

Vergaderjaar 2001–2002

26 587

Kinderopvang

Nr. 19

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2002

Inleiding

Het overblijven¹ tussen de middag krijgt de laatste jaren steeds meer maatschappelijke en politieke aandacht. Niet alleen vanwege knelpunten die in de huidige overblijfsituatie worden gesignaleerd, maar ook als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen. In deze brief beschrijf ik, mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mevrouw Adelmund, en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mevrouw Verstand, welke stappen de komende jaren moeten worden gezet om het overblijven als schakel in de totale keten van een sluitende dagindeling te verbeteren.

Achtereenvolgens komen in deze brief aan de orde: de huidige situatie, de gewenste situatie en de eerste stappen op weg naar verbetering. Er worden verschillende opties gepresenteerd met betrekking tot de financiering van de verbeterde overblijfsituatie die als bouwstenen kunnen dienen voor toekomstig beleid. De politieke besluitvorming over de voorstellen in deze brief zal in het volgende kabinet moeten plaatsvinden.

Arbeidsmarktontwikkelingen zoals een toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen en een afnemend aantal vrijwilligers hebben een grote invloed op de huidige overblijfsituatie. Het kabinetsbeleid is erop gericht de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen te bevorderen. Gestreefd wordt naar een arbeidsparticipatie van 65% van de vrouwen in 2010. Een grotere arbeidsparticipatie leidt tot aanzienlijke maatschappelijke en financiële baten. Om dit mogelijk te maken zijn bepaalde maatschappelijke investeringen gewenst. Door de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen neemt de behoefte aan opvang voor kinderen met werkende ouders toe, inclusief de behoefte aan opvang tussen de middag. Daarnaast neemt het aanbod van vrijwilligers die het overblijven begeleiden af. Het zijn immers veelal de «niet werkende» moeders die worden ingeschakeld om het overblijven te begeleiden. De huidige situatie ten aanzien

¹ De termen «overblijven» en «tussenschoolse opvang» worden vaak door elkaar gebruikt. In deze beleidsnota wordt de term «overblijven» gebruikt voor de huidige situatie en tussenschoolse opvang voor de toekomstige, verbeterde situatie. In de huidige situatie vindt het overblijven plaats in de klas of in een gemeenschappelijke ruimte; het duurt gemiddeld anderhalf uur, waarbij een deel van de tijd wordt besteed aan het gezamenlijk eten van de lunch en een deel aan (buiten) spelen. Bij scholen met een continuïteitsrooster is de gemiddelde overblijftijd drie kwartier.

van het overblijven laat op onderdelen te wensen over en leidt bij onveranderd beleid op den duur tot meer problemen.

In 1999 verscheen het rapport «Van overblijven naar tussenschoolse opvang» van de FNV, de Vrouwen Alliantie en het Netwerk Schoolkinderopvang¹. In dit rapport is een aantal knelpunten ten aanzien van het overblijven gesignaleerd, zoals onvoldoende geschikte overblijfruimten in de school, te grote groepen overblijvende kinderen, een gebrek aan overblijf-begeleiders, en niet-professionele begeleiding door vrijwilligers. Dit kan onrustige en onveilige situaties opleveren voor kinderen en leidt tot ontevredenheid bij scholen, ouders en kinderen. In het rapport wordt een toekomstvisie voor het overblijven neergelegd: het primair onderwijs zou binnen een termijn van tien jaar moeten beschikken over professionele tussenschoolse opvang. Dat wil zeggen: onder leiding van gekwalificeerde werknemers en met wettelijke kwaliteitseisen.

Ook andere organisaties zoals de Algemene Onderwijsbond, de Onderwijsbond CNV, de Vereniging voor Openbaar Onderwijs (VOO), het Instituut voor de Ontwikkeling van Schoolkinderopvang (IOS) en de Stuurgroep Dagindeling hebben de afgelopen jaren gepleit voor verbetering van de huidige overblijfsituatie². Heel recent heeft de Commissie Dagarrangementen een advies uitgebracht over samenhang tussen voorzieningen voor onderwijs, opvang en vrije tijd³.

Ook de Tweede Kamer heeft aangegeven waarde te hechten aan een professionele, kwalitatief goede tussenschoolse opvang. Bij de begrotingsbehandelingen van VWS, OCenW en SZW zijn hiertoe amendementen en een motie ingediend om de experimenten met overblijfmogelijkheden te vergroten en om de voorbereidingen voor een definitieve regeling te treffen⁴.

Het kabinet is van mening dat het overblijven een belangrijke schakel is in het realiseren van een sluitende dagindeling voor kinderen en hun ouders. In de keten «voorschoolse opvang – school – overblijven – school – naschoolse opvang» is het overblijven de enige schakel die (nog) niet professioneel is geregeld. De doelstelling van tussenschoolse opvang is dat schoolkinderen tijdens de lunchpauze in de gelegenheid worden gesteld onder pedagogisch verantwoorde begeleiding te eten, te spelen en tot rust te komen.

Het belang van het kind staat daarbij centraal. Een goede tussenschoolse opvang draagt bij aan rust voor zowel de leerlingen als de leerkrachten. Het bevordert daarmee de ontwikkeling van kinderen. Onder begeleiding van daartoe opgeleide overblijfkraften is het mogelijk een gunstig pedagogisch klimaat te scheppen. Daardoor verloopt het direct erop aansluitend leren ordelijk en daarmee ook effectiever. Daarnaast biedt tussenschoolse opvang ouders meer mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren. Bovendien draagt professionalisering van het overblijven bij aan de kans op betaald werk voor de huidige overblijfkraften met tevens meer kans op doorgroeimogelijkheden. Tussenschoolse opvang dient verschillende belangen. Tegenover de kosten om tot verbetering van de huidige situatie te kunnen komen, staan dus ook baten⁵.

De ambitie is om de kwaliteit en toegankelijkheid van een sluitende dagindeling te verbeteren, zodanig dat het kinderen volop ontwikkelingskansen biedt én ouders in de gelegenheid stelt te werken.

In deze beleidsbrief is de focus gericht op de schakel «overblijven», die in het licht van de totale keten binnen de dagindeling wordt gezien. Ouders en kinderen moeten een sluitende dagindeling zelf in kunnen vullen. Een manier om een sluitende dagindeling te bereiken is via een dagarrangement, waarbij het kabinet de definitie van de Commissie

¹ FNV, Vrouwen Alliantie, Netwerk Schoolkinderopvang, Van overblijven naar tussenschoolse opvang. Door professionalisering garanties voor kwaliteit en continuïteit van opvang van schoolkinderen tussen de middag, Utrecht, september 1999.

² Zo heeft de VOO op 23 maart 2001 het Manifest Overblijven gepresenteerd. In het Manifest stelt de VOO voor het overblijven in een aantal stappen te professionaliseren. Het IOS verzorgt, met een subsidie van het Projectbureau Dagindeling, een functietraining voor leidsters in de tussenschoolse opvang. Ook organiseert het IOS conferenties op het terrein van de tussenschoolse opvang.

³ De Commissie Dagarrangementen werd ingesteld door de Staatssecretaris van SZW, mede op initiatief van de bewindslieden van VWS, EZ, OCenW en BZK: Advies Commissie Dagarrangementen, Den Haag, januari 2002.

