidingscommissie hartelijk bedanken voor hun bijdrage aan het onderzoek.

Daarnaast zijn we veel dank verschuldigd aan alle respondenten die tijd vrij hebben gemaakt voor een gesprek met ons en aan de redacties van websites en tijdschriften die hebben geholpen het onderzoek onder de aandacht te brengen.

Het rapport geeft inzicht in de grote verscheidenheid aan wet- en regelgeving die een rol speelt bij het realiseren van samenhangende voorzieningen voor nul tot twaalfjarigen. Wij hopen dat het daarmee van nut zal zijn bij de verdere implementatie van Operatie Jong.

Peter Krooneman (projectleider)

1 INLEIDING

De afgelopen tien jaar is er sprake van een toenemende belangstelling voor het jeugdbeleid in Nederland. Bij alle veranderingen die in gang zijn gezet, wordt grote nadruk gelegd op het effectiever maken van de jeugdzorg, met name door verbetering van de samenwerking tussen het grote aantal sterk verschillende organisaties en instellingen.

Om de samenhang in het jeugdbeleid vergroten is de Operatie Jong opgezet. De Operatie Jong (2003-2007) is een interdepartementaal samenwerkingsverband tussen de departementen van VWS, OCW, Justitie, SZW, BZK, Financiën en VROM. Het streven van de Operatie Jong is om de belangrijkste knelpunten in de uitvoering van het jeugdbeleid op te lossen en de verschillende onderdelen van het rijksbeleid beter op elkaar af te stemmen.

In een actieve dialoog met het veld is geïnventariseerd welke knelpunten zich voordoen bij de samenwerking in de ketens van voorzieningen voor jeugdigen. De geïnventariseerde knelpunten hebben geleid tot 12 kernthema's voor de Proeve van de Jeugdagenda. In deze Proeve van de Jeugdagenda staat de marsroute van de Jeugdagenda beschreven met daarin de belangrijkste knelpunten binnen het huidige jeugdbeleid.

Bij het kernthema 'Samenhang in de voorzieningen van 0-12 jaar' vervullen SZW en OCW samen de trekkersrol. Het gaat bij dit thema om het creëren van een sluitend systeem van opvang en educatie voor kinderen van 0-12 jaar. Door een sluitend dagarrangement aan te bieden is er voor kinderen goede opvang waardoor ze zich optimaal kunnen ontwikkelen en waardoor ouders makkelijker kunnen deelnemen aan de arbeidsmarkt. Onder een sluitend dagarrangement wordt een doorlopend aanbod verstaan van: voorschoolse opvang, onderwijs, tussenschoolse opvang, onderwijs en naschoolse activiteiten.

Op basis van de Proeve van Jeugdagenda hebben we met de betrokken partijen dit onderzoek naar knellende wet- en regelgeving gehouden. We zijn nagegaan of wat beschreven is in de Jeugdagenda inderdaad de acties zijn die op de Jeugdagenda horen en om te komen tot een verdere vertaling van die thema's in concrete acties.

In dit rapport doen we verslag van het onderzoek knellende wet- en regelgeving bij samenwerkende organisaties voor kinderen van 0-12 jaar. Daarbij wordt antwoord gegeven op de drie volgende onderzoeksvragen:

- *In welke mate ondervinden gemeenten/instellingen/scholen werkelijk hinder van wet- of regelgeving of de wijze van financiering?*
- *Gaat het om wetten/regels/financiering van gemeenten of van het Rijk (of elders)?*
- *Welk soort instellingen ondervindt werkelijk hinder en in welk soort gemeenten wordt werkelijk hinder ervaren?*

Onderzoeksopzet en onderzoeksverloop

Om knelpunten te traceren, zijn op diverse relevante websites oproepen geplaatst. Personen die knelpunten hadden ervaren bij het tot stand brengen van samenhangende voorzieningen voor nul- tot twaalfjarigen, werden opgeroepen deze via een gelinkte website te melden. De websites waren uiteraard zodanig geselecteerd dat verwacht mocht worden dat de bezoekers ervan ervaring hadden met het realiseren van samenhangende voorzieningen. We namen aan dat diegenen onder hen die door wet- en regelgeving gefrustreerd werden in het realiseren van hun doel, de kans om dit te melden niet ongebruikt voorbij zouden laten gaan. Daarnaast zijn er oproepen tot het melden van knelpunten verschenen in een aantal nieuwsbrieven en tijdschriften.¹ Ten slotte heeft de Minister van OCW tijdens een congres over de brede school gewezen op het onderzoek.

Er kwamen echter weinig reacties op de oproep om knelpunten te melden. Dit ondanks dat de oproep een maand langer op de sites heeft gestaan dan in eerste instantie de bedoeling was. Het feit dat er geen reacties kwamen, deed vermoeden dat er geen sprake was van knellende wet- en regelgeving. Maar er konden natuurlijk ook andere oorzaken aan ten grondslag liggen. Zo was het mogelijk dat mensen zich niet aangesproken voelden om hun knelpunten te melden, of dat ze geen tijd hadden om mee te werken aan het onderzoek. Een andere oorzaak voor het uitblijven van de respons kon zijn dat mensen vanwege overvraging geen zin hadden om opnieuw hun knelpunten te melden.²

We wilden nagaan of er inderdaad geen sprake is van knelpunten in wet- en regelgeving of dat er andere oorzaken aan het uitblijven van de respons op de oproep op internet ten grondslag lagen. Daarom is besloten om een flink aantal zorgvuldig geselecteerde informanten telefonisch te benaderen. Aan hen is gevraagd of wet- en regelgeving zorgt voor knelpunten bij de samenwerking tussen verschillende organisaties. Daarbij hebben we zowel respondenten namens gemeenten benaderd als mensen die direct of indirect betrokken zijn bij de samenwerking tussen organisaties.

De selectie van te interviewen gemeenten maakten we op basis van een lijst van gemeenten die in het Jaarbericht Brede Scholen in Nederland 2003 aangeven knelpunten te ondervinden bij het tot stand brengen van samenwerking tussen organisaties. We interviewden in totaal twintig respondenten namens evenveel gemeenten. De gemeenten die bij het onderzoek betrokken zijn, liggen verspreid over het gehele land. De meeste respondenten zijn ambtenaren die zich bezighouden met de bredeschoolontwikkeling in de betreffende gemeente. Naast deze ambtenaren spraken we met andere sleutelinformanten die op de hoogte zouden moeten zijn van eventuele knelpunten. Dit waren onder andere directeuren van kinderopvangorgani-

¹ Voor een compleet overzicht van de plekken waar de oproep is verschenen, wordt verwezen naar bijlage 1.

² Het Ministerie van EZ heeft al eerder een meldpunt strijdige regels opgezet. Dit meldpunt was niet alleen gericht op instellingen die met kinderen werken, maar op alle ondernemers, in het bijzonder op die in het MKB. Ook bij dit meldpunt kwamen nauwelijks signalen binnen die erop wezen dat er in de kinderopvang sprake is van knellende wet- en of regelgeving.

saties, mensen van adviesorganisaties voor brede scholen en directeuren van brede scholen. In totaal is met veertien respondenten van dit type gesproken. Naast deze respondenten raadpleegden we diverse andere bronnen.³ Tijdens de interviews kwamen diverse knelpunten naar voren, maar deze bleken zelden terug te leiden tot de huidige wet- en of regelgeving. Soms hadden ze helemaal niets te maken met wet- en regelgeving, soms hadden ze betrekking op verouderde wet- en regelgeving, of ze waren gebaseerd op een verkeerde interpretatie van wet- en regelgeving.

Opzet rapportage

Knelpunten in wet- en regelgeving staan centraal in deze rapportage. Het kan hierbij gaan om wetten, Algemene maatregelen van Bestuur (AmvB's) of andere koninklijke besluiten, ministeriële regelingen, gemeentelijke verordeningen of financieringsvoorschriften. In het eerstvolgende hoofdstuk gaan we daarom als eerste in op door respondenten ervaren knelpunten, die te herleiden zijn tot knellende wet- en regelgeving of financieringsvoorschriften.

In hoofdstuk drie behandelen we vervolgens de knelpunten die door respondenten zijn genoemd, maar die bij het natrekken van wet- en regelgeving geen juridische basis blijken te hebben.

Een groot aantal door de respondenten genoemde knelpunten zijn niet direct het gevolg van knellende wet- en regelgeving. Aan deze knelpunten liggen andere oorzaken ten grondslag. Hoewel dus niet te herleiden tot de wet- en regelgeving hebben we deze knelpunten toch opgenomen in hoofdstuk vier van dit rapport omdat deze knelpunten aanwijzingen kunnen geven waar men andere interventies kan treffen om de samenwerking te bevorderen.

Het rapport wordt afgesloten met een hoofdstuk waarin de samenvatting en conclusies te vinden zijn.

³ Voor een overzicht van de gebruikte literatuur verwijzen we naar de literatuurlijst. Een overzicht van de geïnterviewde personen is te vinden in bijlage 2.

2 GEMELDE EN GECONSTATEERDE KNELPUNTEN IN WET- EN REGELGEVING EN FINANCIERING

Dit onderzoek had tot doel vast te stellen welke knelpunten er bestaan in de vigerende wet- en regelgeving en in bestaande financieringswijzen die gemeenten hinderen bij het creëren van samenhang in voorzieningen voor nul- tot twaalfjarigen.

In dit onderzoek zijn geen knelpunten in wet- en regelgeving gevonden die een goede samenwerking van voorzieningen *onmogelijk* maken. Desondanks blijken er in het veld diverse problemen te bestaan die terug te voeren zijn tot de wet- en regelgeving. Deze tegenstrijdigheid lichten we hierna verder toe. In paragraaf 2.2 wordt een aantal knelpunten op het gebied van de financiering besproken.

2.1 Knelpunten in wet- en regelgeving

Een aantal respondenten meldt knelpunten die samenhangen met het toezicht op de samenwerkende instanties. Instellingen die gaan samenwerken krijgen met een groot aantal toezichthouders te maken, die verschillende vergunningen verstrekken. Wanneer bijvoorbeeld een kinderopvang en een school samen in hetzelfde gebouw zitten, heeft men te maken met de volgende toezichthouders en vergunningen: bouw- en woningtoezicht (voor een bouwvergunning), de milieudienst (voor een milieuvergunning), de brandweer (voor een gebruiksvergunning), de GGD (voor het toezicht op kinderopvangorganisaties) en de gemeenteafdeling vergunningen. Daarnaast krijgt men nog te maken met de Arbeidsinspectie, Arbo-diensten vanuit de verschillende sectoren en voor scholen de onderwijsinspectie. Elke inspectie toetst het gebouw in een apart traject en op eigen momenten. Op detailniveau kunnen sommige eisen elkaar tegenspreken, omdat ze gedacht zijn vanuit één soort gebruik en één gebruikersgroep. Belangrijker nog is dat de eisen voor de ene partij zwaarder zijn dan voor de ander, waardoor een van de partijen het gevoel heeft onnodig op kosten gejaagd te worden.¹ Een aantal van dit soort genoemde knelpunten heeft te maken met het toezicht door de GGD. We gaan daar nader op in. Daarbij maken we een onderscheid tussen de situatie voor en na de invoering van de Wet kinderopvang.

Vóór de invoering van de Wet kinderopvang konden de gemeenten op grond van de Welzijnswet 1994 zelf een verordening kinderopvang opstellen waarin op een gedetailleerd niveau werd aangegeven aan welke eisen kinderopvangcentra moesten voldoen. Hierop werden de kinderopvangcentra vervolgens gecontroleerd door GGD-inspecteurs. Het gedetailleerde

¹ Voor een aantal voorbeelden van dit soort knelpunten verwijzen we naar de knelpunten genoemd in paragraaf 3.1.

niveau van de eisen maakte dat deze in sommige gevallen strijdig waren met eisen die andere inspecties stelden. Bovendien konden de strenge eisen belemmerend werken bij de samenwerking met andere organisaties, waarbij de eisen omtrent veiligheid en hygiëne vaak een stuk minder streng waren. GGD'en hebben als gevolg daarvan op gedetailleerd niveau, vanuit hun eigen professionaliteit beoordeeld of de kinderopvangorganisaties voldoen aan de vereisten voor een vergunning.

