

Vergaderjaar 2005–2006

**30 300 VIII**

**Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2006**

**30 300**

**Nota over de toestand van 's Rijks Financiën**

**Nr. 137**

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2005

## **1. Motie en perspectief**

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen is de motie Van Aartsen/Bos (Kamerstukken II, 2005–2006, 30 300, nr. 14) aangenomen. De motie verzoekt de regering de wet- en regelgeving met ingang van 1 januari 2007 zodanig aan te passen dat scholen worden verplicht hetzij voor- en naschoolse opvang te bieden tussen 7.30 uur en 18.30 uur, hetzij faciliteiten te bieden waarbinnen andere partijen dat doen en de randvoorwaarden hierbij aan te geven. Het kabinet heeft in een brief van 10 oktober 2005 (Kamerstukken II, 2005–2006, 30 300, nr. 57) op hoofdlijnen aangegeven hoe het de motie wil uitvoeren. Ten behoeve van de uitwerking is de Onderwijsraad om advies gevraagd en is het CPB gevraagd een macro-economische analyse uit te voeren met als doel het bredere effect op ondermeer de arbeidsparticipatie aan te geven. Beide adviesaanvragen zijn ter informatie bijgevoegd. De adviezen komen in februari 2006 beschikbaar.

Het kabinet is voornemens in maart/april 2006 op basis van de adviezen van de Onderwijsraad en het CPB verdere besluiten te nemen, inclusief besluitvorming over het financiële kader.

Via deze brief willen wij u informeren over de verdere uitwerking van de motie en een duiding geven van het perspectief waarin het kabinet de uitvoering van de motie plaatst. Daarbij hoort ook de uitvoering van de motie Hamer (Kamerstukken II, 2004–2005, 29 800 VIII, nr. 38). Het uitgangspunt bij de uitwerking van de motie is de wens om de arbeidstijden van werkende ouders en de schooltijden van hun kinderen goed op elkaar aan te laten sluiten. Nu is het voor veel werkende ouders lastig om goede opvang voor hun kinderen te regelen. Het kabinet beoogt met de uitvoering van de motie een breed effect op het gebied van arbeidsparticipatie, emancipatie en integratie. Daarbij staat een goede afstemming tussen school en opvangvoorzieningen voorop. Doel is

opvangvoorzieningen voor ouders en kinderen makkelijker toegankelijk te maken. Dit kan ook bijdragen aan een rustig en veilig schoolklimaat.

Bij deze verdere uitwerking van deze uitgangspunten is een stevig draagvlak bij het onderwijsveld en de sector kinderopvang van wezenlijk belang. De invulling van de randvoorwaarden is een noodzakelijke voorwaarde.

#### *Context waarbinnen de uitvoering van de motie wordt geplaatst*

De uitwerking van de motie Van Aartsen/Bos past binnen een verder reikend perspectief dat het kabinet voor ogen heeft. Het perspectief voor de toekomst, dat het kabinet bij de start van Operatie Jong heeft gepresenteerd, is goed op elkaar aansluitende voorzieningen op het terrein van onderwijs, opvang, sport en cultuur voor ieder kind. Het sleutelbegrip is samenwerking in een keten. Hierdoor bundelen we de inzet van mensen, geldstromen en bevoegdheden. Dat leidt onder meer tot een sluitend dagarrangement. Ouders zijn vrij in de wijze waarop zij de opvang van hun kinderen vorm geven; via opvangvoorzieningen of zelf. Voor ouders die dat wensen, wil het kabinet de keuze voor een sluitend dagarrangement bieden.

Het kabinet streeft er naar dat er voor ieder kind een kwalitatief goed en gevarieerd dagarrangement ontstaat. Hiermee krijgt ieder kind optimaal de kans zich te ontwikkelen in de richting die het best past bij zijn/haar mogelijkheden. Flankerend aan de uitvoering van de motie zal het kabinet daarom het verdergaand afstemmen van voorzieningen blijven stimuleren. Samenhang, het doorlopend aanbod en goede kwaliteit op lokaal niveau blijven centraal staan. Aanbevelingen over hoe de samenwerking van partijen verder vormgegeven kan worden komen ook aan bod in het advies dat de commissaris Jeugd en jongerenbeleid voorbereidt over de sturing in het jeugdbeleid.

