

Vergaderjaar 2005–2006

**30 300 VIII**

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

**Nr. 85**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2005

Hierbij zend ik u de rapporten «Het hoofd boven water houden ...;» (samenvatting)<sup>1</sup> en «Onderzoek protocol schoolzwemmen»<sup>1</sup>. Eerstgenoemd rapport is het verslag van de activiteiten voor verbetering van de zwemvaardigheid van 35 gemeenten die van 2002 tot en met 2005 gebruik hebben gemaakt van de «Regeling specifieke uitkering voor gemeenten voor de stimulering van de zwemvaardigheid». Deze regeling, verder «Regeling zwemvaardigheid» genoemd, is onderdeel van de uitvoering van het «Plan van aanpak Zwemvaardigheid» dat op 2 oktober 2001 aan uw Kamer werd gestuurd (Kamerstukken II 2001/02, 27 696, nr. 6). In het plan van aanpak stond dat aan de hand van de evaluatie zal worden besloten of de stimulering structureel dan wel tijdelijk zal zijn. Het kabinet heeft in het kabinetsstandpunt over het rapport «Anders gestuurd, beter bestuurd» van de commissie-Brinkman (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 B, nr. 16) besloten om een groot aantal specifieke uitkeringen daadwerkelijk te beëindigen en niet meer te verlengen. Een van de hierbij genoemde uitkeringen betreft de specifieke uitkering zwemvaardigheid (daar omschreven als «vangnet schoolzwemmen»). Dit standpunt is op 29 juni 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 26 213, nr. 16) besproken met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en met de vaste commissie voor Financiën en heeft daar steun ontvangen.

Het Onderzoek Protocol Schoolzwemmen stuur ik u ter informatie toe. In dit onderzoek wordt het protocol geëvalueerd. Het protocol werd indertijd met hulp van mijn ministerie opgesteld door de werkgeversorganisaties in het onderwijs en de werkgeversorganisaties voor de zwembadbranche en eind april 2001 aan alle scholen en zwembaden in Nederland gestuurd. In het «Plan van aanpak Zwemvaardigheid» stond dat er een monitoring van het protocol zou worden uitgevoerd. Dit is nu gebeurd in de vorm van deze evaluatie.

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

Naar aanleiding van het in het Plan van aanpak Zwemvaardigheid aangekondigde onderzoek naar de zwembaddichtheid heeft de staatssecretaris

van Volksgezondheid, Welzijn en Sport u bij brief van 15 april 2003 (VWS0300458) het onderzoeksrapport «Zwembaden in Nederland 2002» toegestuurd.

De uitvoering van de maatregelen uit het Plan van aanpak Zwemvaardigheid is ondersteund door de Stuurgroep Zwemvaardigheid. Hierin hebben zitting het Nederlands Instituut voor lokale Sport & Recreatie (LC), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Koninklijke Nederlandse Zwembond (KNZB), de Nationale Raad Zwemdiploma's (NRZ), het Nederlands Instituut voor Sport en Bewegen (NISB) en de ministeries van OCW, VWS en BZK.

In het vervolg van deze brief geef ik eerst de belangrijkste resultaten van het Onderzoek Protocol Schoolzwemmen. Ik geef hierop geen beleidsreactie, omdat ik wat betreft het protocol alleen, zo nodig, een bemiddelende rol in neem. Daarna bespreek ik het rapport «Het hoofd boven water houden ...». Na de voorgeschiedenis van de regeling zwemvaardigheid volgen de conclusies en aanbevelingen van het rapport en mijn beleidsstandpunt hierover. Tenslotte ga ik in op de activiteiten die ik vanuit het Plan van aanpak zwemvaardigheid nog wil ondernemen.

## **A. Het Onderzoek Protocol Schoolzwemmen**

### *Voorgeschiedenis*

In mei 1998 kwam een 7-jarige jongen om het leven tijdens het schoolzwemmen. Het drama deed de vraag rijzen wie verantwoordelijk is voor de leerlingen tijdens het zwemmen. Het schoolbestuur, omdat die altijd de zorgplicht heeft of het zwembad, omdat de verantwoordelijkheid van de school wordt overgedragen aan de zweminstructeurs?