Met de invoering van de Wet kinderopvang is er verandering gekomen in hoe de kwaliteit en het toezicht is geregeld. In plaats van gedetailleerde regelgeving, die van gemeenten tot gemeente kan verschillen, is er met deze wet sprake van landelijke kwaliteitsregels en een uniforme werkwijze van het toezicht.

Met de Wet kinderopvang zijn, evenals in de oude situatie, de gemeenten verantwoordelijk voor het toezicht. Het toezicht wordt uitgevoerd door de GGD'en. Het toezicht op kinderopvangcentra vindt zowel plaats op de globale normen van de Wet kinderopvang, als op de concrete normen die in de beleidsregels zijn omschreven. Om de toezicht door de GGD'en uniform te laten verlopen, zijn in de Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang landelijke toetsingskaders opgenomen.

In de Wet kinderopvang wordt in vrij algemene termen omschreven wat de kwaliteitseisen voor de kindercentra zijn. Zo staat in artikel 49 dat een houder van een kindercentrum verantwoorde kinderopvang moet bieden. Onder verantwoorde opvang wordt verstaan: *“opvang die bijdraagt aan een gezonde en goede ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving.”* De twee brancheorganisaties in de kinderopvang (MOgroep en Branchevereniging) en de belangenvereniging voor ouders in de kinderopvang (BOinK) hebben de globale kwaliteitseisen in een convenant kwaliteit concreet uitgewerkt. Deze kwaliteitscriteria zijn vervolgens een-op-een overgenomen in de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang. Beleidsregels hebben geen algemeen verbindend karakter; kinderopvangondernemers kunnen ervan afwijken. Voorwaarde is dan wel dat er opvang geboden moet worden van dezelfde of een betere kwaliteit. Deze beleidsregels regelen dat er een pedagogisch plan is, het minimum vloeroppervlak, de slaapruijnte, het oppervlak buitenspeelruimte, de onderdelen van een risico-inventarisatie, de kwalificatie van de leidsters, de groeps grootte, en de leidster-kindratio.

Naar aanleiding van het EZ-meldpunt 'Strijdige regels' werken de verschillende inspecties die met kinderopvang te maken hebben, samen met de brancheorganisaties kinderopvang onder regie van SZW aan samenwerkingsafspraken. Doel hiervan is te komen tot een betere kwaliteit, meer efficiëntie en effectiviteit van het toezicht op de kinderopvang, wat ook positieve gevolgen heeft voor de kwaliteit van de kinderopvang.

2.2 Knelpunten op het gebied van financiering

Veel respondenten beginnen bij de vraag naar knelpunten in wet- en regelgeving spontaan over knelpunten in de financiering. Ze geven aan dat er extra geld nodig is om samenwerking tot stand te brengen en in stand te houden. Het gaat dan bijvoorbeeld om geld voor een nieuw gebouw, of voor aanpassingen aan een oud gebouw en om geld om de samenwerking op elkaar af te stemmen. Daarnaast worden nog aan aantal andere knelpunten met betrekking tot de financiering genoemd. In deze paragraaf wordt hier een overzicht van gegeven.

De opbouw van deze paragraaf is als volgt. Eerst wordt steeds een door de respondenten gemeld knelpunt beschreven, daarna wordt in een box de daarvoor relevante wet- of regelgeving besproken. Tot slot presenteren we telkens de bevindingen over dat knelpunt.

Gemeld knelpunt: Gezamenlijk eigendom, beheer en gebruik van een gebouw

- a) In een multifunctionele accommodatie (MFA) wilde men een speelzaal voor kleuters gebruiken voor de zwangerschapsgymnastiek. De MFA ligt in een buurt waar 's avonds veel kinderen en jeugd rondhangen, dus moesten er gordijnen voor de ramen komen. Een probleem hierbij was: wie draait op voor de kosten van de gordijnen. In een andere MFA wilde een school de ruimte van het consultatiebureau gebruiken voor het spreekuur van het schoolmaatschappelijk werk. De kosten om vervolgens na dit spreekuur een schoonmaker in te zetten, liepen echter zo hoog op dat men naar een alternatief heeft gezocht. Veel instellingen in MFA's lopen tegen dit soort problemen aan: wie betaalt de schoonmaak, wie betaalt de vuilafvoer, wie betaalt het alarm, hoe wordt de elektriciteitsrekening verdeeld, hoe wordt de post verdeeld?
- b) Bij een schoolgebouw waar extra ruimtes zijn uitgetrokken voor andere instanties, zoals een peuterspeelzaal of een kinderopvangorganisatie, is het leegstandsrisico groter dan wanneer er alleen een school in het gebouw zit. Wie draait hiervoor op? In een paar gemeentes waarmee is gesproken, neemt de gemeente dit extra risico over. In een andere gemeente doet de school het zelf.
- c) Wanneer in een gemeente wordt besloten om een MFA te bouwen, dringt zich al gauw de vraag op wie het gebouw gaat beheren. Doet de gemeente dit, richt men een stichting op of doet de hoofdgebruiker dit?
- d) Wanneer kinderopvangorganisaties gebruikmaken van bepaalde ruimtes in schoolgebouwen, moeten ze zelf opdraaien voor de kosten die nodig zijn om de ruimtes geschikt te maken voor kinderopvang. Het wordt als oneerlijk ervaren dat scholen wel geld krijgen voor de samenwerking in het kader van de brede school, terwijl de kinderopvangorganisaties het als commerciële instellingen zelf moeten betalen. Hierdoor kunnen de scholen ook meer inzetten in deze samenwerking en wordt hun onderhandelingspositie sterker.

Wetgeving: gezamenlijk eigendom, beheer en gebruik van een gebouw

Verskil tussen scholen en kinderopvang

In artikel 69 lid 1 van de Wet op het Primair onderwijs staat dat het Rijk zorgdraagt voor de bekostiging van openbare en bijzondere scholen. De gemeentes beschikken sinds 1997 over het geld dat bestemd is voor de bouw, het buitenonderhoud en de eerste inrichting van schoolgebouwen. Dit is bepaald in de Wijzigingswet decentralisatie van huisvestingsvoorzieningen. Het Rijk stort hiervoor jaarlijks een bedrag in het gemeentefonds. Schoolbesturen kunnen een verzoek indienen voor een voorziening in de huisvesting (nieuwbouw/uitbreiding en of aanpassing) bij de gemeente. In sommige gemeenten kan het zijn dat een schoolgebouw toch al toe was aan vernieuwing en dat er dus een MFA in de plaats voor wordt opgezet. De school hoeft niet direct voor deze kosten op te draaien. Kinderopvanginstellingen zijn commerciële instellingen. Er is sprake van ondernemerschap. Er wordt inkomen gegenereerd door levering van de dienst kinderopvang. Om de samenwerking te bekostigen of om een nieuw gebouw te betrekken, moeten zij dus aanspraak maken op hun eigen omzet. Sommige gemeenten stellen via openbare aanbesteding subsidie beschikbaar voor kinderopvangorganisaties, bijvoorbeeld als zij zich binnen een brede school vestigen.

Samen in een gebouw

Het is aan gemeenten en samenwerkende partijen om een financieringsvorm te vinden voor een gebouw waar verschillende instanties met verschillende financieringsstromen zitten. Het maakt hierbij nogal een verschil of men een nieuw gebouw gaat opzetten, waar alle partijen van tevoren inspraak hebben over de eisen en voorwaarden, of dat de ene organisatie bij de andere intrekt. In het laatste geval zijn vaak aanpassingen aan het gebouw nodig.

Om knelpunten als gevolg van gezamenlijk beheer en gebruik van een gebouw te voorkomen, is het erg belangrijk om in een vroeg stadium goede afspraken te maken over het facilitair proces. De focus moet daarbij komen te liggen op de vraag van wisselende gebruiksgroepen. Er moeten afspraken worden gemaakt op drie niveaus.² Ten eerste op het niveau van huisvesting. Het gaat hierbij om het gebouw met zijn installaties en het onderhoud ervan. Ook vallen er zaken onder die te maken hebben met het ter beschikking hebben van het pand zoals financiering, belasting, heffingen en verzekeringen. Ten tweede zijn er de kosten op tactisch niveau. Deze kosten hebben betrekking op service en dienstverlening. Dit zijn alle voorzieningen die verbonden zijn aan het onderhoud en de huisvesting en samenhangende ondersteuning van de werkzaamheden. De belangrijkste voorzieningen zijn: energie, schoonmaak, afval, beveiliging, catering, postdistributie, goederentransport en verhuizingen. Als laatste zijn er de kosten op operationeel niveau waarover afspraken moeten worden gemaakt. Hierbij valt te denken aan de inrichting van meubilair, data- en telecommunicatievoorzieningen en kantoorbenodigdheden.

Er zijn verschillende eigendomsvarianten voor een MFA. Zo kan de gemeente als eigenaar de accommodatie aan de participanten verhuren. Een andere optie is om de participanten

² Leidraad voor multifunctionele accommodaties (2002), Rooy de, A., van Weerdenburg, A., de Jong, P en Born, H. Deloitte & Touche ICS Adviseurs in opdracht van de Commissie Dagarrangementen.

zelf de eigenaar van het gebouw te laten vormen, bijvoorbeeld in de vorm van een stichting. Nog een andere vorm waarin de samenwerking op het gebied van huisvesting gestalte kan krijgen is met het opzetten van een PPS-constructie (publiek-private samenwerking).

PPS-constructie

Een PPS-constructie is vooral interessant voor nieuw te bouwen MFA's. Publiek-private samenwerking is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven met behoud van eigen identiteiten en verantwoordelijkheid gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Het doel van de samenwerking is meerwaarde: een kwalitatief beter product voor hetzelfde geld of dezelfde kwaliteit voor minder geld.³ Een van de kenmerken is dat de overheid de bouw, de financiering, het onderhoud, het beheer en de exploitatie overdraagt aan de private partij. De overheid betaalt een vergoeding voor het gebruik van ruimtes en geleverde diensten in het gebouw.⁴ Wanneer deze gevestigd is in een gebouw waar verschillende functies worden gecombineerd, krijgt het gebouw een dynamische functie in een wijk. Dit brengt zowel financiële opbrengsten als sociale voordelen (kwaliteitsverbetering van de buurt). Dit komt ook het bedrijfsleven ten goede. Bovendien heeft de private partij de mogelijkheid om inkomsten te genereren uit alternatief gebruik van dezelfde voorzieningen.

Conclusie: gezamenlijk eigendom, beheer en gebruik van een gebouw

Wanneer verschillende instellingen in hetzelfde gebouw zijn gevestigd, zijn er drie varianten mogelijk. Men beslist een geheel nieuw gebouw op te zetten dat bestemd is voor meerdere gebruikers (een MFA), of men gaat uit van bestaande bouw waarbij de ene partij bij de andere 'intrekt'. Er is ook nog een tussenvariant waarbij men voor de samenwerking een bestaand gebouw uitbreidt of renoveert.