In dit kader stimuleert het kabinet dat scholen, wanneer zij dat willen, zich kunnen ontwikkelen tot brede scholen. De ontwikkeling van brede scholen heeft de afgelopen jaren bijgedragen aan de totstandkoming van sluitende dagarrangementen. Samenwerking tussen organisaties uit diverse disciplines is hét kenmerk van de brede school. Basisscholen, peuterspeelzalen en kinderopvang worden beschouwd als de kernpartners. Zij zijn vrijwel altijd van de partij. Daarnaast participeren veelal ook de bibliotheken, het welzijnswerk, consultatiebureaus, de schoolartsen en maatschappelijk werk in de brede school. Ook sportverenigingen, de muziek scholen en andere culturele instellingen zijn in veel gevallen betrokken. De brede school is dus een prima vorm voor een gevarieerd dagarrangement in en rondom de basisschool, naast de andere modaliteiten die hiervoor door scholen worden ontwikkeld.

Binnen de brede scholen krijgt de voor- en vroegschoolse educatie in samenhang vorm. Tegen deze achtergrond ontwikkelt het kabinet in overleg met gemeenten en het onderwijsveld een lange termijn visie waarin sprake is van geïntegreerde voorzieningen voor doelgroepkinderen op het gebied van vooren vroegschoolse educatie. Dit naar aanleiding van de motie Hamer (Kamerstukken 29 800 VIII nummer 38).

## **2. Verantwoordelijkheidsverdeling**

Het (laten) organiseren van voor- en naschoolse opvang is een nieuwe taak voor scholen, voortvloeiend uit de motie Van Aartsen/Bos. Om de rolverdeling bij de opvang in en rond de school helder in beeld te krijgen is het nuttig de verantwoordelijkheden van verschillende partijen duidelijk

te benoemen. Relevante partijen zijn in elk geval het schoolbestuur, de directeur, de ouders, kinderopvanginstellingen, de rijksoverheid en gemeenten. De ouder heeft een centrale positie bij de opvang. Ongeacht of de school de opvang organiseert, kunnen werkende ouders, via de Wet kinderopvang uiteraard zelf kinderopvang regelen bij een reguliere instelling voor buitenschoolse opvang of via gastouderopvang. Ouders zijn opdrachtgever en bepalen mede de keuze van het opvangarrangement. Ouders dragen ook zorg voor financiering. Er zijn gescheiden financieringsstromen voor onderwijs en opvang.

Het schoolbestuur wordt verantwoordelijk voor het organiseren van de voor- en naschoolse opvang tussen 7.30 en 18.30 uur. Het schoolbestuur krijgt hiervoor een plicht om dit te organiseren; ouders die opvang wensen kunnen zich daarop beroepen. Zoals gezegd stimuleert het kabinet ook een sluitend dagarrangement, dankzij samenwerking tussen schakels in de keten (ouders, school, kinderopvang, sportvereniging, muziekschool, zorginstellingen). Het schoolbestuur/de directeur krijgt de regie over de keten. Het schoolbestuur heeft uiteraard de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs, maar kan niet verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en kwaliteit van activiteiten buiten schooluren voor zover deze door anderen dan de school worden uitgevoerd. De rijksoverheid legt de verschillende verantwoordelijkheden vast: het wettelijk kader en de verantwoording. De rijksoverheid bemoeit zich niet met de vormgeving van het arrangement.

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

#### *Voor-, na- en tussenschoolse opvang*

Uitgaande van de schooldag kent de opvang drie tijdvakken. Opvang voor schooltijd, tussen de middag en opvang na schooltijd. Om de verantwoordelijkheid van schoolbesturen voor de voor- en naschoolse opvang wettelijk vast te leggen wordt de Wet op het primair onderwijs gewijzigd. Ouders kunnen de school verzoeken om de voor- en naschoolse opvang te organiseren. Deze mogelijkheid staat daarmee open voor ouders van kinderen in de basisschoolleeftijd. Daarnaast wordt voorzien in adequate inspraak van ouders bij de invulling en uitvoering van die taak.