In de rechterlijke uitspraak naar aanleiding van het dit verdrinkingsgeval stond met zoveel woorden dat «om de veiligheid van leerlingen tijdens het schoolzwemmen te garanderen de school en het zwembad goede afspraken moeten maken over het toezicht en de manier waarop dat tijdens het schoolzwemmen plaats vindt. Deze afspraken en instructies moeten regelmatig worden besproken en zo nodig worden bijgesteld.» Deze uitspraak was voor de besturenorganisaties in het onderwijs en de werkgeversorganisaties voor de zwembadbranche aanleiding om een Protocol Schoolzwemmen op te stellen. In april 2001 hebben zij het protocol toegestuurd aan alle scholen en zwembaden. In juni 2001 is vanuit mijn ministerie een brief aan de scholen in het primair onderwijs gestuurd waarin het gebruik van het Protocol Zwemvaardigheid wordt aanbevolen.

In het «Plan van aanpak Zwemvaardigheid» stond dat er een monitoring van het protocol zou worden uitgevoerd. Dit is nu gebeurd in de vorm van deze evaluatie.

### *Resultaten*

Enkele belangrijke resultaten uit het onderzoek over het Protocol Schoolzwemmen voor gemeenten, zwembaden en scholen zijn de volgende.

#### *– Gemeenten*

Er zijn 303 gemeenten die zwemactiviteiten onder schooltijd ondersteunen. Hiervan is 74% bekend met het Protocol Schoolzwemmen. Verreweg de meeste gemeenten hiervan (83%) wijzen scholen en/of zwembaden tenminste één maal per jaar op het bestaan van het Protocol Schoolzwemmen.

In het algemeen zijn de bevroegde gemeenteambtenaren positief over het protocol; zij vinden dat het protocol de verdeling van taken en verant-

woordelijkheden tussen zwembad en school verduidelijkt (98%). Het protocol is volgens de meeste gemeenteambtenaren (87%) daadwerkelijk gebruikt als leidraad voor de verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen school en zwembad en zij vinden dat door het gebruik van het protocol de veiligheid van de leerlingen zo veel mogelijk wordt gewaarborgd (93%).

#### *– Zwembaden*

Er zijn 347 zwembaden die voor zwemactiviteiten onder schooltijd worden gebruikt. Gemiddeld maken 12,5 scholen gebruik van deze zwembaden. Van de 347 zwembaden gebruikt 89% het Protocol Schoolzwemmen.

Gemiddeld hebben deze zwembaden met 12,4 scholen het protocol afgesproken. De bevraagde medewerkers van deze zwembaden vinden bijna allemaal (97%) dat het protocol een goede leidraad vormt voor de verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen school en zwembad. De veiligheid van de leerlingen wordt door het gebruik van het protocol zoveel mogelijk gewaarborgd vindt 87%.

Van de zwembaden die het protocol gebruiken bespreekt 72% het protocol regelmatig met de eigen instructeurs om te achterhalen of het protocol op de juiste wijze wordt gehanteerd en 77% evalueert het protocol tussen school en zwembad doorgaans één of meerdere malen per jaar.

Van de zwembaden die het protocol niet gebruiken hebben de meeste een geheel eigen protocol ontwikkeld.

#### *– Scholen*

In tegenstelling tot gemeenten en zwembaden zijn de resultaten bij de scholen gebaseerd op een steekproef van omstreeks 1000 scholen, waarvan drie kwart aan schoolzwemmen doet.

Uit de gegevens die bij de zwembaden zijn verkregen blijkt dat circa 57% van de scholen in het primair onderwijs zwemactiviteiten onder schooltijd aanbiedt.

Van deze scholen gebruikt 92% het protocol Schoolzwemmen. De helft hiervan heeft het originele protocol aangepast. Ook heeft iets meer dan de helft (62%) het protocol opgenomen in zijn schoolplan, wordt bij bijna de helft het protocol regelmatig met de leraren besproken en evalueert 66% van deze scholen het protocol tussen school en zwembad meestal één keer per jaar.

Scholen die het protocol niet gebruiken geven als reden dat zij niet van het protocol hebben gehoord of er niet van op de hoogte zijn dat de school (mede)verantwoordelijk is tijdens het schoolzwemmen.