Nog niet veel van de geïnterviewde gemeenten hebben een MFA gerealiseerd. Een aantal gemeenten zit wel in de voorbereidings of startfase van de bouw van een MFA. De belangrijkste knelpunten die dan spelen, zijn vragen omtrent de financiën, het beheer en de exploitatie van het gebouw. De varianten van het intrekken van de ene instelling in het gebouw van de andere instelling en het aanbouwen of renoveren van bestaande bouw komen bij meer gemeenten voor. Wanneer het gaat om bestaande bouw waarbij een instelling bij de ander 'intrekt' blijken er zich vaker knelpunten voor te doen omtrent het gebruik en de financiering van de ruimten in en rond de gebouwen.

Er zijn geen wetten, regels of financieringsvoorschriften over het gezamenlijk eigendom, beheer en gebruik van een gebouw. Aan de ene kant geeft dit de instellingen de mogelijkheid om de samenwerking naar eigen wens in te richten, aan de andere kant vraagt het van de instellingen tijd en moeite om de juiste vorm te vinden. Omdat het gezamenlijk eigendom, beheer en gebruik van gebouwen nog niet op grote schaal gebeurt, ontbreekt het veelal nog aan goede voorbeelden. Er zijn al wel een aantal geslaagde initiatieven, maar de situatie

³ Voortgangsrapportage PPS, april 1999.

⁴ Een Schoolvoorbeeld voor toepassing van PPS, Johanisse, S, & Coenen, G. Kenniscentrum PPS (20-0).

waarin een samenwerking vorm krijgt, verschilt afhankelijk van de bestuursvorm van het onderwijs, de gekozen samenwerkingsconstructie, de samenwerkende organisaties enzovoort. Er valt dus niet één standaardvoorbeeld te geven van hoe men een succesvolle samenwerking opzet. Het is in ieder geval van groot belang dat een samenwerking waarbij men gevestigd is in hetzelfde gebouw, rust op een goed gefundeerd plan van aanpak, waarbij op alle niveaus zoals hierboven beschreven afspraken zijn gemaakt en waar alle partijen achterstaan.

Bronnen: -Landelijk: Wet op het Primair onderwijs artikel 69 lid 1.
-Landelijk: Wijzigingswet decentralisatie van huisvestingsvoorzieningen.

Gemeld knelpunt: gemis structurele bijdrage van het Rijk voor financiering samenwerking

- a) Om de samenwerking soepel te laten verlopen, is geld nodig. Er is bijvoorbeeld geld nodig om iemand te betalen die de samenwerking aanstuurt. Wil men een MFA opzetten, dan is er bovendien geld nodig voor het gebouw, of eventuele aanpassingen aan bestaande gebouwen. Daarnaast zijn er mensen nodig die het gebouw beheren. Een aantal gemeenten draagt bij aan de financiering van de samenwerking tussen instellingen. Dit wordt grotendeels gedaan op basis van tijdelijke geldstromen en subsidies, bijvoorbeeld de GOA-gelden, de BOS-gelden, of ESF-gelden. Sommige gemeenten maken hiervoor ook gedeeltelijk aanspraak op algemene middelen. Wanneer de termijn van de subsidie verloopt, is het echter de vraag hoe het verder moet met de samenwerking. Het gevaar ontstaat dan dat de samenwerking spaak loopt wanneer de subsidies stoppen.
- b) Een aantal respondenten geeft aan dat ID'ers een centrale functie binnen de samenwerking hebben. Ze beheren het gebouw en zorgen voor de afstemming tussen de verschillende instellingen. De vraag is bij wie ze in dienst moeten komen wanneer ze niet meer via de ID-regeling betaald worden. Scholen zullen met de lump-sumfinanciering niet de belangrijkste prioriteit leggen bij het in vaste dienst nemen van ID'ers.

Wetgeving structurele bijdrage van het Rijk ter financiering van de samenwerking

Per 1 januari 2004 zijn de Algemene bijstandswet (Abw), de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) en het Besluit In- en Doorstroombanen (ID-banen) vervangen door de Wet werk en bijstand (WWB). Met de WWB is het budget voor ID-banen van het Rijk overgeheveld naar de gemeenten en toegevoegd aan het reïntegratiebudget. Daarnaast zijn er bezuinigingen doorgevoerd op de gemeentelijke reïntegratiebudgetten en de budgetten die voorheen bedoeld waren voor de ID-banen. Veel gemeenten zijn daarom bezig met het terugdringen van het aantal ID-banen en het bevorderen van de doorstroom van ID'ers naar regulier werk.⁵ Hierdoor verdwijnen de ID-banen op de scholen.

Wanneer de ID-banen verdwijnen, moeten scholen kiezen of ze deze mensen in vaste dienst nemen of dat ze de hele functie opheffen. Het in vaste dienst nemen van de ID'ers

⁵ Hiervoor kan aanspraak worden gemaakt op de Tijdelijke stimuleringsregeling regulier maken 10.000 ID-banen waarmee het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de doorstroom van ID-werknemers naar regulier werk bevorderen

betekent dat er minder geld beschikbaar is voor onderwijzend of onderwijsondersteunend personeel. Op een aantal brede scholen werden ID'ers ingezet voor de samenwerking met andere instanties. Dit heeft voor sommige scholen tot gevolg dat de ID-functie zal verdwijnen, waardoor de samenwerking in gevaar komt. Andere gemeenten bekostigen een beheerder van een MFA bijvoorbeeld uit GOA-gelden, maar ook deze regeling loopt ten einde.

Conclusie structurele bijdrage van het Rijk ter financiering van de samenwerking

Er is tot nog toe geen structurele bijdrage van het Rijk om de samenwerking te financieren. Wel worden er subsidies verstrekt die men kan inzetten om samenwerking te bevorderen. Zo is er in het kader van ESF-3 Europees geld beschikbaar voor het creëren van zogenoemde 'sluitende dagarrangementen'. Hierin wordt opvang, onderwijs en vrije tijd geïntegreerd aangeboden. Het is belangrijk dat bij het inzetten van subsidies voor samenwerking men zich er van tevoren al bewust van is dat subsidies geen substantiële inkomstenbron vormen

Gemeld knelpunt: tegenstrijdige belangen binnen de gemeente

Binnen de gemeenten zijn verschillende financieringsstromen met verschillende belangen: de afdeling onderwijs wil een zo mooi mogelijk gebouw, de afdeling grondexploitatie wil een zo hoog mogelijke opbrengst van de grondverhuur.

Wetgeving en conclusie tegenstrijdige belangen binnen de gemeente

De tegenstrijdige belangen binnen gemeenten zijn het gevolg van de verschillende departementen van het Rijk, die verschillende financieringsstromen uitzetten naar de gemeenten, waarvoor allemaal apart een verantwoording moeten worden afgelegd. In het handboek multifunctionele accommodaties worden drie oplossingen voor dit probleem aangebracht. Ten eerste door de verschillende belangen samen te brengen in een brede (ambtelijke) projectgroep. Ten tweede door prioriteiten te stellen vanuit de verschillende belangen en als laatste door een onafhankelijke derde het proces te laten begeleiden of door een ambtenaar die afdelingsoverstijgend kan opereren als projectleider aan te stellen. Deze zou kunnen worden gefinancierd uit de al eerder genoemde ESF-3-subsidie.

Gemeld knelpunt: versnippering VVE-gelden

Door de herstructurering van de GOA-gelden heeft de gemeente niet meer het totale bedrag bestemd voor VVE tot haar beschikking. De gemeente krijgt alleen het gedeelte voor de voorschoolse educatie. Scholen krijgen zelf het beheer over het geld dat bestemd is voor de vroegschoolse educatie. Dit betekent dat er weer meer overleg moet komen. Bovendien is de gemeente verantwoordelijk voor geld dat ze niet zelf te besteden hebben.

Wetgeving en conclusie versnippering VVE-gelden

Volgens de meest recente informatie van OCW wordt er momenteel een verkenning uitgevoerd naar de meest effectieve en efficiënte verdeling van verantwoordelijkheden op het VVE-terrein en de instrumenten en arrangementen die hiervoor nodig en bruikbaar zijn. Het gaat vooral om de vormgeving van de verantwoordelijkheid van gemeenten en schoolbesturen voor de uitvoerende regie op respectievelijk het voor- en vroegschoolse gedeelte van de VVE en de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de bestuurlijke regie.

Gemeld knelpunt: verschillende regio-indelingen

Jeugdzorg, jeugd-GGZ, schoolbesturen en schoolbegeleidingsdiensten hebben verschillende regio-indelingen. Wanneer de gemeente een samenwerking op touw wil zetten, krijgen ze met andere gemeenten te maken. De kleine gemeenten worden daarbij al snel geacht de grote gemeenten te volgen in de totstandbrenging van de samenwerking. Hierdoor ontstaat weerstand. De gemeenten bepalen liever zelf hun eigen beleid.

Wetgeving en conclusies verschillende regio-indelingen

Ook hier is sprake van verschillende financieringsstromen.

2.3 Conclusie

De belangrijkste conclusie op basis van de gehouden interviews is dat er geen knelpunten in wet- en regelgeving zijn die een goede samenwerking van voorzieningen *onmogelijk* maken. Desondanks blijken er in het veld diverse problemen te bestaan die terug te voeren zijn tot de wet- en regelgeving. De gevonden knelpunten in financiering hangen samen met de verschillende financieringsstromen die samenwerkende voorzieningen hebben. Dit in combinatie met een gebrek aan een structurele financieringsstroom die ingezet kan worden voor de samenwerking, zijn de belangrijkste knelpunten op het gebied van financiering. Ook deze knelpunten in financiering maken de samenwerking niet onmogelijk. Ze kunnen echter wel ‘hobbels’ vormen bij het tot stand brengen de samenwerking.

In het volgende hoofdstuk behandelen we de knelpunten in wet- en regelgeving die respondenten hebben gemeld, maar die bij het natrekken geen juridische basis bleken te hebben.

3 GEMELDE MAAR NIET GECONSTATEERDE KNELPUNTEN IN WET- EN REGELGEVING

3.1 Knelpunten op het gebied van huisvesting binnenruimte

In deze paragraaf worden de knelpunten omschreven die zijn gemeld over het gezamenlijk gebruik van de binnenruimte van de samenwerkende organisaties. Deze knelpunten zijn in te delen in twee categorieën: ten eerste knelpunten op het gebied van hygiëne en veiligheid en ten tweede knelpunten die samenhangen met het vloeroppervlak van de binnenruimte.

De opbouw van dit hoofdstuk is gelijk aan die van paragraaf 2.2. Eerst volgt een opsomming van de genoemde knelpunten, waarna we de van toepassing zijnde wet- en regelgeving bespreken. Daarna trekken we conclusies over de gemelde knelpunten. Onder de box volgt een opsomming van de bronnen waarop de bevindingen zijn gebaseerd. Knelpunten die op dezelfde wet- en regelgeving betrekking hebben, zijn samengevoegd.

Gemeld knelpunt: veiligheid en hygiëne

- a) Volgens de GGD moeten bepaalde deuren van het kinderdagverblijf dicht, omdat de kinderen anders weglopen. Van de brandweer moeten de deuren juist open ter voorkoming van uitlaande brand.
- b) Van de GGD moet er in kinderopvangcentra een hek bij de trap, van de brandweer mag dat juist niet.
- c) In de kinderopvang moeten de muren volgens de GGD tot een hoogte van 1.20m glad zijn, terwijl scholen geheel van baksteen kunnen en mogen zijn.
- d) In de kinderopvang moeten strips op deuren zitten, zodat kinderen niet met hun vingers tussen de deur komen. In een multifunctionele accommodatie (MFA) moeten men daarom alle deuren die de BSO (buitenschoolse opvang) gebruikt, van veiligheidsstrips voorzien.
- e) In de kinderopvang moeten alle ramen van veiligheidsglas zijn voorzien, op basisscholen hoeft dat niet.
- f) In de kinderopvang zijn meer toiletten vereist dan in het onderwijs.