Het kabinet bereidt voor de zogenaamde tussenschoolse opvang een wetwijziging voor waarmee de verantwoordelijkheid van schoolbesturen voor tussenschoolse opvang met ingang van 1 augustus 2006 wordt verduidelijkt. Ouders blijven de kosten betalen.

Het ligt voor de hand om bij dat wetsartikel aan te sluiten voor de nieuwe taak van de scholen rondom voor- en naschoolse opvang. Dit impliceert dat de wet de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de voor- en naschoolse opvang bij wijze van plicht bij het schoolbestuur legt, maar het bestuur vrijlaat in de invulling van die verantwoordelijkheid. Het schoolbestuur kan er voor kiezen de opvang zelf te leveren of een andere partij in te schakelen, bijvoorbeeld een kinderopvangorganisatie of een instelling voor sport- of culturele activiteiten.

Ten aanzien van de regeling van de tussenschoolse opvang zal in de Wet medezeggenschap scholen voorzien worden in een instemmingsrecht van de ouder-/leerlingeleding van de medezeggenschapsraad. Gezien het

grote belang dat voor ouders gemoeid is met een goede invulling van de voor- en naschoolse opvang, kiest het kabinet ook ten aanzien van de voor- en naschoolse opvang voor instemmingsrecht van de oudergeleding van de medezeggenschapsraad.

Wanneer een ouder(paar) de school verzoekt de voor- en naschoolse opvang te organiseren, doet het schoolbestuur hiervoor een voorstel. De wijze van invulling is onderwerp van overleg tussen het schoolbestuur en de oudergeleding van de medezeggenschapsraad. Zaken die daarbij onder andere aan de orde kunnen komen zijn: kwaliteitseisen ten aanzien van opvang, verzoeken om opvang van een enkele leerling als er weinig tot geen reguliere voorzieningen voor opvang in de buurt zijn en bijvoorbeeld de inhoudelijke invulling van het aanbod van de school. Wanneer ouders aangeven dat zij opvang tijdens roostervrije dagen en schoolvakanties wensen dan is de invulling onderwerp van bespreking tussen de school en de oudergeleding van de medezeggenschapsraad.

Denkbaar is dat het onderwijsveld en de kinderopvangsector zelf een code vaststellen die voor schoolbesturen als richtlijn kan dienen bij de invulling van hun opvangtaak. Hierin kan uitwerking van bovengenoemde punten een plaats krijgen.

### **3. Verschillende modaliteiten van opvang**

Het schoolbestuur kan de opvang van de leerlingen op verschillende manieren organiseren. Voor de ouders en hun kinderen is kwaliteit daarbij van groot belang. Het kabinet onderschrijft dit. Ook de school profiteert van een kwalitatief goede voorziening.

Hieronder worden twee hoofdvarianten geschetst.