⁴ Amendement voor VWS van Arib en Van Vliet, Kamerstukken II, 2001–2002, 28 000 XVI, nr. 68; amendement voor OCenW van Hamer en Lambrechts, Kamerstukken II, 2001–2002, 28 000 VIII, nr.48; motie voor SZW van Noorman-den Uyl, Bakker, Harrewijn, Kamerstukken II, 28 000 XV, nr. 24.

⁵ Gewezen wordt naar een studie van Nyfer – in opdracht van de Commissie Dagarrangementen uitgevoerd – waarin de effecten van een 3,5% hogere arbeidsparticipatie en 2 uur langer werken van deeltijdwerkers is berekend. Hogere belastingen en lagere uitkering lasten zouden gezamenlijk 800 miljoen opleveren. Bron: Nyfer, Besparing op de kosten van personeelsverloop en ziekte door balans werken en privé, november 2000.

Dagarrangementen volgt: een dagarrangement is een samenhangend pakket van onderwijs, opvang en vrije tijd.

De volgende vraag staat centraal:

«Welke stappen moeten de komende jaren worden gezet om het overblijven als schakel in de totale keten van een sluitende dagindeling te verbeteren?»

Aspecten die daarbij aan de orde komen zijn: deskundigheid overblijfskrachten, overblijfsruimte, verantwoordelijkheid, financiering en regelgeving. Het waarborgen van de toegankelijkheid is een belangrijke randvoorwaarde.

Tenslotte wordt opgemerkt dat deze beleidsbrief gaat over het overblijven op basisscholen met¹ en zonder continurooster. Scholen voor speciaal onderwijs en scholen voor speciaal basisonderwijs zijn buiten beschouwing gelaten².

De huidige situatie

De afgelopen tientallen jaren is het aantal kinderen dat tussen de middag overblijft sterk gestegen. In de eerste plaats is opvang nodig in verband met het werk of een opleiding van de ouders. Daarnaast zijn ook de afstand tussen school en huis, of het verplichte karakter van het overblijven op scholen met een continurooster redenen voor ouders om hun kinderen te laten overblijven. Van de 1 542 800 kinderen op de basisscholen blijven er per dag gemiddeld ruim 460 000 over; dat is bijna eenderde. Er zijn zo'n 680 000 kinderen die minstens één keer per week overblijven.

Regelgeving

In de huidige wet- en regelgeving wordt beperkt aandacht besteed aan het overblijven. In artikel 45 van de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) staat: «Het bevoegd gezag stelt leerlingen in de gelegenheid onder toezicht de middagpauze in het schoolgebouw en op het terrein van de school door te brengen. Het bevoegd gezag kan de overblijfmogelijkheid zelf organiseren. Indien leerlingen van de mogelijkheid bedoeld in de eerste volzin gebruik maken, draagt het bevoegd gezag zorg voor een verzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid. Het bevoegd gezag van een bijzondere school is, telkenmale voor de duur van een schooljaar, ontheven van de verplichting tot verzekering indien:

- deze verplichting zich naar zijn oordeel niet verdraagt met de godsdienstig of levensbeschouwelijke overtuiging die aan de school ten grondslag ligt;
- en het bevoegd gezag van zijn oordeel mededeling heeft gedaan aan de ouders.

Van de ontheffing van de verplichting bedoeld in de vorige volzin doet het bevoegd gezag tijdig mededeling aan de inspecteur.»

Het huidige artikel blijkt onvoldoende om kinderen een rustige, veilige en pedagogisch verantwoorde pauze tussen de middag te bieden. Het is niet helder geregeld bij wie de eindverantwoordelijkheid ligt. Er is daardoor niet duidelijk wie aanspreekbaar is. Tevens zijn de kwaliteit en het toezicht in het huidige artikel niet geregeld.

Onderzoeken

Door meerdere organisaties is aangegeven dat de huidige praktijk van het overblijven op sommige punten te wensen overlaat. Door middel van een

¹ In de huidige situatie werkt ongeveer 15 procent van de scholen met een continurooster. Het begrip continurooster is niet eenduidig gedefinieerd. Over het algemeen betekent een continurooster dat in principe alle leerlingen onder toezicht van een groepsleerkracht in de klas een verkorte middagpauze doorbrengen. Scholen kunnen zelf kiezen voor een continurooster; het kan niet verplicht worden gesteld.

² Scholen voor speciaal onderwijs kennen geen overblijfsregeling zoals die geldt voor het basisonderwijs. De Wet op de Expertisecentra (WEC) kent ook geen bepaling analoog aan artikel 45 WPO. Op scholen voor speciaal onderwijs behoort de pauze van de leerlingen tot de schooltijd en draagt de school de verantwoordelijkheid voor de leerlingen. In het kader van de invoering van de wetgeving leerling gebonden financiering en de REC-vorming zal bezien worden in hoeverre het beleid inzake tussenschoolse opvang voor het basisonderwijs gevolgen dient te hebben voor het speciaal onderwijs.

aantal onderzoeken is de huidige situatie van het overblijven in kaart gebracht.

In januari 2000 is, in opdracht van het ministerie van OCenW, een quick scan uitgevoerd naar de actuele situatie rond het overblijven¹. Via een telefonische enquête zijn de directeurs van 400 basisscholen ondervraagd. In aansluiting op de quick scan is, in opdracht van het ministerie van VWS, door Regioplan een landelijk feitenonderzoek verricht naar de huidige overblijfsituatie en naar de financiële consequenties van verschillende maatregelen voor kwaliteitsverbetering². Voor dit onderzoek van Regioplan zijn 57 schooldirecties of overblijfcoördinatoren, beleidsmedewerkers van 14 gemeenten en ruim 500 ouders ondervraagd. De vragen gingen over onder meer de verantwoordelijkheid voor het overblijven, het toezicht en de ruimte waarin wordt overgebleven. Daarnaast heeft de Commissie Dagarrangementen voor haar advies twee onderzoeken uitgezet naar de wensen, behoeften en ervaringen van ouders en kinderen ten aanzien van dagarrangementen. De Consumentenbond heeft onderzoek gedaan naar het gebruik en wensen van kinderopvang door ouders van 0 tot 4-jarigen en 4 tot 12-jarigen; circa 2 250 ouders deden mee aan dit onderzoek³. Tenslotte zijn in het kader van het advies van de Commissie Dagarrangementen op negen locaties 400 ouders geïnterviewd en is met 400 kinderen gesproken.

De onderzoeken verschillen in wijze van onderzoeksaanpak en ook de uitkomsten zijn niet altijd met elkaar in overeenstemming.

Beoordeling huidige overblijfsituatie

De quick scan van Regioplan laat zien dat de helft van de ondervraagde directeurs geen knelpunten ervaart bij de manier waarop het overblijven plaatsvindt. De andere helft ervaart wel knelpunten. Twee knelpunten voeren de boventoon: een gebrek aan overblijfbegeleiders en een gebrek aan ruimte voor het overblijven. Ook het gebrek aan professionaliteit van de overblijfbegeleiders wordt met enige regelmaat genoemd.

Uit het landelijke feitenonderzoek van Regioplan blijkt dat ongeveer de helft van de ondervraagde scholen tevreden is met de huidige overblijfsituatie, ongeveer een derde geeft aan redelijk tevreden te zijn, de overige scholen zijn ontevreden. De ontevredenheid komt met name doordat de schoolleiding of leerkrachten bij problemen of conflicten moeten inspringen. Hierdoor vormt het overblijven voor veel schoolorganisaties een extra belasting op de lesgevende taak. Op ruim de helft van de scholen toont men zich voorstander van enige vorm van verbetering van het overblijven, bijvoorbeeld door te werken met professionele overblijfkrachten en in aparte ruimten.