Wetgeving veiligheid en hygiëne knelpunten a tot en met e

Op 1 januari 2005 is de Wet kinderopvang ingevoerd. Hiermee is verandering gekomen in hoe kindercentra veiligheid, hygiëne en gezondheid van de kinderen moeten waarborgen. In artikel 51 van de Wet kinderopvang is geregeld dat de houder verantwoordelijk is voor het veiligheids- en gezondheidsbeleid. Hij moet een beleid invoeren dat de veiligheid en de gezondheid van de kinderen zo veel mogelijk waarborgt. De houder moet, voorzover hiervoor niet in wordt voorzien door wet- en regelgeving, een risico-inventarisatie opstellen waarin wordt vastgelegd welke risico's de opvang van kinderen met zich meebrengt.

Met de invoering van de Wet kinderopvang zijn ook de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang in werking getreden. Zie ook hoofdstuk 2. In de beleidsregels staan onder meer normen voor de groepsgrootte, de leidster-kindratio en het minimale vloeroppervlak per kind. Deze beleidsregels zijn niet algemeen verbindend: als kinderopvangondernemers op een andere gelijkwaardige of betere wijze aan kwaliteitsregels voldoen, is dit ook toegestaan.

Op grond van artikel 52 Wet kinderopvang wordt van houders van kinderopvangcentra verwacht in een risico-inventarisatie schriftelijk vast te leggen welke risico's kinderen lopen. In de beleidsregels is de inhoud van deze risico-inventarisatie vastgelegd (artikel 8). De GGD'en houden (evenals in de meeste gevallen in de situatie voor 1 januari 2005) toezicht op de kwaliteit van de kinderopvangcentra. Zij gaan daarbij na of de risico's juist zijn geïnventariseerd en of instellingen consequent zijn in het minimaliseren van deze risico's. Deze inspectieronde is recent gestart. Het is voor veel kinderopvangcentra nog niet duidelijk waarop de GGD'en gaan controleren.

Conclusie veiligheid en gezondheid knelpunten a tot en met e

Vóór 1 januari 2005, toen de Wet kinderopvang nog niet van kracht was, was het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang op grond van de Welzijnswet 1994 van kracht. Gemeenten konden in een verordening op grond van dit tijdelijke besluit hun eigen kwaliteits-eisen stellen aan kinderopvangcentra. De GGD'en controleerden of de instellingen aan deze eisen voldeden. Als instellingen er niet aan voldeden, dan werden er sancties getroffen. Het ging hier meestal om zeer gedetailleerde regelgeving. Behalve dat deze regels soms binnen de kinderopvangcentra al botsten met eisen die bijvoorbeeld de brandweer aan de kinderopvangcentra stelde, stond de veelheid aan regels ook in schril contrast met het minimum aan regels omtrent hygiëne en veiligheid die het onderwijs heeft.

Wanneer een kinderopvangorganisatie zich binnen een school wilde vestigen, betekende dat bij bestaande bouw dat de ruimte diverse aanpassingen behoeft. In het geval van nieuwbouw moesten de multifunctionele accommodaties voldoen aan de strengste eisen, namelijk de eisen van de kinderopvang. Met de invoering van de Wet kinderopvang zijn deze tegenstrijdigheden in wet- en regelgeving is dat van de baan. De kinderopvangcentra zijn zelf verantwoordelijk voor het veiligheids- en gezondheidsbeleid. Ter ondersteuning van de kinderopvang zijn er model risico-inventarisaties veiligheid en gezondheid ter beschikking gesteld. De GGD-inspecteur beoordeelt de uitvoering van deze risico inventarisaties De knelpunten a tot met e zijn dus opgelost.

- Bronnen: -Landelijk: Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang (AmvB; vervallen per 1 januari 2005).
-Landelijk: Welzijnswet 1994 / Wet kinderopvang artikel 51 en 52.
-Landelijk: Beleidsregels kwaliteit kinderopvang artikel 3, 4, 5 en 8.
-Gemeentelijk: Gemeentelijke verordeningen kinderopvang (vervallen per 1 januari 2005).

Wetgeving toiletten knelpunt f

Per 1 januari 2006 gaat naar alle waarschijnlijkheid op grond van de woningwet artikel 2 het gewijzigde Bouwbesluit 2003 in.¹ Voor de kinderopvang betekent dit een aantal wijzigingen ten opzichte van het voormalige Bouwbesluit 2003. In het Bouwbesluit 2003 valt de kinderopvang onder de eisen van de 'bijeenkomstfunctie'. In het gewijzigde Bouwbesluit worden specifieke bouwtechnische voorschriften opgenomen voor de ruimtes in de kinderopvangcentra. Deze sluiten aan op de niet-bouwkundige eisen van de nieuwe Wet kinderopvang. In het Bouwbesluit wordt een nieuwe subgebruiksfunctie voor kinderopvang opgenomen. We bespreken in dit blok zowel eisen die gesteld worden volgens momenteel van kracht zijnde Bouwbesluit 2003 en eisen die gesteld worden in het gewijzigde Bouwbesluit dat hoogstwaarschijnlijk vanaf 1 januari 2006 van kracht is. Beide maken een onderscheid tussen bestaande bouw en nieuwbouw. Daarom wordt in dit blok eveneens dit onderscheid gemaakt.

Bouwbesluit 2003 nieuwbouw

In de kinderopvang moeten er minimaal 2 toiletten zijn (art 4.35 lid 1). In het onderwijs zijn in principe minimaal 2 toiletten vereist (artikel 4.35 lid 4), maar daar kan men van afwijken (art 4.35 lid 5). In de kinderopvang mag een toiletruimte niet rechtstreeks toegankelijk zijn vanuit een verblijfsruimte (art 4.37 lid 7). In het onderwijs is dit wel toegestaan.

Bouwbesluit 2003 bestaande bouw

In de kinderopvang moeten er minimaal twee toiletten zijn (art 4.41 lid 1). In het onderwijs kan worden volstaan met één toilet (art 4.41 lid 3).

Gewijzigde Bouwbesluit nieuwbouw

In het gewijzigde Bouwbesluit 2003 is bij nieuwbouw het aantal vereiste toiletruimten in de kinderopvang gelijkgesteld aan het aantal vereiste toiletruimten in het onderwijs. Dit is bepaald in de nieuwe tabel na artikel 4.34 van het gewijzigde Bouwbesluit. In bepaalde situaties mag volstaan worden met één toiletruimte. De eis dat in de kinderopvang bij nieuwbouw de toiletten niet mogen grenzen aan de verblijfsruimte is in het gewijzigde bouwbesluit komen te vervallen.

Gewijzigde Bouwbesluit bestaande bouw

Wat betreft de bestaande bouw gaat voor het onderwijs artikel 4.41 lid 3 op en voor de kinderopvang niet. Dat betekent dat een school nog steeds mag volstaan met één toiletruimte. In de kinderopvang zijn nog steeds minimaal 2 toiletruimtes vereist.

Conclusies knelpunt f

In het huidige bouwbesluit is het mogelijk dat een school maar één toiletruimte heeft, terwijl in de kinderopvang er minimaal twee toiletruimten moeten zijn. Wil een kinderopvang gebruikmaken van een schoolgebouw waar maar één toiletruimte aanwezig is, dan moet er dus nog een toiletruimte bij gemaakt worden. Als er sprake is van nieuwbouw dan mag een ruimte bestemd voor kinderopvang niet direct grenzen aan een toiletruimte.

¹Tijdens het schrijven van dit rapport was de planning dat het gewijzigde Bouwbesluit per 1 juli 2005 zou worden doorgevoerd. De Tweede kamer heeft echter een motie aanvaard waardoor deze invoering is uitgesteld tot 1 januari 2006. Mogelijk leidt deze motie tot aanpassingen aan het gewijzigde Bouwbesluit. Het is de vraag of de veranderingen van het gewijzigde Bouwbesluit die juist tot verbeteringen leiden dan nog wel overeind blijven.

Zoals het er nu naar uitziet gaat per 1 januari 2006 het gewijzigde bouwbesluit in. Hiermee is voor nieuwbouw het aantal benodigde toiletten in het onderwijs en kinderopvang gelijkgesteld. Bij bestaande bouw bestaat in het gewijzigde bouwbesluit echter nog steeds het verschil dat het in het onderwijs mogelijk is om één toiletruimte te hebben, terwijl in de kinderopvang minimaal twee toiletruimten vereist zijn. Wanneer een kinderopvang gebruik wil maken van een school met slechts één toiletruimte dan moet er in de toekomst een toiletruimte bijgebouwd worden. De vraag is hoe vaak het in de praktijk zal voorkomen dat een school maar één toiletruimte heeft. De eis dat in de kinderopvang een toiletruimte niet mag grenzen aan de verblijfsruimte komt in het gewijzigde bouwbesluit te vervallen.

Bronnen: -Landelijk: Woningwet artikel 2

-Landelijk: Bouwbesluit 2003 (tabel bij artikel 4.34, artikel 4.35 en 4.37; en tabel bij artikel 4.40, en artikel 4.41) en wijziging Bouwbesluit 2003 (nieuwe tabel bij artikel 4.34 en nieuwe tabel bij artikel 4.40).

Gemeld knelpunt: vloeroppervlak

- a) Vóór januari 2005 moest op grond van het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang per kind minimaal 3 m² speel- en werkoppervlak beschikbaar zijn in de kinderopvang. Het ging hierbij om netto vloeroppervlak. De ruimte die wordt ingenomen door bijvoorbeeld een keukenblok, opbergkasten en meubilair, was hier niet bij inbegrepen. In het onderwijs wordt het vereiste vloeroppervlak in bruto vierkante meters omschreven. Het feit dat in het onderwijs met een bruttonorm en in de kinderopvang met een nettonorm werd gewerkt, werd als ingewikkeld ervaren.
- b) In de kinderopvang wordt de verhouding bruto en netto vloeroppervlak berekend met de NEN-2580-norm. In scholen wordt alleen met bruto-oppervlak gewerkt, zoals staat aangegeven in de VNG-verordening. Dit leidt tot onduidelijkheid en verwarring.
- c) Bij het delen van ruimtes in multifunctionele accommodaties wordt de berekening van het vloeroppervlak nog ingewikkelder. Volgens de huisvestingsverordening krijgen scholen per leerling een aantal vierkante meters vloeroppervlak. Als je ruimtes gaat delen met andere instellingen gaan deze regels niet meer op.

Wetgeving vloeroppervlak knelpunt a en b

In de huidige Beleidsregels kwaliteit kinderopvang staat dat een speel- en werkoppervlak van minimaal 3,5 m² bruto passend ingerichte speelruimte vereist is (artikel 5 lid 1). Dit komt overeen met het minimale bruto vloeroppervlak in het onderwijs. In het uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting PO/VO staat dat het bruto vloeroppervlak tenminste 3,5 m² moet bevatten met een vaste voet van 70 m² (artikel 3 lid 1). Beide sectoren gebruiken nu dus de term bruto-oppervlak. Echter, in het onderwijs wordt alle ruimte in het schoolgebouw meegeteld, terwijl het in de kinderopvang alleen om speelruimte gaat (ruimtes buiten de groepsruimte die passend zijn ingericht voor spelactiviteiten worden wel weer meegerekend). Het minimum aan vloeroppervlak voor scholen dat is gesteld in het uitvoeringsbesluit is kleiner dan in de kinderopvang.

In het uitvoeringsbesluit voorzieningen in de onderwijshuisvesting staat dat de bruto vloeroppervlakte van alle ruimtes die een school of instelling ter beschikking heeft, wordt bepaald overeenkomstig NEN-2580 (artikel 1 punt j).