1. De school heeft een samenwerkingverband met een erkende kinderopvangorganisatie voor de buitenschoolse opvang (BSO). Deze BSO kan buiten het schoolgebouw plaatsvinden (in dat geval is vervoer nodig) of in het schoolgebouw (mits daarvoor geschikte ruimte te huur is). Financiering, kwaliteit en toezicht zijn in deze variant binnen het kader van de Wet kinderopvang geregeld. Ouders die allebei werken komen in aanmerking voor een tegemoetkoming in de kosten, evenals een aantal gemeentelijke doelgroepen (werklozen die reïntegreren, tienermoeders, etc.).
2. De school regelt de voor- en naschoolse opvang zelf:
  - a) de school richt een rechtspersoon op, laat zich als kinderopvangorganisatie registreren, biedt kinderopvang aan conform de Wet kinderopvang en voldoet aan de kwaliteitseisen die de Wet kinderopvang stelt. Ouders komen in aanmerking voor financiering als ze beiden werken of als ze tot een gemeentelijke doelgroep behoren. (zie variant 1).
  - b) de school biedt zelf voor en na schooltijd opvang tegen betaling aan die niet aan de criteria van de Wet Kinderopvang voldoen. Deze opvang kan zowel binnen als buiten het gebouw plaatsvinden. Wanneer de school ervoor kiest dit binnen het gebouw te organiseren ontstaat een situatie vergelijkbaar met de huidige tussenschoolse opvang. Afspraken over kwaliteit komen tot stand middels overleg tussen het schoolbestuur en de oudergeleding van de medezeggenschap. Ouders ontvangen geen tegemoetkoming in de kosten en er is van overheidswege geen toezicht op de invulling van de voor- en naschoolse opvang. Wel is er het reguliere toezicht door GGD, Brandweer, Voedsel- en Waren Autoriteit en Bouw- & Woning Toezicht, zoals dat al op de school zelf plaatsvindt. Denkbaar is dat het onderwijsveld en de kinderopvangsector dit punt

opnemen in een code die schoolbesturen tot richtlijn kan dienen bij de vervulling van hun opvangtaak.

Het is goed mogelijk dat verschillende opvangvormen naast elkaar bestaan. Zo kan een school bijvoorbeeld zelf de voorschoolse opvang organiseren en voor de naschoolse opvang een samenwerkingsverband met een of meerdere instellingen voor buitenschoolse opvang aangaan. Dagarrangementen kunnen (deels) ook voorzien in sport- of culturele activiteiten zoals op dit moment op sommige (brede) scholen of in samenhang met buitenschoolse opvang reeds plaatsvindt (zie bijlage)<sup>1</sup>. Ook kunnen voor doelgroepkinderen en achterstandsleerlingen taallessen en schakelklassen invulling geven aan de «naschoolse» periode.

Naast deze modaliteiten blijft het voor ouders uiteraard ook mogelijk buiten de school om in de opvang te voorzien, bijvoorbeeld door onderling afspraken te maken over de opvang van hun kinderen. Deze vorm van opvang valt niet onder de organisatieplicht van het schoolbestuur.

#### **4. Adviesaanvragen Onderwijsraad en CPB**

Zoals aan het begin van de brief gemeld is, zijn de Onderwijsraad en het CPB om advies gevraagd.

Aan de Onderwijsraad is gevraagd te adviseren over de verschillende mogelijkheden, consequenties en randvoorwaarden bij de uitvoering van de genoemde varianten. Specifiek is aandacht gevraagd voor de consequenties voor schoolgebouwen en buitenruimten, de personele consequenties bij de verschillende varianten en eventuele fasering.

Aan het CPB is verzocht de macro-economische effecten in beeld te brengen voor de middellange (2007–2011) en lange termijn. Specifiek is aandacht gevraagd voor de effecten op de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen, de gevolgen voor het gebruik van de Wet Kinderopvang en de verschuiving tussen gebruik van informele en formele opvang. Ook is gevraagd naar de effecten op emancipatie en integratie en is gevraagd naar de budgettaire consequenties, inclusief de mogelijke inverdien-effecten op langere termijn.

Beide adviezen komen in februari 2006 beschikbaar. Het kabinet is voornemens in maart/april 2006 op basis van deze adviezen verdere besluiten te nemen, inclusief het financiële kader.

#### **5. Uitwerkingsagenda**

Het kabinet werkt de komende maanden langs verschillende lijnen verder aan de uitwerking van de motie. Hieronder is een schets van deze uitwerkingsagenda opgenomen.