Daarnaast komt uit dit onderzoek naar voren dat veel ouders (circa 85 procent) die hun kinderen laten overblijven tevreden zijn over de manier waarop het overblijven is georganiseerd.

Uit het bovenstaande lijkt af te leiden dat het overblijven in de huidige praktijk in het merendeel van de situaties goed gaat. Wel is het de vraag of kinderen dit ook zo ervaren; zij zijn immers niet geïnterviewd. Bovendien zullen ouders naar verwachting niet snel toegeven dat het overblijven niet goed geregeld is; zij sturen hun kind(eren) er immers wel naar toe.

De tevredenheid van ouders en kinderen blijkt niet uit het advies van de Commissie Dagarrangementen. Uit de uitgezette onderzoeken blijkt dat er regelmatig ontevredenheid bestaat bij kinderen en ouders over de wijze waarop de overblijf is geregeld. De kwaliteit van de (vrijwillige) begeleiding is volgens hen vaak matig tot slecht, waardoor de sfeer voor de kinderen niet altijd ontspannen is. Als kinderen niet graag overblijven

¹ Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt, Overblijven in het basisonderwijs anno 2000, Amsterdam, februari 2000.

² Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt, Professionalisering van het overblijven op de basisschool, Amsterdam, februari 2001.

³ Consumentenbond, deelonderzoek in opdracht van de Commissie Dagarrangementen, Kinderopvang: gebruik en wensen, december 2001.

omdat zij een voorziening niet aantrekkelijk vinden, levert dit voor de ouders problemen op.

Deskundigheid overblijfkrachten

Een kwalitatief goede tussenschoolse opvang staat of valt met de deskundigheid van de begeleiding tijdens het overblijven. Op het merendeel van de scholen werkt men voor het houden van toezicht op het overblijven momenteel met niet-professionele overblijfbegeleiders. Het gaat hier veelal om ouders (lees: moeders) die vrijwillig het overblijven begeleiden. Op de scholen met een continuurooster wordt met name toezicht gehouden door de leerkrachten. Over het algemeen wordt er weinig aandacht besteed aan scholing of deskundigheidsbevordering van overblijfbegeleiders. Uit het landelijk feitenonderzoek van Regioplan blijkt dat in slechts 9 procent van de onderzochte situaties één of meerdere overblijfbegeleiders een cursus hebben gevolgd. De pedagogische kwaliteit is hiermee niet gewaarborgd.

Uit de praktijk komen bovendien signalen dat door een slecht geregelde overblijf een verlies aan leertijd optreedt na de middagpauze. Na een ochtend leren hebben kinderen behoefte aan eten en (buiten)spelen in een verantwoord pedagogisch klimaat, dat rustig en veilig is. Leraren constateren dat de overblijfleerlingen na de pauze vrij onrustig de klas binnenkomen. Hierdoor zijn de kinderen ongeconcentreerd, druk en vaak niet goed in staat het middagprogramma te volgen. Er zijn enkele voorbeelden van scholen waar men probeert de effectieve leertijd na de middagpauze te verhogen door goede tussenschoolse opvang. Hiervan zijn nog geen resultaten beschikbaar. Ook komen er signalen uit de praktijk dat het aantal kinderen per groep vaak te groot is.

Verantwoordelijkheid

Uit de interviews met de scholen blijkt dat er onduidelijkheid bestaat ten aanzien van de formele verantwoordelijkheid voor het overblijven. Bijna de helft van de respondenten (21 van de 57) geeft aan dat de formele verantwoordelijkheid voor het overblijven bij de schoolleiding ligt. Een kwart van de schoolleiders legt de verantwoordelijkheid voor het overblijven bij de ouders in de vorm van een werkgroep of commissie van ouders. In een kwart van de gevallen ligt de eindverantwoordelijkheid bij het bestuur. Slechts twee van de ondervraagde scholen hebben een aparte stichting of rechtspersoon voor het overblijven in het leven geroepen.

Uit de gehouden interviews met de scholen blijkt verder dat de meeste scholen de dagelijkse organisatie en het financiële beheer overlaten aan een werkgroep of commissie van ouders. Ook de ouderraad neemt een belangrijk deel van de (financiële)organisatie op zich. De schoolleiding is op de meeste scholen nauwelijks betrokken bij de dagelijkse uitvoering, maar dient vaak als aanspreekpunt en springt bij als dat nodig is (bijvoorbeeld bij conflicten of als er onvoldoende vrijwilligers zijn).

Overblijfruimte

Uit het landelijk feitenonderzoek van Regioplan komt naar voren dat de meeste ondervraagde scholen het overblijven in een afzonderlijke ruimte binnen de school organiseren, bijvoorbeeld in een gemeenschappelijke ruimte of aula. Van aanpassing van de ruimte voor overblijven is nauwelijks sprake. Het gaat immers maximaal om een pauze van anderhalf uur, waarbinnen de kinderen ook vaak buiten spelen. Op ruim een kwart van

de scholen blijven kinderen over in hun eigen lokaal. Hierbij gaat het vooral om scholen met een continuurooster.

Financiering

De ouderbijdrage is de belangrijkste en doorgaans enige inkomensbron voor het overblijven; schoolbesturen of gemeenten betalen niet of nauwelijks mee. Voor scholen zonder continuurooster is de overblijfbijdrage gemiddeld € 1,13 per keer. Op scholen met een continuurooster wordt doorgaans een lagere overblijfbijdrage gevraagd van gemiddeld € 0,68 per keer. Van de genoemde bedragen wordt met name de vergoeding voor de vrijwillige overblijfkrachten betaald. Daarnaast wordt het bedrag besteed aan inrichting en speelmateriaal. De bijdrage is over het algemeen exclusief een bedrag voor eten en drinken; dit wordt door de kinderen zelf meegenomen.

Uit het onderzoek van Regioplan blijkt verder dat in de huidige situatie 3 procent van de ondervraagde ouders geen gebruik maakt van de overblijfmogelijkheid vanwege de hoogte van de bijdrage. De hoogte van de overblijfbijdrage lijkt in de huidige situatie de toegankelijkheid nauwelijks in de weg te staan.

Samengevat zijn de *knelpunten* in de huidige situatie:

- Deskundigheid overblijfkrachten: er is geen waarborg voor (pedagogische) kwaliteit vanwege onvoldoende scholing van de vrijwillige overblijfkrachten en een gebrek aan continuïteit in de begeleiding.
- Verantwoordelijkheid: de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende partijen is onduidelijk.
- Overblijfruimte: er zijn in (de omgeving van) de scholen onvoldoende geschikte (multifunctionele) ruimten beschikbaar, waar met de benodigde voorzieningen kan worden overgebleven.

3. De gewenste situatie

Voor de gewenste situatie wordt een toekomstbeeld geschetst voor 2010. De *gewenste situatie* laat zich als volgt beschrijven.

Er is sprake van een goede tussenschoolse opvang die bijdraagt aan een sluitende dagindeling voor kinderen en hun ouders. Dat kan via een dagarrangement. Kinderen nemen met plezier deel aan de tussenschoolse opvang. Ouders gaan met een gerust hart naar hun werk: hun kind is in goede handen, de relatie met de medeopvoeders van onderwijs, opvang en vrije tijd is open en gebaseerd op vertrouwen.