Conclusies vloeroppervlak knelpunten a en b

In de praktijk komt het erop neer dat in klaslokalen minder kinderen kunnen verblijven in het kader van de buitenschoolse opvang dan in het kader van het onderwijs. Dit is omdat in het onderwijs meer ruimte (zoals gangen, bergruimtes) wordt meegerekend in de 3,5 bruto m² dan in de kinderopvang². De vraag is of dit anders zou moeten zijn. In een klaslokaal zitten kinderen hoofdzakelijk op hun stoel, terwijl de kinderen in de buitenschoolse opvang veel mobieler zijn. Sinds de invoering van de Wet kinderopvang worden zowel in het onderwijs als in de kinderopvang bruto vierkante meters als uitgangspunt gesteld voor het bepalen van het minimale vloeroppervlak en in beide sectoren maakt men gebruik van de NEN-2580-norm. Hiermee zijn knelpunten a en b opgelost

Bronnen: -Landelijk: Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting PO/VO artikel 1lid j en artikel 3 lid 1 (AmvB) en artikel 1 punt j.
-Landelijk: Wet kinderopvang.
-Landelijk: Beleidsregels kwaliteit kinderopvang artikel 5 lid 1.

Wetgeving vloeroppervlak knelpunt c

In de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang staat dat bij de minimale 3,5 m² vloeroppervlakte per kind ook passend ingerichte speelruimtes buiten de groepsruimte zijn inbegrepen (artikel 5 lid 1). In de toelichting op dit artikel staat dat als meerdere gebruikers een speelruimte gebruiken, dit meegeteld kan worden in het aantal vierkante meters. Je deelt dan de oppervlakte van de speelhal door het aantal groepen en dat tel je op bij het bruto-oppervlak. Voor de kinderopvang zou een met de school gedeelde speelzaal dus mee kunnen tellen in het minimale vloeroppervlak. Volgens het uitvoeringsbesluit voorzieningen in de onderwijshuisvesting gelden alle ruimtes in het schoolgebouw als bruto vloeroppervlak (artikel 1 punt j).

Conclusies vloeroppervlak knelpunt c

Zowel scholen als kinderopvangcentra kunnen een gemeenschappelijke ruimte meetellen in de bruto vloeroppervlakte.

Bronnen: -Landelijk: Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting PO/VO artikel 1 punt j.
-Landelijk: Beleidsregels kwaliteit kinderopvang artikel 5 lid 1.

Gemeld knelpunt: vloeroppervlak sport-BSO

Bij de samenwerking tussen een sportvereniging en een BSO sporten de kinderen het grootste gedeelte van de tijd die ze in de buitenschoolse opvang zitten. De BSO is in zo'n geval als kinderopvanginstelling nog steeds gebonden aan de regelgeving van de kinderopvang. Dat betekent dus dat je 3,5 m² binnenruimte per kind beschikbaar moet hebben, terwijl de kin-

² In de praktijk zijn scholen echter allemaal groter dan dit minimum. Dit komt doordat de normvergoedingen hoger zijn voor vloeroppervlak dat de gemeenten geven bij de bouw van scholen.

deren hier alleen even zitten om een boterham te eten. Het grootste gedeelte van de tijd zijn ze buiten. Hierdoor kunnen er relatief weinig kinderen deelnemen aan deze sport-BSO.

Wetgeving vloeroppervlak sport-BSO

Ook bij dit knelpunt wordt verwezen naar artikel 5 lid 1 en lid 2 van de beleidsregels. Hierin staat omschreven dat per kind minimaal 3,5 m² bruto vloeroppervlak groepsruimte beschikbaar moet zijn. Onder de groepsruimte worden ingerichte ruimtes passend voor spelactiviteiten buiten de groepsruimte verstaan. Artikel 5 heeft alleen betrekking op de binnenruimte.

Conclusies vloeroppervlak sport-BSO

Een kinderopvangondernemer kan van de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang afwijken indien hij het voor de GGD-inspecteur aannemelijk maakt dat de geboden opvang van gelijkwaardig of een beter kwaliteitsniveau is.

Bron: -Landelijk: Beleidsregels kwaliteit kinderopvang artikel 5 lid 1 en lid 2.

3.2 Knelpunten op het gebied van huisvesting buitenruimte

In deze paragraaf worden de knelpunten op het gebied van het delen van buitenruimtes behandeld.

Gemeld knelpunt: omheining buitenruimte

- a) De omheining van de speelplaats wordt een aantal keer als knelpunt genoemd. In de kinderopvang (en dus ook in de buitenschoolse opvang) is het verplicht om een hek te plaatsen. Bij scholen is dat niet het geval. Wil een kinderopvang dus gebruikmaken van het buitenspeelsterrein van de school, dan moet er een hek omheen worden geplaatst.
- b) Elke organisatie (school/kinderopvang/peuterspeelzaal) is verantwoordelijk voor zijn eigen kinderen. Het is onduidelijk wie moet worden aangesproken als er iets gebeurt met een kind, terwijl iemand van een andere organisatie toezicht aan het houden was op een buitenspeelsterrein. Daarom wordt de buitenruimte van de BSO afgezonderd van de buitenruimte van het onderwijs met een omheining.

Wetgeving: omheining buitenruimte

- a) In de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang staat geen vermelding over een omheining van de buitenruimte. Voor dit knelpunt geldt dus dat deze met de nieuwe Wet kinderopvang geen grondslag meer heeft in wet- of regelgeving. Wel zal het ontbreken van een hek als risico moeten worden opgenomen in de risico-inventarisatie.
- b) Tijdens schooltijd is de school verantwoordelijk voor het kind, gedurende de tijd van de kinderopvang is de kinderopvanginstelling verantwoordelijk en dus aansprakelijk. Wanneer iemand anders toezicht houdt, verandert dat niet.

Conclusie: omheining buitenruimte

Zoals al eerder beschreven, worden er in de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang een aantal eisen gesteld aan het leidster-kindratio en de groepsgrootte in de kinderopvang en de buitenschoolse opvang. Daarnaast wordt er verwezen naar de cao Kinderopvang voor de opleidingseisen van de leidsters.

Wanneer kinderen die overdag in de kinderopvang zitten en kinderen die op een school zitten, tegelijk gebruikmaken van dezelfde buitenruimte, dan komen deze eisen in het geding. Als er meer groepen kinderen buitenspelen dan is het mogelijk dat de leidster-kindratio niet meer kan worden gewaarborgd. Daarnaast zijn er bij scholen tussen de middag geen opleidingseisen aan de toezichthouders gesteld. Scholen stellen in tegenstelling tot de kinderopvang geen opleidingseisen aan de personen die toezicht houden in de tussenschoolse opvang

Het is aan de samenwerkende organisaties om hier een oplossing voor te vinden. Zo kan men afspreken dat de kinderen niet tegelijk buitenspelen, of dat ieder op zijn eigen kinderen toezicht houdt. Het is niet meer wettelijk verplicht voor kinderopvangcentra om een hek te plaatsen rondom de buitenruimte. Wel zal een kinderopvangcentrum hier in de risico-inventarisatie aandacht aan moeten besteden.

Bronnen: -Landelijk: Wet kinderopvang artikel 51.

-Landelijk: Beleidsregels kwaliteit kinderopvang (niet bindend) artikel 3 en 4.

Gemeld knelpunt: speelapparaten

Volgens het attractiebesluit moeten klimapparaten jaarlijks worden gekeurd. Wanneer een kinderopvangorganisatie en een school de buitenruimte delen, worden de kosten voor het keuren van de apparaten niet gedeeld, omdat de school zich niet aan het attractiebesluit hoeft te houden. Ook als er vervolgens speeltoestellen moeten worden gerepareerd of vervangen, zijn scholen hierin niet toeschietelijk om mee te betalen.

Wetgeving: speelapparaten

Artikel 2 van de Warenwet stelt dat deze niet van toepassing is op hetgeen geschiedt in de particuliere huishouding. Behalve deze beperking heeft het Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen betrekking op alle attractie- en speeltoestellen op Nederlands grondgebied. Zowel scholen als kinderopvangcentra zijn dus op grond van het Warenwetbesluit verplicht zich te houden aan het Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen. In artikel 10a lid 4 van het attractiebesluit wordt verwezen naar de ministeriële regeling Nadere regels attractie- en speeltoestellen wat betreft de inhoud, de vorm en geldigheidsduur van de certificaten die speeltoestellen verplicht moeten hebben. In deze regeling staat in artikel 6 lid 2 dat een certificaat van goedkeuring voor speeltoestellen een geldigheidsduur van 12 maanden heeft. Als een apparaat wordt afgekeurd, dan mag hij niet meer worden gebruikt (artikel 17 Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen).

Conclusies speelapparaten

Alle speel- en attractietoestellen die niet zijn bestemd voor particulier gebruik vallen onder het Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen. Scholen vallen hier dus ook onder en

moeten dus evenals kinderopvangcentra hun speelapparaten jaarlijks laten keuren. Indien een apparaat wordt afgekeurd, mag deze niet meer worden gebruikt, ook niet door scholen. Hiermee is het knelpunt met betrekking tot speelapparaten ontkracht.

Bronnen: -Landelijk: Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen artikel 10a lid 4 en artikel 17.
-Landelijk: Nadere regels attractie- en speeltoestellen (ministeriële regeling) artikel 6 lid 2.
-Landelijk: Warenwet artikel 2.

Gemeld knelpunt: maximale buitenruimte

In de modelverordening van de VNG staat dat de buitenruimte van scholen maximaal 600 m² mag zijn. Als je een multifunctionele accommodatie opzet met meerdere scholen en andere instanties, mag de buitenruimte ook niet groter zijn dan 600 m².

Wetgeving maximale buitenruimte

Scholen krijgen volgens de modelverordening onderwijshuisvesting van de VNG een normvergoeding nieuwbouw. De eis is dat men per leerling 3 m² buitenruimte realiseert. Heeft een school meer dan 200 leerlingen, dan mag worden volstaan met een vergoeding voor 600 m² verharde buitenruimte (modelverordening onderwijshuisvesting bijlage III deel D punt 1).

Conclusie maximale buitenruimte

Er is geen bindende wet- of regelgeving over het aantal vierkante meter buitenruimte waaraan scholen zich moeten houden. Het is altijd mogelijk dat ze naast de 600 m² verharde ruimte meer vierkante meters buitenruimte realiseren. Die keuze is aan het schoolbestuur.

Bron: -Gemeenten: modelverordening onderwijshuisvesting bijlage III, deel D punt 1.

3.3 Conclusie

De hierboven genoemde knelpunten hebben allemaal betrekking op wet- en regelgeving die komt kijken bij het gezamenlijk gebruik van ruimtes en gebouwen. In sommige gevallen is de wet- of regelgeving waarop de knelpunten zijn gebaseerd achterhaald. Bij andere knelpunten staat men op het punt om de wet hieromtrent te wijzigen. Twee gemelde knelpunten kunnen weliswaar herleid worden tot een wetstekst (het verschil in minimum vereist vloeroppervlak en het feit dat in het onderwijs in een bestaand gebouw wettelijk kan worden volstaan met één toilet), maar beide knelpunten zijn niet van dien aard dat ze de samenwerking zouden kunnen blokkeren.

4 OVERIGE GEMELDE KNELPUNTEN

Behalve knelpunten in wet- en regelgeving kwamen tijdens de interviews ook een aantal andere knelpunten naar voren die de samenwerking belemmeren. Deze knelpunten zijn niet het gevolg van knellende wet- en regelgeving maar ze hangen wel samen met het feit dat de wetgeving die niet is ingericht op samenwerking. Tijdens de interviews is niet expliciet naar dit soort knelpunten gevraagd, maar ze werden spontaan genoemd. Daarom vormen de in dit hoofdstuk genoemde knelpunten geen uitputtende opsomming van alle mogelijke knelpunten die respondenten hebben ervaren.

