

Vergaderjaar 2008–2009

31 322

Kinderopvang

Nr. 37¹

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2008

1 Inleiding

Het kabinet wil het voor ouders makkelijker maken om tot een sluitend dagarrangement te komen, zodat ouders met kinderen met een gerust hart kunnen werken tijdens de schooltijden van hun kinderen. Een sluitend dagarrangement is een belangrijke voorwaarde voor een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen en mannen, de centrale kabinetsdoelstelling van dit kabinet.

In de afgelopen jaren zijn hiervoor belangrijke stappen gezet.

- Allereerst de uitvoering van de motie-Van Aartsen/Bos. Dit betreft de nieuwe taak van basisscholen om op verzoek van ouders te zorgen voor de aansluiting tussen school en buitenschoolse opvang. Hiermee is een belangrijke stap gezet om onderwijs, opvang, sport en cultuur bij elkaar te brengen. Een dergelijk samenhangend aanbod biedt kinderen een mogelijkheden om talenten te ontplooiën, sociale vaardigheden op te doen en plezier te hebben. Een stimulerende kinderopvang, brede school of verlengde schooldag biedt hiervoor de mogelijkheden.
- Ook het gebruik van opvang voor kinderen vanaf 4 jaar is in de afgelopen jaren zeer sterk gestegen. Naar verwachting geeft het kabinet dit jaar ongeveer € 750 miljoen uit aan opvang van kinderen in de basisschoolleeftijd. Bij invoering van de wet Kinderopvang was dit nog geen € 200 miljoen.
- Tevens wordt het aantal brede scholen uitgebreid. Vrijwel alle gemeenten in Nederland ontwikkelen brede scholen of zijn dit van plan. In 2007 waren er ongeveer 7 000 scholen in het primair onderwijs, daarvan waren ongeveer 1 000 een brede school. Er zijn steeds meer scholen die samen met gemeenten en opvangorganisaties werken aan aantrekkelijke dagarrangementen en continuoosters. In de brief van 6 december jl. heeft het kabinet haar ambities op het terrein van brede scholen geschetst².

¹ Eerder abusievelijk gedrukt onder Kamerstuk 31 322, nr. 36 wat hiermee komt te vervallen.

² Kamerstukken II, 2007–2008, 31 200, nr. 75.

De tussenschoolse opvang is een belangrijke schakel in het realiseren van een sluitende dagindeling voor kinderen en hun ouders. In deze beleidsbrief is de focus gericht op de tussenschoolse opvang in het licht van de totale keten. Achtereenvolgens komen in deze brief aan de orde: de huidige situatie, de toekomst van de tussenschoolse opvang en de eerste stappen op weg naar verbetering.

2 De huidige situatie met betrekking tot de tussenschoolse opvang

2.1 Wettelijk kader

Per 1 augustus 2006 zijn de Wet op het Primair Onderwijs (art. 13 en art. 45) en de Wet medezeggenschapsregeling (art. 9) gewijzigd. De reden voor de wetswijziging was dat er duidelijkheid moest komen over de verdeling van de verantwoordelijkheden met betrekking tot de organisatie van de tussenschoolse opvang. Ook was het nodig om scholen te stimuleren zorg te dragen voor een sluitend dagarrangement, de tussenschoolse opvang is hier een belangrijk onderdeel van. De tussenschoolse opvang is in eerste instantie een zaak van ouders en schoolbestuur. Met de oudergeleding van de medezeggenschapsraad worden door het schoolbestuur afspraken gemaakt over de organisatie van tussenschoolse opvang. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de organisatie, de kosten voor tussenschoolse opvang worden doorgaans betaald door ouders. Bij amendement zijn kwaliteitseisen opgenomen in de wet. Zo moet de ruimte waar kinderen opgevangen worden veilig en kindvriendelijk zijn. Ook moet per 1 augustus 2011 ten minste de helft van de overblijfkraften geschoold zijn.

2.2 Investering overheid

Lumpsum

Binnen de lumpsum is er sinds 2007 structureel € 36 miljoen beschikbaar voor de tussenschoolse opvang. Scholen moeten deze middelen gebruiken om de tussenschoolse opvang te organiseren of voor het oplossen van personele knelpunten. Met deze middelen kan een school bijvoorbeeld een overblijfcoördinator aanstellen, of kan een samenwerkingsverband met een kinderdagverblijf worden aangegaan.

Subsidieregeling scholing overblijfm medewerkers

De regering hecht aan goede tussenschoolse opvang, daarom is er de afgelopen jaren (2002–2010) flink geïnvesteerd in de scholing van overblijfkraften. Op deze manier wordt een extra impuls gegeven ten behoeve van de uitvoering van het amendement van Hamer¹. Schoolbesturen kunnen via de regeling «Subsidieregeling scholing overblijfm medewerkers primair onderwijs 2007–2010» subsidie aanvragen voor de scholing van overblijfkraften. De regeling subsidieert zowel korte- als lange beroepsgerichte cursussen. Voor het begrotingsjaar 2008 is € 4,2 miljoen beschikbaar.