Bijna alle scholen die het protocol gebruiken vinden dat dit de verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen scholen en zwembaden verduidelijkt.

#### *Conclusie van de onderzoekers*

De onderzoekers kwalificeren het kwantitatief gebruik van het Protocol Schoolzwemmen als «prima». Het kwalitatief gebruik kwalificeren zij iets lager.

## **B. De regeling zwemvaardigheid 2002–2005**

### *Voorgeschiedenis*

Op 21 juli jl heeft het NISB mij het rapport «Het hoofd boven water houden» toegestuurd. Dit is het eindrapport van de regeling zwemvaardigheid. Dit rapport werd, in opdracht van het NISB, gemaakt door aXXio. Op 30 augustus heeft de Stuurgroep Zwemvaardigheid mij een samenvatting van het rapport gestuurd met haar conclusies en aanbevelingen. Deze samenvatting is bijgevoegd.

De Regeling zwemvaardigheid startte in 2002 in de vorm van een pilot voor 36 gemeenten om in de jaren 2002, 2003 en 2004 het aantal kinderen dat met een zwemdiploma de basisschool verlaat te vergroten. Deze 36 gemeenten zijn geselecteerd, omdat naar verwachting de problematiek van onvoldoende zwemvaardigheid daar het grootst was.

In april 2002 verscheen de regeling. Van de 36 geselecteerde gemeenten hebben er 35 daadwerkelijk meegedaan. De regeling voorziet in een specifieke uitkering aan de betrokken gemeenten. Zij hebben de volgende verplichtingen op zich genomen:

- Zij treffen maatregelen om kinderen die ondanks het schoolzwemmen geen zwemdiploma halen alsnog een zwemdiploma te laten verwerven.
- Zij geven voorlichting aan ouders van zeer jonge kinderen over het belang van het kunnen zwemmen.
- Ze zetten een registratiesysteem op voor kinderen met en zonder zwemdiploma.
- Jaarlijks sturen deze gemeenten een verslag in van de met de specifieke uitkering ondernomen activiteiten, de daarvoor gemaakte kosten en de effecten ervan.
- Jaarlijks dragen deze gemeenten tenminste een gelijk bedrag als de specifieke uitkering bij aan de verbetering van zwemvaardigheid. Het mag dan ook gaan om bestaande middelen die voor dit doel worden ingezet.

Veel gemeenten zijn in 2002 nog niet daadwerkelijk tot activiteiten gekomen voor verbetering van de zwemvaardigheid. De regeling verscheen in april 2002 en de tijd tot de aanvang van het nieuwe schooljaar was te kort om dergelijke activiteiten uit te voeren. Wel zijn in dat jaar de plannen ontwikkeld die in het daaropvolgende kalenderjaar of schooljaar tot uitvoering kwamen. Om de gemeenten de gelegenheid te geven hun activiteiten daadwerkelijk gedurende drie jaar uit te voeren is de regeling verlengd met het jaar 2005.

Jaarlijks is aan de deelnemende gemeenten een vragenlijst toegestuurd over de voor verbetering van zwemvaardigheid uitgevoerde activiteiten en de effecten ervan. De antwoorden op de vragenlijsten vormen, naast een dieper gaande bevraging van enkele geselecteerde gemeenten, de basis van de rapportage. Essentieel in deze vragenlijsten is het aantal leerlingen dat met een zwemdiploma de basisschool verlaat. Vanaf het begin is aangegeven dat de evaluatie van de regeling zwemvaardigheid zal worden gebaseerd op dit resultaat. In de rijksbegrotingen van de afgelopen jaren stond onder meer dat de maatregel erin moet resulteren dat 95% van de leerlingen de basisschool verlaat met een zwemdiploma. Voor de deelnemende gemeenten zijn jaarlijks twee bijeenkomsten georganiseerd om ervaringen uit te wisselen en om hen zoveel mogelijke informatie te verstrekken over de mogelijkheden en de bedoelingen van het project. Hierbij is regelmatig benadrukt dat het belangrijkste criterium voor het succes van de maatregel zal zijn dat het aandeel leerlingen dat met een zwemdiploma de basisschool verlaat wordt verhoogd tot 95%.