4.1 Knelpunten op het gebied van combinatiefuncties

Gemeld knelpunt: combinatiefuncties CAO's

Een aantal respondenten geeft aan dat de wetgeving functies combineren in de weg staat. Het gaat vooral om de combinatie van functies in onderwijs, kinderopvang en peuterspeelzalen. Hierbij heeft men te maken met verschillende CAO's. Het is weliswaar mogelijk om iemand voor verschillende werkgevers te laten werken, en dat gebeurt ook wel een enkele keer, maar uiteindelijk hebben mensen echter gevoelsmatig liever één werkgever. Bovendien past de constructie van twee werkgevers en twee contracten ook niet in de samenwerkingsgedachte. Een andere optie kan zijn om iemand bij één van de organisaties in dienst te nemen (bijvoorbeeld de organisatie waar hij of zij de meeste uren werkt) en dan te detacheren naar de andere organisaties. Het grootste knelpunt hierbij is dat er dan 19 procent BTW moet worden geheven. Een groot aantal respondenten geeft aan dat ze wel combinatiefuncties willen, maar dat het teveel tijd en teveel uitzoekwerk vergt om er echt mee aan de slag te gaan.

Wetgevingen combinatiefuncties CAO's

Bij combinatiefuncties heeft men te maken met twee verschillende instellingen uit twee verschillende sectoren en dus in principe ook met twee verschillende CAO's. Dit zal in veel gevallen gaan om de CAO onderwijs en de CAO kinderopvang of de CAO welzijn. Het is aan de werkgevers van de instellingen om hier een oplossing voor te vinden. Men kan de persoon in de combifunctie gewoon twee contracten aanbieden of men kan het personeel in dienst nemen bij een organisatie en dan detacheren naar de andere organisaties. Eén van de knelpunten die zich voordoet bij het detacheren van personeel, is de BTW-heffing. BTW wordt geheven op de levering van goederen en diensten die door ondernemers in het kader van hun onderneming worden verricht (artikel 1 Wet op de Omzetbelasting). Scholen zijn niet BTW-plichtig zolang het om onderwijs geven gaat. Dit staat omschreven in de Wet op de Omzetbelasting artikel 11 lid 1 letter o punt 1 en punt 2. Wanneer scholen personeel deta-

cheren naar de kinderopvang, dan gaat het niet meer om onderwijs geven en moet er dus wel BTW geheven worden over deze dienst.

Volgens artikel 11 lid 1 punt w van de Wet op de omzetbelasting 1968 worden kindercentra vrijgesteld voor het leveren van de dienst kinderopvang. Met de invoering van de Wet kinderopvang is echter een tegenstrijdigheid ontstaan, aangezien artikel 11 lid 1 punt w van de Wet op de omzetbelasting 1968 vooralsnog niet is toegeschreven op de Wet kinderopvang. Om deze tegenstrijdigheid op te lossen, is door de Staatssecretaris van Financiën een beleidsbesluit genomen die de vrijstelling van BTW-heffing voor kinderopvangcentra waarborgt. Dit beleidsbesluit is van kracht in afwachting van de wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 waarin de kinderopvang wordt vrijgesteld. Deze vrijstelling geldt echter dan ook alleen voor het leveren van de dienst kinderopvang. Het detacheren van personeel valt hier niet onder. Daarom zal een kinderopvangorganisatie die personeel detacheert naar een school ook BTW moeten heffen over dit personeel.

Conclusies combinatiefuncties CAO's

Inmiddels is er al een hoop uitgezocht en gepubliceerd over het combineren van functies en het zou te ver gaan dat allemaal te herhalen in het kader van het genoemde knelpunt combinatiefuncties.¹ Er is momenteel een stuurgroep onder regie van het Ministerie van SZW bezig met het uitzoeken wat de knelpunten zijn op het gebied van arbeidsvoorwaarden en het opleidingsstelsel bij combinatiefuncties. Op basis van de resultaten zal men met een advies komen hieromtrent. Het probleem dat er bij combinatiefuncties sprake is van twee verschillende werkgevers blijft bestaan. Er zal dus door de samenwerkende organisaties een oplossing voor moeten worden gezocht.

Bronnen: -Landelijk: Wet op de Omzetbelasting 1968 artikel 1 punt a.
-Landelijk: Wet op de Omzetbelasting artikel 11 lid 1 letter o punt 1 en punt 2.
-Landelijk: Beleidsbesluit CPP2005/909M.

Gemeld knelpunt: combinatiefuncties praktisch

Bij de combinatie van de functie onderwijsassistent-leidster BSO komt het probleem naar voren dat wanneer de school vrij is, de onderwijsassistent ingezet moet worden in de buitenschoolse opvang. Dit kan problematisch zijn bij bijvoorbeeld teamuitjes en stafvergaderingen. Degene met de combinatiefunctie kan hier dan niet bij zijn, omdat hij of zij de kinderen moet opvangen in de BSO. Ook in de reguliere schoolvakanties wordt het lastig, omdat juist ook in deze periode een beroep wordt gedaan op de buitenschoolse opvang.

Wetgevingen en conclusie combinatiefuncties praktisch

Dit knelpunt is niet zozeer het gevolg van wet- en regelgeving. Het is een praktisch vraagstuk dat speelt wanneer men binnen een samenwerkingsverband functies wil combineren.

¹ Voor een overzicht hiervan wordt verwezen naar het Bulletin Arbeidsmarkt en Welzijn Zuid-Holland, te downloaden via www.zok.nl. Via deze website kan ook het handboek 'Combinatiefuncties realiseren' besteld worden. Tevens wordt verwezen naar het rapport Combinatiefuncties in onderwijs, kinderopvang en welzijn, te downloaden via www.regioplan.nl.

Gemeld knelpunt: combinatiefuncties financiën

Er wordt gewacht op ESF-3-geld ter financiering van de combinatiefuncties. Er is nog geen beheerder voor het geld en daarom kan de subsidie nog niet worden verstrekt.

Wetgevingen en conclusie combinatiefuncties financiën

Voor de uitvoering van het ESF-3-programma 'Dagarrangementen en Combinatiefuncties' zal het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) optreden als clusteraanvrager. OCW zal in nauwe samenwerking met SZW het programma 'Dagarrangementen en Combinatiefuncties' uitwerken. Projectvoorstellen kunnen naar verwachting in het najaar van 2005 ingediend worden en ze worden uitgevoerd vanaf het moment dat het Agentschap SZW de aanvraag van OCW positief beoordeelt.

4.2 Knelpunten op het gebied van tussenschoolse opvang

Gemeld knelpunt: vrijwilligers in de tussenschoolse opvang

- a) Er is een maximum aan vergoeding die vrijwilligers per jaar mogen krijgen voor hun diensten. Dit kan belemmerend werken als vrijwilligers meer willen werken in de tussenschoolse opvang.
- b) Kinderopvangcentra mogen geen vrijwilligers in dienst hebben, omdat ze onder de vennootschapsbelastingwet vallen. Hierdoor kunnen scholen de tussenschoolse opvang niet in zijn geheel uitbesteden aan een kinderopvangorganisatie.

Wetgeving vrijwilligers in de tussenschoolse opvang

- a) Het maximumbedrag dat een vrijwilliger jaarlijks aan onkostenvergoeding mag ontvangen ligt op 735 euro per jaar en op 21 euro per week. Dit wordt omschreven in het besluit Arbeidsverhouding en kostenvergoeding van vrijwilligers nr CPP2003/2042M. Tot dit bedrag wordt de vrijwilligersvergoeding niet als loon aangemerkt, en hoeven over de vergoeding door de werkgever ook geen premies te worden betaald.
- b) Volgens de Wet Vennootschapsbelasting artikel 1 en 2 zijn kinderopvangorganisaties vennootschapsbelastingplichtig. Wanneer een bedrijf vennootschapsbelastingplichtig is, mag deze inderdaad geen vrijwilligers in dienst hebben. Dit staat omschreven in het beleidsbesluit CPP2003/2042M. Werkt een kinderopvangorganisatie dus met vrijwilligers in de tussenschoolse opvang, dan wordt de vrijwilligersvergoeding als loon aangemerkt en moet men achteraf diverse heffingen betalen.

Conclusie vrijwilligers in de tussenschoolse opvang

Er zitten beperkingen aan het inzetten van vrijwilligers in de tussenschoolse opvang. Wanneer een kinderopvangorganisatie de tussenschoolse opvang als een totaalpakket wil aanbieden, dan zullen zij om financiële redenen waarschijnlijk niet met vrijwilligers werken. Voor scholen is het niet mogelijk om de vrijwilligers meer dan het maximumbedrag te vergoeden.

Bronnen: -Landelijk: Wet Vennootschapsbelasting artikel 1 en artikel 2.
-Landelijk: Beleidsbesluit CPP2003/2042M.

Gemeld knelpunt: leraren in de tussenschoolse opvang

Onderwijzend personeel mag de tussenschoolse opvang niet doen, omdat ze volgens de Arbowet 30 minuten pauze tussen de middag hebben.

Wetgeving leraren in de tussenschoolse opvang

In het 'Statuut sociaal beleid' van de CAO onderwijspersoneel 2002-2005 staat onder paragraaf C4 dat personeel dat langer dan vijf en een half uur werkt, twee keer een kwartier, dan wel een half uur pauze heeft. Ook moeten pauzes binnen een bepaalde periode liggen, namelijk tussen twee uur na het begin van de werkdag en twee uur voor het einde (dit is gebaseerd op de arbeidstijdenwet, artikel 5:10).

Conclusie leraren in de tussenschoolse opvang

Het is theoretisch gezien mogelijk om leraren tussen de middag door te laten werken, maar dan moeten ze op een ander moment van de dag wel een half uur pauze opnemen. Praktisch gezien zal het dus erg lastig worden om de leraren in de tussenschoolse opvang in te zetten.

Bron: -Landelijk: Arbeidstijdenwet artikel 5:10 lid 3 en 4.

Gemeld knelpunt: inzetten van kinderopvangleidsters in de tussenschoolse opvang

- a) Kinderopvangleidsters kunnen niet worden ingezet in de tussenschoolse opvang, omdat het verplichte leidster-kindratio lager is voor kinderopvanginstellingen. Dat betekent dat de groepen in de tussenschoolse opvang kleiner moeten worden dan nu het geval is. De kosten van de tussenschoolse opvang worden dan ook hoger.
- b) In de tussenschoolse opvang mogen door een kinderopvangorganisatie alleen maar leidsters met een SPW3-diploma worden ingezet. Dat is namelijk het verplichte niveau voor leidsters in de kinderopvang. Er is tegenwoordig ook een opleiding tot leidster tussenschoolse opvang op SPW2-niveau. De kinderopvangorganisaties mogen deze mensen echter niet inzetten in de tussenschoolse opvang, omdat ze niet aan de opleidingseis voor de kinderopvang voldoen.
- c) Wanneer een kinderopvangorganisatie haar eigen personeel inzet, dan wordt de tussenschoolse opvang een stuk duurder. Kinderopvangcentra zijn namelijk BTW-plichtig en er moet daarom 19 procent BTW geheven worden over de geleverde diensten.

Wetgeving inzetten van kinderopvangleidsters in de tussenschoolse opvang knelpunten a en b

In de CAO kinderopvang 2005 wordt wat betreft de groepsgrootte en de inzet van groepsleiding verwezen naar artikel 3 en 4 van de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang. Dit betekent dat in de kinderopvang maximaal 30 kinderen in een groep mogen indien er naast twee gediplomeerde leidsters één volwassene aanwezig is. Er geldt dan dus een leidster-kindratio van 1:15 (mits ondersteund door nog een andere volwassene).²

² Voor de invoering van de Wet kinderopvang golden voor de groepsgrootte en het leidster-kindratio de aantallen die in de CAO kinderopvang 2004 stonden omschreven. Hierbij was voor 4- tot 12-jarigen een maximum van 20 kinderen per groep gesteld, met een leidster-kindratio van 1:10.