In de gewenste situatie is er voldoende tussenschoolse opvang (al dan niet in een dagarrangementen) van goede kwaliteit. Bij de totstandkoming van de tussenschoolse opvang en deze arrangementen werken scholen, ouders, gemeenten, kinderopvanginstellingen en vrijetijdsvoorzieningen intensief samen. Kinderen en hun ouders hebben keuze bij het inrichten van een dagarrangement. Op een dergelijke manier georganiseerde tussenschoolse opvang draagt bij aan een sluitende dagindeling waarin opvang, educatie, zorg en vrijetijdsaanbod zo belegd zijn dat de ontwikkelingskansen van kinderen optimaal worden bevorderd. De afstemming tussen de voorzieningen is zodanig geregeld dat (beide) ouders kunnen deelnemen aan het arbeidsproces. De verantwoordelijkheidsverdeling van het aanbod zo is geregeld dat zowel de (pedagogische) continuïteit als de kwaliteit goed zijn gewaarborgd. Dit betekent ook een «beperkt aantal gezichten» voor een kind op een dag en «afstemming tussen die gezichten» op het punt van regels en normen inzake bejegening en handhaving. Het gaat daarbij om het benutten van de expertise van verschillende disciplines en het versterken van de wissel-

werking tussen intentioneel leren (school) en informeel leren (buiten de school). De tussenschoolse opvang is belegd bij een organisatie die direct aanspreekbaar is voor de ouders. Scholen spelen hierin een belangrijke rol.

De opvang vindt plaats onder begeleiding van daartoe opgeleide, deskundige, betaalde overblijfskrachten. De functie van leidster tussenschoolse opvang kan worden gecombineerd met de functie van klassenassistent, peuterspeelzaalleidster of kinderopvangleidster. Deze leidsters hebben een volwaardige arbeidsplaats waarmee ze, als ze combinatiefuncties vervullen, economisch zelfstandig zijn.

De tussenschoolse opvang kan plaatsvinden in bredeschoolverband – waar opvang en onderwijs zijn geïntegreerd of samenhangend zijn georganiseerd –, binnen multifunctionele gebouwen, op school of bij de kinderopvang in daartoe ingerichte ruimtes.

Met behulp van monitoring wordt de stand van zaken van de uitvoering, inclusief drempels tot deelname, van de tussenschoolse opvang gevolgd.

De huidige situatie van het overblijven sluit vooralsnog niet aan bij de hierboven beschreven gewenste situatie waarin tussenschoolse opvang onderdeel uitmaakt van een sluitende dagindeling. Er zijn voorbeelden te vinden in binnen- en buitenland waar deze gewenste situatie wel werkelijkheid is. Deze goede voorbeelden laten zien dat de wenselijke situatie geen Utopia hoeft te zijn: ze vormt een scenario voor de nabije toekomst, de toekomst van 2010.

4. Beleidsvoorstellen

Om de toekomstige gewenste situatie te bereiken moeten op korte en (middel)lange termijn stappen worden gezet. Daarbij wordt aangesloten bij reeds in gang gezette initiatieven. De voorgestelde stappen kunnen niet van de ene op de andere dag worden gerealiseerd. Waar relevant worden verschillende stappen in het groeiproces beschreven.

De gepresenteerde beleidsvoorstellen dienen als basis voor de besluitvorming in het volgende kabinet. Tussenschoolse opvang kan op die wijze worden meegenomen binnen de bredere context van een sluitende dagindeling en dagarrangementen. De voorstellen in deze beleidsbrief worden gedaan onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat er bij politieke besluitvorming in het volgende kabinet adequate financiering komt om het overblijven te kunnen verbeteren. Er worden verschillende opties voor de financieringsmodaliteiten gepresenteerd. Afhankelijk van bestuurlijke keuzes die dan gemaakt zullen worden, kan de regelgeving nader worden uitgewerkt.

Uitgangspunten

De belangrijkste uitgangspunten bij het realiseren van de toekomstige situatie zijn:

- het belang van het kind staat centraal;
- er is sprake van een sluitende dagindeling waarbij onderwijs, opvang en vrije tijd worden afgewisseld;
- de overblijfsvoorziening draagt bij aan een sluitende dagindeling voor kinderen en ouders;
- de overblijfsvoorziening bevordert een goed schoolklimaat (rustig, veilig en pedagogisch verantwoord);
- oplossingen leiden niet tot taakverzwaring van het onderwijzend personeel;
- het arbeidsmarktperspectief van overblijfskrachten wordt bevorderd;
- de overblijfsvoorziening stelt beide ouders in staat betaalde arbeid te verrichten;

- tussenschoolse opvang is een voor alle ouders toegankelijke voorziening, die voor iedereen betaalbaar is;
- de tussenschoolse opvang is belegd bij een voor ouders aansprekbare voorziening;
- oplossingen sluiten zoveel mogelijk aan bij bestaande ontwikkelingen;
- bestaande, goede initiatieven worden gecontinueerd;
- bij de uitwerking van financieringsopties wordt gezien in welke mate het profijtbeginsel bij de uitwerking kan worden toegepast: hogere ouderbijdrage bij hogere kwaliteit. Uitgangspunten hierbij zijn het behoud van (financiële) toegankelijkheid en een rechtvaardige lastenverdeling.

Beleid in uitvoering

Via de Subsidieregeling Dagindeling worden op dit moment 40 experimenten gesubsidieerd die zich richten op een doorlopend aanbod van onderwijs, opvang en vrije tijd voor kinderen¹. Er zijn experimenten waarin onderwijs, opvang en vrijetijdsvoorzieningen voor kinderen van 4 tot 12 jaar dicht bij elkaar of in een multifunctioneel gebouw worden gehuisvest. Hiermee ontstaat een nieuw type gebouw waarin meerdere voorzieningen een plaats krijgen. Voorbeelden uit de experimenten zijn de Community School in Amsterdam, de Bedrijfstijdschool de Noordlinde in Enschede en de Vensterscholen in Groningen. De samenwerking tussen de betrokkenen binnen een gebouw gaat vaak verder dan organisatorische samenwerking. Partijen stemmen ook het pedagogisch klimaat op elkaar af. De genoemde scholen zoeken in hun experimenten expliciet naar inhoudelijke verbindingen tussen onderwijs, opvang en vrijetijdsactiviteiten.

Ook zijn er experimenten waarin bestaande functies worden gecombineerd of samengevoegd tot een nieuwe functie. Op de Brede Wijschool De Ynlaet in Heerenveen en Bedrijfstijdschool de Noordlinde in Enschede bijvoorbeeld wordt geëxperimenteerd met de combinatie onderwijsassistent-leidster buitenschoolse opvang – activiteitenbegeleidster – coördinator/begeleider overblijven. Deze functie heet hier «pedagogisch medewerker» (Heerenveen) of, naar het Zweeds, «Fritidspedagog» (Enschede).

Voor veel experimenten is inspiratie opgedaan in andere (Europese) landen. In het kader van het project «Initiatiefrijke Scholen» (OCenW) is een pilot gestart waarin de integratie van onderwijs en welzijn bij de ontwikkeling van brede scholen centraal staat. Voor deze pilot staat de situatie in Zweden model. Op de meeste scholen in Zweden is sprake van een vergaande samenwerking en soms van integratie tussen school en vrijetijdsvoorzieningen. De integratie tussen onderwijs, welzijn en zorg werkt door in het dagprogramma van kinderen. Cognitieve, sociale en (re)creatieve activiteiten worden afgewisseld². Ook tussenschoolse opvang maakt deel uit van het dagprogramma.