#### *Conclusies en aanbeveling*

De belangrijkste conclusies in het rapport zijn de volgende:

1. Over de periode van de pilot beschikken ongeveer 53 500 van de 60 000 leerlingen in groep 8 bij de 35 onderzochte gemeenten over minimaal het zwemdiploma A (89%).
2. Via de (school)zwemvangnetten zijn meer dan 5 750 A-diploma's behaald
3. Ongeveer 60% van de niet zwemvaardige kinderen bij uitstroom basis-

school bevindt zich binnen de gemeenten met meer dan 200 000 inwoners (n=5).

4. Als vuistregel geldt dat in gemeenten met minder dan 200 000 inwoners gemiddeld 5 tot 10 kinderen per 10 000 inwoners niet zwemvaardig zijn bij het verlaten van de basisschool. In gemeenten met meer dan 200 000 inwoners verlaten gemiddeld 15 tot 20 kinderen per 10 000 inwoners de basisschool zonder diploma.
5. Er is een duidelijke relatie gevonden tussen zwemvaardigheid en het leerlinggewicht 1,9. Kinderen van allochtone ouders met een laag opleidings- en beroepsniveau zijn doorgaans het minst zwemvaardig. Hoe meer 1,9 leerlingen hoe hoger het aandeel niet zwemvaardige kinderen. Het leerlinggewicht 1,9 is dus een goede voorspeller van de te verwachten problematiek met betrekking tot het niet zwemvaardig zijn.
6. De aangetroffen registratiesystematiek varieert per gemeente. Het ontbreekt tot dusver op landelijk niveau aan actuele en betrouwbare zwemvaardigheidsgegevens.
7. Doorgaans ontbreekt het aan een systematiek om het effect van voorlichtingscampagnes te meten.

Op grond van deze conclusies adviseert de Stuurgroep Zwemvaardigheid mij om per 1 januari 2006 een vervolgregeling voor verbetering zwemvaardigheid te bieden. De stuurgroep richt ook aanbevelingen aan gemeenten, zwembaden en andere betrokkenen. Deze laat ik over aan de beoordeling van deze partijen.

#### *Beleidsreactie*

Op basis van het eindrapport van de regeling zwemvaardigheid «Het hoofd boven water houden» beveelt de Stuurgroep Zwemvaardigheid mij aan om een vervolgregeling te bieden voor verbetering van de zwemvaardigheid. Aangegeven wordt dat de maatregel een aantal positieve effecten heeft gehad op het aantal kinderen dat een A-diploma heeft behaald en op de bestaande inzichten in de aanpak waarop de zwemvaardigheid bij kinderen het best kan worden verhoogd. Deze resultaten zijn er, en gemeenten en zwembaden kunnen hiermee de effectiviteit van hun zwemonderricht verder vergroten.

Ondanks de behaalde resultaten wil ik echter de aanbeveling van de stuurgroep om een vervolgregeling te bieden niet opvolgen. Hiervoor heb ik de volgende redenen.

1. In het begin van deze brief is al vermeld dat in het kabinetsstandpunt over het rapport «Anders gestuurd, beter bestuurd» de regeling zwemvaardigheid is opgenomen in de lijst van regelingen die niet meer worden verlengd. Deze lijst is opgenomen om ervoor te zorgen dat specifieke uitkeringen écht worden stopgezet. Het gaat hier om regelingen die niet voldoen aan de uitgangspunten dat het rijk op hoofdlijnen stuurt en aan decentrale overheden beleids- en uitvoeringsruimte geeft waardoor een integrale aanpak van problemen en effectieve inzet van middelen op lokaal en regionaal niveau mogelijk wordt. Willen de aanbevelingen van de commissie Brinkman een succes worden, dan moet de ingezette koers op dit punt worden aangehouden.
2. In het Plan van aanpak Zwemvaardigheid is aangegeven dat gemeenten die meedoen met de uitvoering van het plan kunnen aangeven in hoeverre zij de doelstelling van het plan realiseren. Daarvoor moeten nulmetingen worden verricht over de zwemvaardigheid van kinderen aan het einde van de basisschool, waarbij de uitgangs-