In de Wet op het Primair onderwijs (WPO) staat in artikel 45 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. Per 1 januari 2006 wordt dit artikel aangevuld met een bepaling dat het bevoegd gezag van de school ook zorg moet dragen voor de verzekering van de wettelijke aansprakelijkheid tijdens de middagpauze. Anders gesteld: de tussenschoolse opvang wordt niet in de Wet kinderopvang geregeld. Kwaliteitseisen van deze wet en de beleidsregels zijn niet van toepassing in de tussenschoolse opvang. Leidsters met een SPW2-opleiding kunnen daarom wel door een kinderopvangorganisatie worden ingezet in de tussenschoolse opvang. Een kinderopvangorganisatie kan in de tussenschoolse opvang ook met een hoger leidster-kindratio werken dan in de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang is omschreven.

Omdat de tussenschoolse opvang niet onder de nieuwe Wet kinderopvang valt, krijgen ouders voor de kosten van de tussenschoolse opvang geen tegemoetkoming uitbetaald door de Belastingdienst, ook niet als de tussenschoolse opvang in handen is van een kinderopvangorganisatie.

Wetgeving inzetten van kinderopvangleidsters in de tussenschoolse opvang knelpunt c

Met de Wet kinderopvang is er een tegenstrijdigheid ontstaan wat betreft de BTW-heffing in de kinderopvang. De Wet op de Omzetbelasting geeft namelijk aan dat kinderopvangorganisaties hiervoor zijn vrijgesteld, terwijl de Wet kinderopvang deze vrijstelling ongedaan maakt. In het Beleidsbesluit van 14 april 2005 CPP2005/909M wordt deze tegenstrijdigheid opgelost. Het beleidsstuk loopt vooruit op een wetwijziging waarbij de kinderopvang én de tussenschoolse opvang worden vrijgesteld van BTW-heffing voor hun geleverde diensten per 1 januari 2005.

Conclusies kinderopvangleidsters in de tussenschoolse opvang knelpunt a tot met c

De MOgroep en de Branchevereniging ondernemers in de kinderopvang hebben Algemene Voorwaarden voor Kinderopvang Dagopvang en Buitenschoolse Opvang ondertekend. Deze Algemene Voorwaarden zijn opgesteld op basis van de Wet Kinderopvang en alle leden zijn geboden zich hieraan te houden. In de Algemene Voorwaarden is afgesproken dat het toezicht tussen de middag niet onder de definitie van kinderopvang valt. Aan de ene kant maakt dit het makkelijker om de TSO uit te besteden aan de kinderopvang. Er hoeft namelijk geen rekening te worden gehouden met de regels omtrent het vloeroppervlak, het leidster-kindratio en het opleidingsniveau van de leidsters als een kinderopvangorganisatie TSO aanbiedt. Bovendien hoeft men met de invoering van het beleidsbesluit CPP2005/909M geen BTW te heffen over de diensten die de kinderopvang levert, ook niet voor de inzet van kinderopvangleidsters in de TSO. Aan de andere kant wordt het met het ondertekenen van dit verdrag minder vanzelfsprekend dat een kinderopvangorganisatie tussenschoolse opvang aanbiedt.

Bronnen: -Landelijk: CAO kinderopvang 2004 artikel 24 lid 1 en lid 2.

-Landelijk: Beleidsregels Kwaliteit Kinderopvang (niet bindend) artikel 3 en 4 en artikel 5 lid 1.

-Landelijk: Wet op het Primair onderwijs artikel 45.

-Landelijk: Beleidsbesluit CPP2005/909M.

4.3 Knelpunten op arbeidsrechtelijk gebied

Gemeld knelpunt: inhuren van freelancers door scholen

Als school mag je maar een beperkt aantal uren freelancers invoeren. Hier lopen scholen tegenaan bij het inhuren van personeel voor naschoolse activiteiten.

Wetgeving inhuren van freelancers door scholen

Wanneer een freelancer gedurende drie opeenvolgende maanden, wekelijks dan wel gedurende ten minste twintig uren per maand arbeid verricht, dan is er sprake van een arbeidscontract op basis van rechtsvermoeden. Dit staat omschreven in artikel 7:610a BW.

Conclusies inhuren van freelancers door scholen

Er zitten beperkingen aan het inhuren van freelancepersoneel. Wanneer op te grote schaal freelancepersoneel wordt ingezet, krijgen ze automatisch een arbeidscontract. Dit is voor scholen ongunstig omdat zij gebonden zijn aan een afvloeiingsregeling volgens artikel 48 Rechtspositiebesluit onderwijs. Deze afvloeiingsregeling moet door het bevoegd gezag van de school (schoolbestuur of gemeente) worden vormgegeven. In veel gevallen hangt de volgorde van ontslag af van de diensttijd en het hebben van een vast of een tijdelijk contract. Hoe meer mensen er in dienst zijn, voor des te meer mensen er een afvloeiingsregeling moet worden getroffen in geval van een terugloop van het leerlingenaantal.

Bronnen: -Landelijk: Burgerlijk Wetboek artikel 7:610a.
-Landelijk: Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel artikel 48.

Gemeld knelpunt: inruilen van FRE's voor bewegingsconsulenten

Mensen die tegenwoordig van de PABO komen, hebben niet meer de bevoegdheid om bewegingsonderwijs te geven. Als een school bewegingsconsulenten wil inzetten voor het geven van bewegingsonderwijs, dan kunnen ze dat doen door het inruilen van FRE's van hun eigen personeel. Deze ruil is echter ongunstig. Scholen moeten namelijk meer FRE's inleveren dan dat ze er uren aan bewegingsconsulenten voor terugkrijgen.

Wetgeving inruilen van FRE's voor bewegingsconsulenten

Bij de instantie die de bewegingsconsulenten uitbesteedt, vertelt men dat de prijs van deze bewegingsconsulenten ongeveer hetzelfde is als het bedrag dat een docent in schaal LA kost volgens CAO Onderwijs. Bovendien heeft de school het voordeel dat ze de bewegingsconsulent niet in dienst hoeven nemen. Men loopt niet tegen extra personeelslasten aan als het leerlingaantal eventueel terugloopt. De gemeente betaalt eenderde van de kosten voor bewegingsconsulenten die scholen moeten betalen. Scholen zijn dus relatief goedkoop uit.

Conclusie inruilen van FRE's voor bewegingsconsulenten

Er lijkt hier sprake van miscommunicatie tussen de gemeente en de instelling die de bewegingsconsulenten uitbesteedt.

4.4 Knelpunten op het gebied van privacy

Gemeld knelpunt: privacywetgeving belemmert informatieoverdracht

- a) Als een peuterspeelzaal in het kader van VVE gegevens over kinderen aan een school wil doorgeven, moeten ouders hiervoor eerst toestemming geven. Als ouders geen toestemming geven, mag de informatie niet worden overgedragen. Dit zijn soms juist de gevallen waarbij het wel belangrijk is dat er informatie over het kind wordt overgedragen. Sommige instellingen bespreken deze kinderen ‘anoniem’. Ze noemen dan niet de naam van het kind, terwijl iedereen toch wel weet om wie het gaat. In andere organisaties gaat men er strikter mee om, en zorgt men dat als ouders het niet willen, de informatie ook niet wordt doorgegeven.
- b) Privacywetgeving werkt knellend omdat verschillende organisaties hun eigen privacyreggeving erop nahouden en zich daarop beroepen. Soms lijken organisaties dit te benutten om zich afzijdig te houden. Er moeten convenanten komen waarin wordt vastgelegd hoe in het kader van de ketenzorg kan worden samengewerkt wat betreft de privacy.

Wetgeving privacywetgeving belemmert informatieoverdracht

Om na te gaan wat wel en wat niet kan op basis van privacywetgeving is Privacy op Scholen en in Multidisciplinaire Teams gebruikt. De Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) is van toepassing op het verwerken van persoonsgegevens.

In artikel lid 1 punt a staat dat de WBP van toepassing is op alle gegevens die identificeerbaar zijn tot een natuurlijk persoon. Het zogenaamd anoniem bespreken van kinderen waarbij iedereen weet om wie het gaat, stuit dus op dezelfde eisen omtrent privacywetgeving als het bij toenaam bespreken van kinderen.

In hoofdstuk 5 van de WBP staat verwoord dat de betrokkenen (in dit geval de ouders) op de hoogte moeten worden gesteld van de informatieoverdracht, voor welk doeleinde dat wordt gedaan en alle andere relevante informatie (artikel 33 en 34 WBP). Daarnaast moet er een redelijke termijn gesteld worden waarin de ouders bezwaar kunnen maken (artikel 35 WBP). Zijn ouders het niet eens met de overdracht, dan moet het belang van de overdracht afgewogen worden tegen het belang van de ouders om niet over te dragen (artikel 36 WBP). Alleen in zeer uitzonderlijke gevallen kan men dit bezwaar van ouders naast zich neerleggen (artikel 43 WBP).

Conclusie privacywetgeving belemmert informatieoverdracht

Het probleem met de privacywetgeving is dat er zonder toestemming van de ouders geen informatie mag worden overgedragen. Vaak zijn de kinderen waarvan de ouders geen toestemming geven, juist die kinderen waarbij de overdracht wel van belang is. Hier stuiten de instellingen dan op een probleem. Er moet dan de moeilijke afweging worden gemaakt tussen het belang dat het kind erbij heeft als de informatie zonder toestemming van de ouders wordt overgedragen, en het recht van het kind en het gezin op privacy.

Bron: -Landelijk: Wet bescherming persoonsgegevens artikel 1 lid a, 33, 34, 35 en 43.

4.5 Conclusie

De in dit hoofdstuk behandelde knelpunten hebben geen betrekking op verschillende wet- en regelgeving van de samenwerkende instanties. Het zijn wel knelpunten die de samenwerking belemmeren, omdat de wetgeving en de kaders daar omheen gebaseerd zijn op afzonderlijk opererende instellingen. Dit brengt onduidelijkheid met zich mee. Er zijn bovendien weinig ‘good practices’ waardoor instanties veel dingen zelf moeten uitzoeken. Daarnaast kunnen de kosten van samenwerking hoog oplopen vanwege het feit dat er bepaalde arbeidsrechtelijke constructies moeten worden opzet als het gaat om samenwerking op het gebied van personeel. Dit alles kan tot gevolg hebben dat de voorzieningen toch afzien van bepaalde vormen van samenwerking.

5 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In dit rapport doen we in opdracht van het Ministerie van OCW verslag van een onderzoek naar de mate waarin het tot stand brengen van samenhang in voorzieningen voor nul- tot twaalfjarigen gehinderd wordt door knellende wet- en regelgeving. Het onderzoek is begin 2005 uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek.

Om knelpunten te traceren, is een oproep geplaatst op een groot aantal relevante websites. Vervolgens zijn respondenten in twintig gemeenten gebeld. De selectie van te interviewen gemeenten is gemaakt op basis van een lijst van gemeenten die in het Jaarbericht Brede Scholen in Nederland 2003 hadden aangegeven knelpunten te ondervinden bij het tot stand brengen van samenwerking. Zij, en veertien andere sleutelinformanten (onder meer directeuren van kinderopvangorganisaties, mensen van adviesorganisaties voor brede scholen, en directeuren van brede scholen zelf), zijn vervolgens gebeld met de vraag of knellende wet- en regelgeving knelpunten oplevert bij de samenwerking. Tot slot zijn diverse literatuurbronnen geraadpleegd. Van alle genoemde knelpunten bij het realiseren van samenhangende voorzieningen voor nul- tot twaalfjarigen is vervolgens onderzocht of deze inderdaad het gevolg waren van knellende wet- en regelgeving.