Hieronder worden beleidsvoorstellen gepresenteerd.

Deskundigheid overblijfkraften

Om de deskundigheid van de overblijfkraften te vergroten wordt een groeimodel voorgesteld. Richtinggevend hierbij is dat de huidige vrijwillige overblijfkraften worden gestimuleerd om een korte cursus of een eenjarige TSO-opleiding³ te gaan volgen. Opgemerkt dient te worden dat dit opleidingsniveau niet moet worden gezien als een verplicht basisniveau aan deskundigheid. Immers, één van de uitgangspunten is dat bestaande goede initiatieven kunnen worden gecontinueerd. Daarnaast

¹ Dagindeling Halverwege; Tussenstand experimenten, januari 2002.

² Internationale good practices in Europa en de VS, NIZW.

³ Ontwikkeld en aangeboden door het IOS.

dient te worden opgemerkt dat het animo van de overblijfskrachten voor het volgen van een opleiding een aandachtspunt is. Bij het inschatten van de totale kosten voor de deskundigheidsbevordering is uitgegaan van een bedrag van € 47 miljoen (zie hiervoor bijlagen 1 en 2). Aangezien het opleiden van de overblijfskrachten enkele jaren zal duren, komt dit neer op een investering van € 9.4 miljoen per jaar gedurende een periode van vijf jaar.

Een aandachtspunt in dit verband is de hoogte van de onkostenvergoeding voor vrijwilligers. Om te voorkomen dat hoge onkostenvergoedingen feitelijk leiden tot een arbeidsovereenkomst, dient de verstrekker van die onkostenvergoeding zich aan bepaalde fiscale regels te houden (zie bijlage 3).

Op korte termijn wordt gestart met de uitwerking van de amendementen en de motie die bij begrotingsbehandelingen van OCenW, VWS en SZW zijn ingediend. Het kabinet heeft besloten tot een gezamenlijke aanpak bij de uitwerking van de amendementen en motie. In totaal is er € 4.3 miljoen beschikbaar. Hierbij wordt een voorbehoud gemaakt met betrekking tot de dekking van het amendement van VWS die bij Voorjaarsnota gevonden moet worden. Bij de uitwerking zal worden bekeken hoe een relatie kan worden gelegd met bestaande initiatieven, zoals de pilot van het Projectbureau Dagindeling (TSO-opleiding van het IOS) en de pilots Initiatiefrijke Scholen.

Het is de bedoeling dat de opgeleide overblijfskrachten op termijn desgewenst kunnen doorgroeien tot SPW3-niveau (opleiding tot drie uitstroomrichtingen: basisonderwijs, gehandicaptenzorg en kinderopvang). Dit maakt combinatiefuncties mogelijk met onderwijsassistent en/of leidster buitenschoolse opvang. In overleg met de betrokken partijen moet worden gezien of de beroepsprofielen, zoals geformuleerd in het beroeps-onderwijs, hierop moeten worden aangepast. Ook de Commissie Dagarrangementen benadrukt dat werken in het onderwijs en de kinderopvang op deze wijze aantrekkelijker kan worden: werknemers krijgen perspectief op doorstroom en loopbaan. Voor een grote groep herintreders, een belangrijk arbeidspotentieel, kan dit een nieuwe stap op de arbeidsmarkt zijn.

Verantwoordelijkheid

Een aandachtspunt op de korte termijn is – naast het bevorderen van de deskundigheid – meer duidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling.

Om een sluitende dagindeling mogelijk te maken en een harmonisch pedagogisch klimaat voor opvang en onderwijs te creëren, spelen gemeenten, schoolbesturen, kinderopvang en ouders een belangrijke rol. Professionele tussenschoolse opvang veronderstelt dat tussenschoolse opvang onderdeel is van een breder dagarrangement. Bij de totstandkoming van een sluitende dagindeling en dagarrangementen registreert de gemeente een intensieve samenwerking tussen onderwijs, opvang en vrijetijdsinstellingen. De gemeente heeft immers de regierol bij het lokaal jeugdbeleid, de ontwikkeling van brede scholen, het welzijnsbeleid en de onderwijshuisvesting. Vanuit deze optiek is het evident dat bij de totstandkoming van tussenschoolse opvang, als onderdeel van een sluitende dagindeling, de gemeente een regierol heeft. Zo kunnen huidige initiatieven die goed verlopen, worden voortgezet.

In dit kader wordt gewezen op het advies van de Commissie Dagarrangementen om lokale samenwerking ten behoeve van dagarrangementen te stimuleren. De kosten hiervoor bedragen € 50 miljoen per jaar. Dit bedrag zou ten goede moeten komen aan de regierol

van gemeenten voor een sluitende dagindeling in brede zin, tussenschoolse opvang kan hier een onderdeel van zijn.

Het overblijven is geen onderwijs, maar opvang. Ook verschilt tussenschoolse opvang wat setting en karakter betreft van kinderopvang. De consequentie hiervan is dat de condities voor en kwaliteitseisen van de tussenschoolse opvang en de kinderopvang daarmee verschillend zullen zijn.

Hoewel overblijven geen onderwijs is, hebben naast de gemeenten ook scholen een verantwoordelijkheid. Vanuit de erkenning dat er behoefte is de tussenschoolse opvangtaak te beleggen bij een voor ouders toegankelijke instantie die aanspreekbaar is, is de school een voor de hand liggende partner. Overblijven vindt bovendien plaats in een korte periode tussen de schooltijden in. Om op termijn een sluitende dagindeling mogelijk te maken waar tussenschoolse opvang deel van uit maakt, is derhalve een belangrijke taak weggelegd voor de schoolbesturen. Schoolbesturen kunnen de uitvoering van de tussenschoolse opvang verzorgen. Dit betekent niet dat scholen zelf per definitie de uitvoering ter hand moeten nemen. De uitvoering kan ook overgelaten worden aan andere organisaties, zoals de buitenschoolse opvang, die samen met de school voor een sluitende dagindeling garant staan. De samenwerkende instellingen kunnen de kinderen steun, toezicht en stimulansen bieden door te werken aan een gedeeld pedagogisch klimaat.

De ouders hebben inspraak bij de keuze voor de uitvoering van de tussenschoolse opvang en kunnen via instemmingsrecht hun medezeggenschap uitoefenen. Het toezicht op het pedagogisch klimaat vindt plaats door de Inspectie van het Onderwijs. De uitvoeringskosten voor de rijksoverheid en de Inspectie van het Onderwijs bedragen ongeveer € 3 miljoen per jaar. Indien tussenschoolse opvang buiten de onderwijsinstelling plaatsvindt, wordt nauw samengewerkt met de GGD-en, omdat GGD-en verantwoordelijk zijn voor de inspectie van kinderopvanginstellingen. Voorgesteld wordt regelgeving hiertoe aan te passen of te ontwikkelen.

De (financiële) gevolgen van het beleggen van deze verantwoordelijkheid bij de schoolbesturen mogen niet ten laste komen van het onderwijs en de onderwijsbegroting. Alleen onder conditie van additionele financiering kunnen schoolbesturen een uitvoeringsverantwoordelijkheid krijgen. In totaal gaat het om structurele kosten van € 104 miljoen voor de salariskosten van de overblijfskrachten (waarbij als bekostigingsnorm wordt uitgegaan van één vrijwilliger die een korte cursus heeft gevolgd en één TSO-leidster), de inrichtingskosten (materiaal) en de overheadkosten (administratie en coördinatie). Zie hieronder voor verschillende financieringsmodaliteiten onder het kopje financiering. (Zie ook bijlage 2).