punten zijn dat onvoldoende zwemvaardigheid wordt geïndiceerd door het niet in het bezit zijn van een zwemdiploma A en dat de effectiviteit van de gemeentelijke maatregelen moet blijken uit een afname van het aantal kinderen dat op 11-/12-jarige leeftijd nog geen zwemdiploma A heeft ten opzichte van de nulmeting. In de «Regeling specifieke uitkering voor gemeenten voor de stimulering van de zwemvaardigheid» is opgenomen dat gemeenten een registratiesysteem invoeren. Hieronder wordt verstaan een overzicht waarin actuele, leeftijdspecifieke gegevens zijn opgenomen over de mate van zwemvaardigheid van kinderen in de basisschoolleeftijd. De deelnemende gemeenten hebben de onderzoekers niet kunnen voorzien van met de uitgangspunten corresponderende gegevens uit hun registratiesysteem. Dit betekent dat er onvoldoende duidelijkheid is over de effectiviteit van de verschillende door de deelnemende gemeenten genomen maatregelen.

3. Een derde en laatste reden waarom de Regeling zwemvaardigheid kan worden beëindigd, is dat er voor gemeenten, scholen, sportverenigingen en andere instellingen voldoende ruimte wordt geboden om de zwemvaardigheid onder jongeren te verbeteren. Bij het bieden van deze ruimte stuurt het Rijk wél aan op hoofdlijnen. Verbeteren van de zwemvaardigheid van jongeren door gemeenten kan onderdeel zijn van breder op jongeren gericht beleid. Daarbij hoeft men niet alleen te denken aan veiligheidsbeleid. Verbetering van de veiligheid van jongeren kan bijvoorbeeld, als het gaat om verbetering van de zwemvaardigheid, hand in hand gaan met het stimuleren van bewegen en sport. Ik heb op 7 juni 2005, mede namens de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, met NOC\*NSF de alliantie «School en Sport samen sterker» afgesloten waarin ik in meer algemene zin het stimuleren van bewegen en sport voorsta. Daarin is afgesproken om levenslang sporten en bewegen van jongeren te bereiken en samenwerkingsvormen tussen onderwijs en georganiseerde sport te realiseren. Scholen en zwemverenigingen kunnen er bijvoorbeeld binnen dit kader voor kiezen een project ter bevordering van zwemvaardigheid uit te voeren. Kaders die ruimte bieden om zwemvaardigheid te stimuleren zijn bijvoorbeeld de Brede Schoolontwikkeling (in het kader van Operatie Jong ) en de in de nota Tijd voor sport (Kamerstukken II 2004/05, 30 234, nr. 2) van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport genoemde programma's (Sport en allochtonen en Buurt-Onderwijs-Sport).

#### *Hoe nu verder?*

Zoals eerder aangegeven is uw Kamer de afgelopen jaren geïnformeerd over de verschillende onderdelen van het Plan van aanpak zwemvaardigheid. De laatste activiteit die in het Plan van aanpak Zwemvaardigheid wordt genoemd is een onderzoek naar verbetering van de veiligheid in zwembaden door het toepassen van (drenkelingen) detectiesystemen. De resultaten van dit onderzoek zullen in de tweede helft van 2006 beschikbaar komen.

De stuurgroep heeft de conclusie getrokken dat de maatregel een aantal positieve effecten heeft gehad op het aantal kinderen dat een A-diploma heeft behaald en op de bestaande inzichten in de aanpak waarop de zwemvaardigheid bij kinderen het best kan worden verhoogd. Ofschoon er geen goede effectmeting heeft plaats gevonden, wil ik er de komende jaren aan bij blijven dragen om de verworven inzichten over de beste wijzen waarop de zwemvaardigheid bij kinderen kan worden verhoogd, te verspreiden.

Het is dan wel nodig dat de verschillende wijzen waarop de verbetering van de zwemvaardigheid is gestimuleerd, nader worden geanalyseerd en dat bekendheid wordt gegeven aan de resultaten hiervan. Hiervoor zal ik de komende jaren een budget beschikbaar houden (0,3 á 0,5 mln per jaar).

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

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