We presenteren hieronder puntsgewijs de belangrijkste bevindingen en conclusies van het onderzoek. Dit doen we aan de hand van de drie onderzoeksvragen:

- *In welke mate ondervinden gemeenten/instellingen/scholen werkelijk hinder van wet- of regelgeving of de wijze van financiering?*
- *Gaat het om wetten/regels/financiering van gemeenten of van het Rijk (of elders?)*
- *Welk soort instellingen ondervindt werkelijk hinder en in welk soort gemeenten wordt werkelijk hinder ervaren?*

Voor een antwoord op de vraag om welke wetten, regels, wijzen van financiering het bij deze vraagstelling precies gaat, verwijzen we, vanwege de gedetailleerde niveau van de informatie, naar de hoofdtekst.

In welke mate ondervinden gemeenten/instellingen/scholen werkelijk hinder van wet- of regelgeving of de wijze van financiering?

Hoofdconclusie: geen strijdige wet- en regelgeving

In het onderzoek zijn geen wetten of regels gevonden die het tot stand brengen van samenhang in voorzieningen voor nul tot twaalfjarigen blokkeren.

- Ervaren knelpunten zijn veelal gebaseerd op verkeerde informatie of een verkeerde interpretatie van wet of regelgeving. Wanneer de wet- en regelgeving wordt nagetrokken, blijkt dat er geen juridische basis is voor de knelpunten.
- Met de invoering van de Wet kinderopvang is er veel verandering gekomen in het kwaliteits- en toezichtarrangement voor kinderopvang. In plaats van gedetailleerde regels over veiligheid en gezondheid, zoals veelal opgenomen in de gemeentelijke verordeningen, geven de Wet kinderopvang en de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang landelijk eisen waaraan de houders moeten voldoen. De kinderopvangondernemers zijn verantwoordelijk voor verantwoorde kinderopvang, waaronder het veiligheids- en gezondheidsbeleid. Zij zijn verplicht hiervoor een risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid uit te voeren. Voor de ondernemers zijn hiervoor modellen ter beschikking gesteld. Het is de taak van de GGD'en om kinderopvangcentra te inspecteren op het naleven van de eisen uit de wet en de beleidsregels en de door de houders opgestelde risico-inventarisatie te beoordelen.

Het veld meldt hinder van de wijze van financiering

- Bijna alle respondenten melden knelpunten in de samenwerking die samenhangen met de wijze van financiering.
- Gemeenten en instellingen geven aan dat ze een structurele bijdrage voor de samenwerking missen. Daarom zetten scholen en gemeenten subsidies in om de samenwerking te financieren. Wanneer de subsidies ophouden, komt de samenwerking echter in gevaar.
- Een ander knelpunt in de financiering heeft te maken met het feit dat ondanks de samenwerking iedere organisatie zijn eigen financiële belang heeft. Dit geldt zowel voor de samenwerkende organisaties (scholen, kinderopvanginstellingen), als voor gemeenten die de samenwerking aansturen (afdeling exploitatie versus afdeling onderwijshuisvesting). Bij het samenwerken ontstaan hierdoor discussies over wie voor wat moet betalen en wie het laatste woord heeft in beslissingen.

Naast het knelpunt rond toezicht zijn er diverse andere knelpunten

- In het onderzoek zijn diverse knelpunten gemeld die het gevolg zijn van het feit dat de wet- en regelgeving niet is ingericht op samenwerking. Deze knelpunten doen zich voor bij de tussenschoolse opvang (financiële drempels als kinderopvangorganisaties vrijwilligers inzetten en omdat de TSO niet onder de Wet kinderopvang valt, waardoor ouders geen recht hebben op een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang als de TSO wordt uitbesteed aan de kinderopvang), bij het combineren van functies (twee verschillende werkgevers en twee verschillende CAO's) en bij de overdracht van informatie tussen verschillende instanties als gevolg van de privacywetgeving (het vetorecht van ouders als gaat om het overdragen van informatie over het kind).

Gaat het om wetten/regels/financiering van gemeenten of van het Rijk (of elders)?

- Over het algemeen zijn de door de respondenten genoemde knelpunten gerelateerd aan wetgeving op landelijk niveau.
- We vinden op alle niveaus knelpunten in de financiering terug. Er zijn verschillende ministeries met elk hun eigen geldstromen (landelijk niveau). Binnen gemeenten zijn eveneens verschillende afdelingen met eigen geldstromen (gemeentelijk niveau) en de instellingen tot slot hebben ook hun eigen belangen bij hun financieringsstromen (instellingsniveau). De verschillende financieringsstromen op landelijk en gemeentelijk niveau richten zich veelal op verschillende instellingen (bijvoorbeeld OCW--> scholen).
- De knelpunten op het gebied van de privacy en in de arbeidsrechtelijke sfeer zijn het gevolg van de wetgeving op Rijksniveau. Ook hier gaat het echter niet zozeer om knellende wetgeving, maar om wetgeving die niet is ingericht op samenwerking.

Welk soort instellingen ondervindt werkelijk hinder en in welk soort gemeenten wordt werkelijk hinder ervaren?

- Uit de interviews is niet naar voren gekomen dat in één bepaald type gemeenten of bij één bepaald type instellingen er meer knelpunten in wet- of regelgeving worden ervaren dan in andere.
- Wel worden er naarmate instellingen meer samenwerken, meer knelpunten gemeld. Bij gemeenten en instellingen waar de samenwerking nog in een startfase zit, hebben de meeste knelpunten betrekking op financiering en het beheer en de exploitatie van gebouwen. Naarmate de samenwerking intensiever wordt en een formeler karakter krijgt, worden er echter meer knelpunten in wet- en regelgeving ervaren.

Aanbevelingen op basis van het onderzoek

- Veel knelpunten zijn het gevolg van het feit dat de huidige wet- en regelgeving niet is ingericht op samenwerking. Vanuit dit besef blijft het daarom van belang dat het streven naar en het proces van realisatie van samenhang in de voorzieningen, de komende jaren actief ondersteund wordt. .
- Samenwerkende instellingen kunnen voordeel hebben bij het wederzijds inzetten van elkaars personeel. Om die reden verdient het aanbeveling combifuncties verder te stimuleren. Een vergaand, en op korte termijn niet realiseerbaar alternatief, is het om alle instellingen, en daarmee alle aanstellingen, bij één werkgever/stichting onder te brengen.
- Uit het feit dat veel van de door respondenten ervaren knelpunten gebaseerd zijn op verkeerde informatie of een verkeerde interpretatie van wet of regelgeving kan geconcludeerd worden dat de wederzijdse communicatie tussen het Rijk en het veld niet optimaal verloopt. Van beide kanten zou hier meer aandacht aan moeten worden besteed. Het veld moet onduidelijkheden melden, terwijl het Rijk ervoor moet zorgen dat er in het veld duidelijkheid bestaat omtrent de vigerende wet- en regelgeving.

LITERATUURLIJST

Aventurijn, JSO en PJ partners (2004). Provincie Zuid-Holland. *Handboek brede school Zuid-Holland*. Bleiswijk: Drukkerij NKB

Johanisse, S., en G. Coenen (2000). *Een Schoolvoorbeeld voor toepassing van PPS*, Den Haag: Kenniscentrum PPS.

Kenniscentrum (1999). Ministerie van Financiën. Kenniscentrum publiek-private samenwerking, *Voortgangsrapportage PPS*, april 1999.

Liempd, H.M.J.A. van, en E.K. Hoekstra (2004). *Evaluatieonderzoek kwaliteit huisvesting kindercentra*. Eindhoven: Waarborgfonds Kinderopvang 2004

Oberon (2003). *Brede scholen in Nederland*. Jaarbericht 2003. Utrecht: Oberon.

Rooy, A. de, A. van Weerdenburg, P. de Jong en H. Born (2002). *Leidraad voor multifunctionele accommodaties*. Deloitte & Touche ICS Adviseurs. Den Haag: Commissie Dagarrangementen.

Sauerwein, L. (2005). *Privacy op scholen en in multidisciplinaire zorgteams. De 40 meest gestelde vragen over privacy van leerlingen*. Amsterdam: SWP.

Vermeij, A., en S.W. van der Ploeg (2003). *Combifuncties in onderwijs, kinderopvang en welzijn*. Regioplan:Amsterdam

Vos, M., J. Mur en G. Homburg (2003). *Monitor dagindeling. Overzicht 140 experimenten*. Amsterdam: Regioplan

Weerd, M. de, en P.J. Krooneman (2004). *Opvoed-, opgroei- en gezinsondersteuning in gemeenten*. Amsterdam:Regioplan

Weimar, M.(2003). Bulletin Arbeidsmarkt en Welzijn Zuid-Holland. *Aan de slag met combifuncties in kinderopvang, onderwijs en welzijnsinstellingen*. Rotterdam: werkweb A&O Net Welzijn Zuid-Holland

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Plaatsen waar de oproep tot het melden van knelpunten is verschenen

Websites waarop de oproep heeft gestaan:

- <http://www.bredeschool.nl>
- <http://www.kinderopvang.nl>
- <http://www.kinderopvang-net.nl>
- <http://www.minocw.nl>
- <http://www.mogroep.nl>
- <http://www.onderwijsachterstanden.nl>
- <http://www.operatie-jong.nl>
- <http://www.vng.nl>

Andere plekken waar de oproep onder de aandacht is gebracht:

- De Minister van OCW heeft op het congres ‘Innovaties in en rond de brede school’ op de oproep gewezen.
- In een nieuwsbrief van het congres ‘Innovaties in en rond de brede school’ is gewezen op de oproep.
- Er heeft een oproep gestaan in de ledenbrief van de MO-groep.
- Er is een artikel over het onderzoek, plus een oproep verschenen in het maartnummer van het tijdschrift Plein Primair.

Er is een oproep verschenen in het januari/februarinummer van het tijdschrift 0-25.

BIJLAGE 2

Leden begeleidingscommissie

- Mireille van Duuren, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- Petra Heida, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- Astrid Hooijmaijers, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;
- Maartje Jacobs, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;
- Guust Linders, Vereniging van Nederlandse Gemeenten;
- Anke Muusse-Schrevel, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- Gert Jan Rietveld, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport;
- Drieska Roks, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport;
- Emile Soetendal, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- Karin Westerbeek Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Lijst van respondenten

Lijst van de geïnterviewde gemeenten:

- Achtkarspel
- Alkmaar
- Alphen-Chaam
- Brielle
- Den Helder
- Geldrop-Mierlo
- Gouda
- Haren
- Hoogeveen
- Hummelo en Keppel
- Leusden
- Meppel
- Noordoostpolder
- Roermond
- Roosendaal
- Terneuzen
- Vlissingen
- Weststellingwerf
- Zeist
- Zoetermeer

Gesproken sleutelrespondenten:

- Dhr Bakx Kobergroep
- Dhr Fransen Stichting Brede scholen
- Dhr van Gerwen Spilproject Eindhoven
- Dhr de Haan Besturenraad Protestants Christelijk Onderwijs
- Mw Hermans PRC Zuid vestiging Eindhoven
- Mw Hol Stichting kinderopvang Humanitas
- Mw Van Hoof Cumulus Kinderopvang
- Mw Hopmans Kinderopvang Bijdehand
- Dhr Hustinx Primo Noord Holland
- Mw Van der Kroef Kinderrijk
- Dhr Permetier Kinderopvang DAK
- Mw Pronk Radius Nederland
- Mw Verkuijlen Bijlmer Montessori School
- Mw Zwaan Skohold BV

Gedurende het onderzoek is voor het vergaren van aanvullende informatie telefonisch contact geweest met respondenten, onder meer van de GGD's, de MO-groep, het NIZW en de belastingdienst.