Op dit moment biedt drie op de tien basisscholen de mogelijkheid tot opvang (zie bijlage). Er is dus al veel mogelijk en als scholen dat willen kunnen ze ouders nu al arrangementen aanbieden. Vanaf 1 januari 2007 kan iedere ouder die dat wenst de school vragen de voor- en naschoolse opvang te organiseren. Om aan de vraag van iedere ouder tegemoet te kunnen komen is het van belang dat schoolbesturen zich vroegtijdig voorbereiden op deze nieuwe taak. De uiteindelijke wetswijziging zal naar verwachting eerst eind 2006 gepubliceerd worden. Voor een goede uitvoering is het noodzakelijk dat schoolbesturen voor die tijd al ingelicht worden over de mogelijkheden die deze wijziging biedt. Daarnaast is het noodzakelijk dat de schoolbesturen al voor de invoeringsdatum voorbereidende activiteiten ter hand kunnen nemen. Het kabinet zal mede op basis van de adviezen van de Onderwijsraad bezien hoe schoolbesturen op een verantwoorde wijze in positie gebracht kunnen worden om deze organisatie taak op zich te kunnen nemen. Dit laat onverlet dat schoolbesturen nu

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

al aan de slag kunnen met de organisatie van de voor- en naschoolse opvang als de ouders dat wensen. De huidige regelgeving biedt daartoe alle ruimte en de vraag van ouders maakt dergelijke initiatieven ook wenselijk. Het kabinet roept schoolbesturen op waar mogelijk en wenselijk reeds in 2006 verder invulling te geven aan de voor- en naschoolse opvang en beziet hoe de scholen hiervoor in positie gebracht kunnen worden.

#### *Wetgevingstraject*

Hierboven is een eerste schets van de mogelijke wetwijziging gegeven. Aan de Onderwijsraad is onder meer ook advies gevraagd over de juridische consequenties. Het advies van de Onderwijsraad komt in februari 2006 beschikbaar. Zo snel mogelijk daarna zal de wetwijziging worden aangeboden aan de Raad van State. Het streven is het wetsvoorstel aan uw Kamer aan te bieden voor het zomerreces 2006.

#### *Overleg met het onderwijsveld en het veld van kinderopvang*

De hierboven geschetste ontwikkeling kan alleen maar bereikt worden wanneer dit gedragen wordt door het onderwijsveld en de kinderopvang-sector. De invulling van de randvoorwaarden is hierbij een belangrijk onderdeel. Hiervoor vindt de komende maanden overleg plaats met het onderwijsveld en de sector kinderopvang (inclusief ouderorganisaties). De actieve medewerking van het veld is een noodzakelijke voorwaarde. Een traject waaruit de gezamenlijke betrokkenheid van het onderwijsveld en het veld van kinderopvang blijkt verdient daarbij de voorkeur. Het kabinet ondersteunt het voornemen vanuit de betrokken organisaties uit het onderwijs en de kinderopvang om voor dit (pré)implementatietraject een platform in te richten. In dit platform zal in elk geval aandacht besteed moeten worden aan de verspreiding van kennis en goede voorbeelden. Daarnaast kan het platform nagaan of er behoefte is aan pilots, die bijdragen aan een goede implementatie. Ook de al eerder genoemde code voor de betrokken sectoren kan in een dergelijk overleg voorbereid worden. Wij hebben er alle vertrouwen in dat op deze manier een actieve medewerking vanuit het veld gewaarborgd is waarmee we samen aan de verdere ontwikkeling kunnen werken.

#### *Tussenschoolse opvang*

We verwachten dat we het wetsvoorstel voor tussenschoolse opvang in februari 2006 aan de Kamer kunnen sturen. Zoals gezegd betalen de ouders de kosten. Schoolbesturen krijgen een vergoeding van € 1,65 miljoen in 2006, € 6,45 miljoen in 2007 en vanaf 2008 € 9,45 miljoen structureel om uitvoering te kunnen geven aan deze verantwoordelijkheid. Het geld is bedoeld voor het overleg dat besturen moeten voeren met de oudergeleding van de medezeggenschapsraad en eventueel voor scholing van overblijfkrachten.

Het kabinet heeft gezien het belang van een goede overblijfvoorziening besloten om een extra impuls aan de tussenschoolse opvang te geven ter grootte van €30 mln. De Tweede Kamer is hierover onlangs geïnformeerd in een brief van de Minister van SZW over de inzet van € 200 miljoen voor kinderopvang (Kamerstukken II, 2005–2006, 28 447, nr. 112) .