Overblijfruimte

Wat betreft de huisvesting is het niet effectief en efficiënt om geïsoleerd voor tussenschoolse opvang tot een oplossing te komen. Bij tussenschoolse opvang gaat het immers om hooguit anderhalf uur tussen de middag. Voor de realisatie van geschikte overblijfruimten wil het kabinet aansluiten bij huidige ontwikkelingen als brede scholen: daarin kan de tussenschoolse opvang ook plaatsvinden in multifunctionele accommodaties en in accommodaties van partners in de directe omgeving van de school. De ruimte voor tussenschoolse opvang kan op die manier worden geïntegreerd in de voorzieningen voor het complete dagarrangement. De gemeente is verantwoordelijk voor de huisvesting van onderwijs en van welzijn. Beide voorzieningen vergen accommodaties die van belang zijn voor het realiseren van een sluitend dagarrangement. Het verbeteren van de overblijfruimte maakt daar onderdeel van uit.

Het benodigd budget voor de versnelde realisatie van multifunctionele accommodaties is volgens de Commissie Dagarrangementen € 150 miljoen per jaar gedurende een periode van tien jaar. Dit bedrag zou ten goede moeten komen aan multifunctionele gebouwen; overblijfruimtes kunnen hier een onderdeel van zijn.

Financiering

De voorgestelde oplossingen hebben financiële consequenties. Hieronder worden verschillende opties wat betreft financieringsmodaliteiten gepresenteerd die als bouwstenen kunnen dienen voor het volgende kabinet om tot een verbeterde overblijfsituatie te komen. Recapitulerend gaat het om de eenmalige investeringskosten voor het opleiden van overblijfkrachten en om structurele exploitatiekosten. Tot op heden is de ouderbijdrage de enige financieringsbron. Voor de toekomst zijn als uitgangspunten gedefinieerd het behoud van (financiële) toegankelijkheid en rechtvaardige lastenverdeling. Daarnaast wordt bezien in welke mate het profijtbeginsel kan worden toegepast. Tenslotte dient te worden opgemerkt dat de uitvoeringskosten ongeveer € 3 miljoen per jaar bedragen. (Een nadere onderbouwing van de financiële gevolgen is te vinden in bijlagen 1 en 2).

Met de amendementen en de motie wordt in 2002 reeds een begin gemaakt met het verbeteren van het deskundigheid niveau van de overblijfkrachten.

Optie 1: overheid financiert investering, ouders financieren de structurele exploitatie

De overheid draagt bij aan de eenmalige investeringskosten om te komen tot een hoger deskundigheidsniveau van de overblijfkrachten; totaal € 47 miljoen, dit betekent € 9.4 miljoen per jaar gedurende vijf jaar. De structurele exploitatiekosten (€ 104 miljoen) worden volledig bij de ouders gelegd. Hiermee wordt het profijtbeginsel toegepast: ouders betalen een hogere bijdrage dan de huidige in ruil voor een hogere kwaliteit van de tussenschoolse opvang. Ouders dragen nu in totaal € 67 miljoen per jaar bij, de extra kosten voor exploitatie bedragen dus € 37 miljoen per jaar (zie tabel 1 van bijlage 2).

Voordeel van deze optie is dat er een start gemaakt wordt met het verbeteren van het overblijven. Nadeel is dat ouders geconfronteerd kunnen worden met inkomenseffecten; vooral voor huishoudens met lage inkomens kan de financiële toegankelijkheid van tussenschoolse opvang in gevaar komen. Het effect hiervan kan zijn dat ouders geen of minder gebruik gaan maken van tussenschoolse opvang, wat weer consequenties kan hebben voor de arbeidsparticipatie van overblijfkrachten en van ouders.

Optie 2: overheid financiert investering, ouders en overheid financieren de structurele exploitatie

Idem optie 1. Daarnaast draagt de overheid, naast de ouders, bij aan de structurele exploitatiekosten voor een verbeterde tussenschoolse opvang met deskundige, opgeleide overblijfkrachten; structureel bedrag door ouders in overheid te bekostigen: € 104 miljoen.

Naast het voordeel zoals verwoord onder optie 1, biedt deze optie zekerheid voor financiering van de structurele verbeterde situatie, en zijn er geen of minder negatieve effecten op de toegankelijkheid voor ouders. Voor de verdeling tussen overheid en ouders in de kosten kunnen weer verschillende opties worden uitgewerkt, waarvan hieronder twee mogelijkheden worden gepresenteerd.

Optie 2 a: ouders dragen huidige gemiddelde bij

Ouders betalen niet meer dan ze nu gemiddeld betalen, de kosten die met de verbetering zijn gemoeid worden door de overheid gedragen. Dit betekent dat ouders € 76 miljoen per jaar bijdragen en de overheid – naast de investeringskosten – € 37 miljoen exploitatiekosten (zie tabel 1 in bijlage 2).

Optie 2 b: ouders betalen gemiddeld € 1,25 per dag per kind

Uit het onderzoek van Regioplan blijkt dat ouders voor de verbeterde tussenschoolse opvang bereid zijn een hogere bijdragen te leveren. Met deze optie wordt het profijtbeginnsel toegepast: ouders betalen meer in ruil voor een hoger kwaliteitsniveau. Stel dat ouders een gemiddelde bijdrage van € 1,25 per dag per kind betalen, dan betekent dit in totaal voor ouders € 92 miljoen per jaar (dit is € 25 miljoen extra aan exploitatiekosten) en voor de overheid – naast de investeringskosten – € 12 miljoen per jaar.

Opties voor regierol gemeente en overblijfruimtes

Naast de investeringskosten en de structurele exploitatiekosten zijn er kosten gemoeid met het stimuleren van de lokale samenwerking tussen onderwijs, opvang en vrijetijdsinstellingen (zie onder verantwoordelijkheid) en met de realisatie van overblijfruimtes c.q. multifunctionele gebouwen (zie onder overblijfruimte). De Commissie Dagarrangementen heeft berekend dat het stimuleren van de lokale samenwerking € 50 miljoen per jaar gaat kosten en dat de versnelling in de realisatie van multifunctionele accommodaties € 150 miljoen per jaar gedurende tien jaar gaat kosten. Dit betekent dat voor de overheid keuzes voorliggen wel of niet bij te dragen aan intensivering van de regierol voor gemeenten, en aan de verdere realisatie van multifunctionele gebouwen. Zoals hierboven opgemerkt zijn deze bedragen bedoeld voor het stimuleren van een sluitende dagindeling in brede zin, faciliteiten voor tussenschoolse opvang kunnen hierbij een onderdeel zijn.

Wettelijke regeling

Naast adequate financiering, dient er een juridische grondslag te komen voor het beleggen van de verantwoordelijkheden van gemeenten, schoolbesturen en andere uitvoerders en ouders, de deskundigheid van overblijfkrachten en het toezicht op de pedagogische kwaliteit. Hiertoe zal regelgeving worden ontwikkeld of worden aangepast. Het ligt voor de hand de uitvoerende verantwoordelijkheid van schoolbesturen in de WPO te regelen.