2.3 Stand van zaken tussenschoolse opvang

Bij de beoordeling van de actuele stand van zaken met betrekking tot de tussenschoolse opvang bied ik u drie onderzoeksrapporten aan:²

- «Brood en Spelen» van het Instituut voor Toegepaste sociale Wetenschappen (ITS)
- Tussenschoolse opvang van het IVA
- «Van overblijven naar tussenschoolse opvang» van de Inspectie van het Onderwijs

De onderzoeken zijn uitgevoerd om de situatie van de tussenschoolse

¹ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 406, nr. 15.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

opvang, na de wijziging van de Wet op het primair onderwijs en de Wet medezeggenschapsregeling 1992 op 1 augustus 2006, in kaart te brengen. Scholen werden vanaf die datum verantwoordelijk voor het organiseren van de tussenschoolse opvang. Tot die tijd hoefden ze alleen een ruimte beschikbaar te stellen.

2.3.1 Onderzoek «Brood en Spelen» van ITS

Het ITS heeft de condities voor goede tussenschoolse opvang in kaart gebracht in het rapport «Brood en Spelen». Via *websurveys* zijn schoolleiders en overblijfcoördinatoren ondervraagd. Daarnaast zijn ouders via een schriftelijke *survey* ondervraagd en is er een literatuurstudie en een panelraadpleging uitgevoerd. Ruim 80 procent van de ouders geeft aan dat de kwaliteit van de tussenschoolse opvang na de wetwijziging niet of nauwelijks is veranderd. Op bijna tweederde van de scholen is in de afgelopen vijf jaren het aantal leerlingen dat gebruik maakt van de tussenschoolse opvang toegenomen. De verwachting van de helft van de schoolleiders is dat deze trend de komende vijf jaren zal doorzetten. Het rapport beschrijft een aantal «*good practices*» van de tussenschoolse opvang. De «*good practices*» leveren veel ideeën en suggesties op over hoe scholen de kwaliteit van de tussenschoolse opvang kunnen optimaliseren. De onderzoekers trekken als algemene conclusie uit de «*good practices*» dat de samenwerking tussen schoolleiders, overblijfkrachten of externe organisaties en ouders positief wordt beïnvloed als afspraken, overlegstructuren en verantwoordelijkheden duidelijk zijn. Ook is van belang dat de overblijfcoördinatoren en overblijfkrachten zich hebben laten bijscholen, leerkrachten en overblijfkrachten als «professionals» met elkaar omgaan en de betrokkenen bereid zijn van de tussenschoolse opvang een succes te maken.

Het ITS rapport geeft een breed beeld van de situatie binnen de tussenschoolse opvang. Het rapport geeft echter onvoldoende inzicht in eventuele knelpunten. Om deze reden heb ik een nader verdiepend onderzoek laten uitvoeren door het IVA.

2.3.2 Onderzoek «Tussenschoolse opvang» van het IVA

Voor het onderzoek van het IVA zijn schoolleiders, vrijwilligers en ouders gevraagd deel te nemen aan een internetenquête. De vragen gingen ondermeer over de wijze waarop de tussenschoolse opvang momenteel is vormgegeven en welke knelpunten er zijn, de hoogte van de vrijwilligersvergoeding en de kosten voor ouders. Uit alle basisscholen in Nederland is een representatieve steekproef van 2500 scholen getrokken. De enquête is ingevuld door 627 schoolleiders, 590 vrijwilligers en 460 ouders. Hieronder ga ik in op de belangrijkste onderzoeksresultaten.

Uitvoering van de tussenschoolse opvang

De tussenschoolse opvang wordt in de meeste gevallen (42 procent) uitgevoerd door vrijwilligers. Bij 31 procent van de scholen worden naast vrijwilligers ook professionele krachten of docenten tijdens de tussenschoolse opvang ingezet. Ouders staan neutraal tegenover begeleiding door professionals of vrijwilligers.

De meerderheid van de schoolleiders (59 procent) geeft aan dat de tussenschoolse opvang plaatsvindt in een aparte ruimte die op andere momenten ook voor andere doeleinden wordt gebruikt.

Op de meeste (68 procent) scholen is er geen relatie tussen de tussenschoolse opvang en de voor- en naschoolse opvang. Wanneer er wel een relatie is, is in de meeste gevallen sprake van een convenant, of zijn er afspraken over het gezamenlijk gebruik van een ruimte en spelmaterialen

of een praktische uitwisseling waarbij overblijfkrachten kinderen na schooltijd naar de naschoolse opvang brengen. Voornamelijk bij de scholen waar de tussenschoolse opvang georganiseerd wordt door professionals of door een combinatie van professionals en vrijwilligers is er een verband tussen de tussenschoolse opvang en voor- en naschoolse opvang.