Het kabinet wil met deze middelen vooral een impuls geven aan deskundigheidsbevordering van de overblijfkrachten en aan de organisatie van TSO, bijvoorbeeld met behulp van TSO-coördinatoren. In ieder geval is het de bedoeling dat scholen het geld inzetten voor personele knelpunten in de TSO. Het schoolbestuur maakt hierover met de oudergeleding van

de medezeggenschapsraad afspraken en legt hierover verantwoording af. Betrokken organisaties denken mee over de beste manier van verantwoording.

#### *Verbreiding initiatieven brede school*

De minister van OCW besteedt in 2006 en 2007 in totaal € 36 miljoen uit de FES-middelen ten behoeve van het opzetten van nieuwe brede scholen en het verbreden van bestaande brede scholen. Deze middelen kunnen ook de (tussenschoolse) kinderopvang bij deze scholen ondersteunen.

#### *Dagarrangementen en combinatiefuncties*

Het kabinet stelt uit de algemene middelen €100 mln beschikbaar om de ontwikkeling van dagarrangementen en combinatiefuncties te stimuleren. Dit in verband met het wegvallen van de mogelijkheid om ESF-middelen hiervoor te benutten. Hiermee doet het kabinet de eerdere toezegging zoals opgenomen in de brief van 10 oktober 2005 gestand. Het programma Dagarrangementen en Combinatiefuncties sluit nauw aan bij de uitvoering van de motie Van Aartsen/Bos. Het programma biedt tevens de mogelijkheid om sportactiviteiten te organiseren in nauwe samenwerking tussen scholen, sportverenigingen en organisaties voor kinderopvang.

#### *Impuls kinderopvang*

In 2006 wordt uit de intensivering voor kinderopvang € 35 miljoen gereserveerd voor de verdere ontwikkeling van voor- en naschoolse opvang. Vanaf 2007 is hiervoor jaarlijks € 27 miljoen gereserveerd.

#### *Ontwikkeling vroeg- en voorschoolse educatie*

Het kabinet ontwikkelt de komende tijd in overleg met gemeenten en het onderwijsveld een lange termijn visie waarin sprake is van geïntegreerde voorzieningen voor doelgroepkinderen op het gebied van voor- en voorschoolse educatie.

Op korte termijn worden er diverse acties ondernomen om de kwaliteit van het huidige VVE-beleid te verstevigen. De opleidingen voor leraren, medewerkers van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven besteden nadrukkelijker aandacht aan methoden voor voor- en voorschoolse educatie (VVE). Dit stimuleert het gebruik van deze methoden in de praktijk. Zo kan op termijn de hele doelgroep voor het vve-beleid hiervan profiteren en ontstaat een sterkere doorlopende leerlijn voor kinderen van de peuterspeelzaal of het kinderdagverblijf naar het primair onderwijs. De onderwijsinspectie maakt een kader om de kwaliteit van de voor- en voorschoolse educatie te controleren, onder meer aan de hand van een aantal proefprojecten. Hiervoor is in 2006 en 2007 in totaal € 19 miljoen beschikbaar.

## **6. Communicatie**

Zo snel mogelijk nadat deze uitwerking met uw Kamer is besproken zal een communicatietraject in gang gezet worden om scholen goed te informeren en voor te bereiden op de nieuwe taak. Ook worden lopende initiatieven op het terrein van voorlichting brede scholen betrokken bij het informeren van ouders en scholen ten aanzien van opvang en onderwijs. Deze communicatie zal in een gezamenlijk traject met het onderwijsveld en het veld van kinderopvang plaatsvinden en kan een plek krijgen in het op te richten platform.

Het kabinet zal u over de uitwerking van de aandachtspunten, randvoorwaarden, een reactie op de adviezen van OR en CPB en het overleg met het onderwijsveld en de kinderopvangsector in april nader informeren aan de hand van een concreet stappenplan.

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

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. J. de Geus