Voorwaarde is dat er voldoende financiële middelen beschikbaar komen om de tussenschoolse opvang goed te kunnen regelen.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. M. Vliegthart

Bijlagen

Bijlage 1: Aannames bij kostenberekeningen kwaliteitsverbeteringen

Bijlage 2: Financieel overzicht

Bijlage 3: Fiscale behandeling van de vergoeding voor overblijfkrachten

Aannames algemeen

De kosten voor de tussenschoolse opvang hebben betrekking op een enigszins hypothetische toekomstsituatie. De kosten en opbrengsten zijn namelijk afhankelijk van een aantal toekomstige ontwikkelingen en verwachtingen. De omvang van de potentiële groep overblijvers in de toekomst is moeilijk in te schatten, omdat deze afhankelijk is van een combinatie van (onzekere) factoren.

Uit het onderzoek van Regioplan blijkt dat de verbetering zelf van invloed zal zijn op het gebruik van de overblijfvoorzieningen op school. Met andere woorden: het aantal overblijvers in de toekomst is afhankelijk van de kwaliteitsverbeterende maatregelen die worden doorgevoerd.

De doorberekeningen van de opties voor verbetering zijn gebaseerd op de berekeningen uit het onderzoek van Regioplan. Hierin zijn de financiële consequenties van verschillende combinaties van kwaliteitsverbeterende maatregelen weergegeven. Voor de continuroosterscholen is een aparte berekening gemaakt.

De berekeningen in deze beleidsbrief zijn op de volgende uitgangspunten en aannames gebaseerd.

- Wat betreft de leerlingenaantallen is uitgegaan van de gegevens van het schooljaar 1999/2000.¹
- Op 94 procent van de scholen wordt overgebleven (ca. 6 643 scholen); 15 procent van de scholen heeft een continurooster (ca. 1 060 scholen).
- In 1999/2000 is het aantal kinderen dat naar de basisschool gaat 1 542 800. Uit dit aantal kan het aantal overblijvers worden afgeleid: 840 688 kinderen blijven minstens één keer per week over; gemiddeld zijn er 467 229 overblijvers per dag. Deze cijfers zijn inclusief de continuroosterscholen.
- Voor de berekeningen is bij scholen zonder continurooster uitgegaan van de gegevens uit het landelijk feitenonderzoek van Regioplan en van een groepsgrootte van 30 kinderen: in dat geval is er sprake van een gemiddelde bezettingsgraad van 66,89 procent, wat neerkomt op gemiddeld 20 kinderen per groep. Bij de gemiddelde bezettingsgraad gaat het om de mate waarin een overblijfgroep gemiddeld gevuld zal zijn. Dit houdt een totaal in van circa 11 541 overblijfgroepen op scholen zonder continurooster in Nederland.
- Bij de scholen met een continurooster is ervan uitgegaan dat in principe alle kinderen overblijven: een bezettingsgraad van 100 procent. Voor scholen met een continurooster zijn berekeningen gemaakt waarbij is uitgegaan van een groepsgrootte van 24 kinderen (hetgeen neerkomt op de gemiddelde grootte van de groepen in het basisonderwijs) en een groepsgrootte van 30 kinderen. Bij een groepsgrootte van 24 kinderen zijn er in Nederland in totaal circa 9 643 overblijfgroepen op scholen met een continurooster; bij een groepsgrootte van 30 kinderen zijn er circa 7 714 overblijfgroepen.
- Op scholen zonder continurooster nemen de werkzaamheden voor tussenschoolse opvang voor de overblijfkrachten 1,5 uur per dag in beslag. Ze vinden vier dagen per week plaats, 40 weken per jaar, in totaal 240 uur per jaar. Inclusief vakantiedagen betekent dit een aanstelling van 264 uur per jaar. Dit komt neer op een aanstellingsomvang van 5,1 uur per week.
- Op continuroosterscholen werken de overblijfkrachten één uur per dag, vier dagen per week, 40 weken per jaar, in totaal 160 uur per jaar. Inclusief vakantiedagen betekent dit een aanstelling van 176 uur per jaar. Dit komt neer op een aanstellingsomvang van 3,4 uur per week.

¹ Ministerie van OCenW, kerncijfers 2001.

Bij de berekeningen is van de volgende aannames uitgegaan:

- In het landelijk feitenonderzoek is voor een groep van 30 kinderen uitgegaan van € 680 inrichtingskosten per jaar; het gaat om de kosten van speelmateriaal, opbergruimte, etc;
- Salariskosten: voor de verschillende functies is van de volgende bedragen uitgegaan¹:
 - * TSO-leidster: € 2969 op jaarbasis per groep;
 - * Vrijwilliger met cursus: € 1089 op jaarbasis per groep.²
- Overheadkosten: uit het Regioplan-onderzoek is gebleken dat de inschatting van de kosten van administratie en coördinatie van het overblijven bij verschillende scholen en organisaties sterk uiteen loopt. In deze beleidsbrief wordt ervan uitgegaan dat de coördinatie en administratie van tussenschoolse opvang, in geprofessionaliseerde vorm, per groep ongeveer 1,5 uur per week zal kosten (= 30 procent van de 5,1 uur die één leidster werkt in een week).
- Per groep van 30 kinderen bedragen de totale kosten voor de inrichting, het salaris en de overhead € 5629. De totale exploitatiekosten voor scholen zonder continurooster bedragen € 65 miljoen per jaar.

Aannames bij berekeningen kosten opties binnen scholen met continurooster

Bij de berekeningen is van de volgende aannames uitgegaan:

- Ook bij scholen met een continurooster is wat betreft de inrichtingskosten uitgegaan van € 681 per groep per jaar;
- Salariskosten: voor de verschillende functies is van de volgende bedragen uitgegaan³:
 - * TSO-leidster: € 1 979 op jaarbasis per groep;
 - * Vrijwilliger met cursus: € 726 op jaarbasis per groep.
- Voor de continuroosterscholen wordt ervan uitgegaan dat de coördinatie en administratie van tussenschoolse opvang, in geprofessionaliseerde vorm, per groep ongeveer 1 uur per week zal kosten (= 30 procent van de 3,4 uur die één leidster werkt in een week).
- Per groep van 24 kinderen bedragen de totale kosten voor de inrichting, het salaris en de overhead € 3980. De totale exploitatiekosten voor scholen met continurooster bedragen € 38 miljoen per jaar.

¹ Op scholen zonder continurooster is de aanstellingsomvang voor overblijfskrachten 264 uur per jaar (5,1 uur per week). Uitgewerkt per functie: Leidster op SPW3-niveau (salaris-niveau onderwijsassistent): schaal 4 CAO Onderwijs 2001; gemiddeld € 3376,- op jaarbasis; TSO-leidster: schaal 7 CAO Kinderopvang 2001; € 2969,- op jaarbasis; Vrijwilligers: 1089 op jaarbasis.

² De gemiddelde onkostenvergoeding voor een vrijwillige overblijfskracht is 6,81 per keer voor 1,5 uur. Dat is per week 27,23 en daarmee 1089,07 per jaar. Kanttekening hierbij: een vrijwilliger mag per jaar niet meer dan 667,06 aan onkostenvergoeding ontvangen, dus deze moet worden verdeeld over minimaal twee vrijwilligers.

³ Op continuroosterscholen is de aanstellingsomvang 176 uur per jaar (3,4 uur per week), vanwege de kortere middagpauze. Uitgewerkt per functie: Leidster op SPW3-niveau: schaal 4 CAO Onderwijs 2001; gemiddeld 2250 op jaarbasis; TSO-leidster: schaal 7 CAO Kinderopvang 2001; 1979 op jaarbasis; Vrijwilligers: 726 op jaarbasis. Kanttekening hierbij: een vrijwilliger mag per jaar niet meer dan 667,06 aan onkostenvergoeding ontvangen, dus deze moet worden verdeeld over minimaal twee vrijwilligers.

Onderstaand zijn de kosten weergegeven die bij de onderscheiden opties behoren.

Voor alle opties geldt dat de uitvoeringskosten **€3 miljoen per jaar** bedragen.

Optie 1: overheid financiert investering, ouders financieren de structurele exploitatie

Investeringskosten

De investeringskosten betreffen de opleidingskosten van de overblijfskrachten.

Zoals uit bijlage 1 blijkt, zijn er op scholen met en zonder continurooster samen ruim 20 000 groepen. Uitgaande van twee overblijfskrachten per groep moeten er 40 000 overblijfskrachten worden opgeleid.

Volgens het IOS bestaan de kosten van het bevorderen van de deskundigheid van overblijfskrachten uit:

de kostprijs van de eenjarige TSO-opleiding (1 dag per week): € 2042;

de kostprijs van de korte cursus: circa € 300.

Van de 40 000 overblijfskrachten die moeten worden opgeleid, volgt de ene helft een cursus en de andere helft de eenjarige TSO-opleiding. De kosten hiervan bedragen:

$20\,000 \times €\,2042 = €\,41\text{ miljoen}$

$20\,000 \times €\,300 = €\,6\text{ miljoen}$

De totale kosten van de investeringen in de opleidingen bedragen: **€ 47 miljoen**. Over een periode van vijf jaar betekent dit **€ 9.4 miljoen per jaar**.

Optie 2: overheid financiert investering, ouders en overheid financieren de structurele exploitatie

Exploitatiekosten

Bij de berekeningen is uitgegaan van een bekostigingsnorm met een groepsgrootte van 30 kinderen per groep en per groep één TSO-leidster en één vrijwilliger met een cursus.

Scholen zonder continurooster

Totale exploitatiekosten: 65 miljoen per jaar (zie ook bijlage 1)

Gemiddelde kosten per kind per dag: € 1,76

Scholen met continurooster

Totale exploitatiekosten: € 38 miljoen per jaar (zie ook bijlage 1)

Gemiddelde kosten per kind per dag: € 0,83

De totale exploitatiekosten bedragen: **€ 104 miljoen per jaar**

Macro gezien betalen ouders nu ca. € 67 miljoen voor het overblijven. De kosten zullen dus € 37 miljoen hoger uitvallen.

Ad optie 2a: ouders bedragen huidige gemiddelde bij

In de huidige situatie worden de kosten van het overblijven door ouders betaald. Ouders betalen voor het overblijven gemiddeld € 1,13 per kind per dag op scholen zonder continurooster en € 0,68 op scholen met continurooster. Macro gezien betalen ouders nu ca. € 67 miljoen voor het overblijven. Als de ouderbijdrage voor tussenschoolse opvang even hoog is als de bijdrage voor het huidige overblijven, is er € 37 miljoen extra overheidsfinanciering nodig (€ 104–€ 67) voor exploitatiekosten. Daarnaast financiert de overheid de investeringskosten van 9,4 mln gedurende 5 jaar (zie ook optie 1).

Optie 2 b: ouders betalen gemiddeld € 1,25 per dag per kind

Als ouders een gemiddelde bijdrage van € 1,25 per dag betalen, is er aan extra overheidsfinanciering € 12 miljoen nodig, naast de investeringskosten van 9,4 mln gedurende 5 jaar (zie ook optie 1)

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de financiële gevolgen van de verschillende opties.

Tabel 1: overzicht kosten tussenschoolse opvang

	Gem. bijdrage van ouders per kind per dag	Kosten ouders per jaar in miljoen €	Kosten overheid per jaar in miljoen €
Optie 1:	€ 1,76 zonder		
– investeringskosten*	continu-		9,4
– huidige kosten	rooster	0,0	0,0
– extra exploitatiekosten	€ 0,83 met	67,0	0,0
– uitvoeringskosten	continu-	37,0	3,0
totaal optie 1	rooster	104,0	12,4
Optie 2a:	€ 1,13 zonder		
– investeringskosten*	continu-		9,4
– huidige kosten	rooster	0,0	0,0
– extra exploitatiekosten	€ 0,68 met	67,0	37,0
– uitvoeringskosten	continu-	0,0	3,0
totaal optie 2a	rooster	67,0	49,4
Optie 2b:			
– investeringskosten*			9,4
– huidige kosten		0,0	0,0
– extra exploitatiekosten		67,0	12,0
– uitvoeringskosten	€ 1,25 voor	25,0	3,0
totaal optie 2b	alle scholen	92,0	24,4

* De investeringskosten bedragen € 9,4 miljoen per jaar gedurende 5 jaar.

Op de meeste scholen verzorgen vrijwilligers het overblijven. Deze krijgen hiervoor meestal een vergoeding. Een bedrag van maximaal € 20 per week en € 700 per jaar wordt als (onbelaste) kostenvergoeding aangemerkt. Er zijn signalen dat de vergoedingen in de praktijk de genoemde vrijwilligersvergoeding nogal eens overschrijden, waardoor er feitelijk een arbeidsverhouding ontstaat. In zo'n geval moeten «werkgever» en «werknemer» in principe premies en belastingen afdragen. De Belastingdienst en de UWV zijn een actiever handhavingsbeleid op dit punt gaan voeren. Dat kan leiden tot het vertrek van overblijfkrachten, tot financiële problemen voor de organisatie die als feitelijke werkgever optreedt, zoals overblijfstichtingen en scholen, of tot onverwacht hoge kosten voor ouders als de kosten van de arbeidsverhouding worden doorberekend naar de ouderbijdrage.

Naar verwachting zullen de komende jaren nog veel vrijwilligers als overblijfkrachten een werkzaam zijn. De school of de ouderorganisatie zal deze mensen mogelijk een hogere vergoeding dan de bovengenoemde vrijwilligersvergoeding willen geven. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van het besluit «Arbeidsverhouding en kostenvergoeding van vrijwilligers» van de staatssecretaris van Financiën. (Besluit van 19 december 2000, CPP2000/2727M). Onder bepaalde voorwaarden beschouwt de Belastingdienst de arbeidsverhouding van een vrijwilliger niet als dienstbetrekking. De uitbetalende instantie dient hiertoe jaarlijks een overzicht van de vergoedingen aan de inspecteur door te geven. Als niet is voldaan aan die verplichting zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld of er sprake is van een dienstbetrekking. Als de arbeidsverhouding niet als dienstbetrekking wordt beschouwd, mag de overblijfkraft per week een bruto inkomen verdienen tot 2/5 van het wettelijk minimumloon per week. Voor alle duidelijkheid: dit betekent niet dat de beloning die de vrijwilliger ontvangt is *vrijgesteld* van de belasting. Het betekent alleen dat de uitbetalende instantie geen loonbelasting en premie volksverzekeringen hoeft in te houden. Het besluit geldt voor de punt (geen dienstbetrekking bij <2/5 WML) overigens niet voor de werknemersverzekeringen. Daarvoor zal toch van geval tot geval moeten worden beoordeeld of er een dienstbetrekking aanwezig is.