Het aantal beschikbare overblijfkrachten wordt als grootste knelpunt ervaren. Met name het vinden van vrijwilligers is een probleem. Als mogelijke oorzaken worden genoemd:

- Verminderen aanbod van vrijwilligers
- Arbeidstijden
- Hoogte van de vrijwilligersvergoeding (ook in relatie tot de verantwoordelijkheden)

Ook voor de toekomst verwacht ruim 80 procent van de schoolleiders dat het vinden van genoeg beschikbare overblijfkrachten een probleem wordt. Wel vinden veel overblijfkrachten het werk leuk om te doen.

Kwaliteit van de tussenschoolse opvang

De meeste ouders die hun kinderen laten overblijven zijn tevreden over de tussenschoolse opvang. De belangrijkste reden hiervoor is dat hun kind het naar zijn zin heeft op de overblijf. Verder worden een goede sfeer, voldoende overblijfkrachten en een veilige omgeving als redenen genoemd.

Tweederde van de schoolleiders geeft aan dat de helft van de overblijfkrachten een opleiding heeft gevolgd op het gebied van tussenschoolse opvang. Een ruime meerderheid (86 procent) van de schoolleiders geeft aan de scholing van de vrijwillige overblijfkrachten te betalen via de subsidieregeling «scholing overblijfmedewerkers» van het Ministerie van OCW. De subsidieregeling draagt bij aan het bevorderen van de deskundigheid van de overblijfkrachten. En het lijkt erop dat de doelstelling, dat ten minste de helft van de overblijfkrachten in 2011 een scholing heeft gevolgd, gehaald gaat worden.

De binnenruimte wordt, met name bij slecht weer, door tweederde van de schoolleiders en overblijfkrachten als knelpunt ervaren. De binnenruimte is vaak beperkt, zeker in relatie tot het groeiend aantal kinderen dat gebruik maakt van de tussenschoolse opvang.

Financiering rondom tussenschoolse opvang

Over het algemeen zijn de ouders tevreden over de hoogte van de ouderbijdrage. De ouderbijdrage voor de tussenschoolse opvang bedraagt gemiddeld € 1,57 per keer. Er is een duidelijk verschil tussen de ouderbijdrage per type van tussenschoolse opvang. Op scholen met een continuooster betalen de ouders van leerlingen die overblijven gemiddeld het minst, € 0,72 per keer. Op scholen waar het overblijven georganiseerd wordt door professionals wordt gemiddeld het meest betaald voor de tussenschoolse opvang, € 2,14 per keer.

De hoogte van de vrijwilligersvergoeding wordt door een kwart van de vrijwilligers als knelpunt ervaren. De belangrijkste reden die hiervoor genoemd wordt is dat de verantwoordelijkheden die de vrijwilligers hebben tijdens de tussenschoolse opvang naar hun opvatting niet overeenkomen met de vergoeding. Het merendeel van de overblijfkrachten ontvangt een vergoeding. Uit het onderzoek blijkt dat de vergoeding gemiddeld € 7,60 per uur bedraagt. De vergoedingen zijn het laagst voor vrijwilligers die werkzaam zijn op scholen waarbij tussenschoolse opvang georganiseerd wordt door uitsluitend vrijwilligers.

2.3.3 Onderzoek «Van overblijven naar tussenschoolse opvang» van de Inspectie van het Onderwijs

Het derde onderzoek betreft een onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs. Dit onderzoek is gericht op de vraag wat er in de informatievoorziening voor ouders en leerlingen is veranderd als gevolg van de nieuwe wetgeving tussenschoolse opvang. Om deze vraag te beantwoorden heeft de inspectie schoolgidsen geanalyseerd. Het onderzoek is gebaseerd op de informatie uit de schoolgidsen van de schooljaren 2005–2006, 2006–2007 en 2007–2008. Het schooljaar 2005–2006 is als nulmeting opgenomen. Er is een representatieve steekproef getrokken van 82 scholen. Uit verreweg de meeste schoolgidsen valt op te maken of de school tussenschoolse opvang aanbiedt, wie de opvang organiseert en wat de kosten van de opvang zijn. De analyse van de schoolgidsen laat een verschuiving zien ten opzichte van het schooljaar 2005–2006 in de wijze waarop de tussenschoolse opvang is georganiseerd. Een toenemend aantal scholen kiest ervoor de organisatie door professionele overblijfkrachten te laten uitvoeren.

2.3.4 Conclusie

Uit de onderzoeken blijkt dat de tussenschoolse opvang in het merendeel van de situaties goed verloopt en dat de ouders tevreden zijn. Op onderdelen laat de tussenschoolse opvang te wensen over waarbij twee knelpunten de boventoon voeren; de beperkte binnenspeelruimte en het tekort aan vrijwilligers.

3 De toekomst van de tussenschoolse opvang

3.1 Inleiding

Het kabinetsbeleid is erop gericht de arbeidsparticipatie van vrouwen en mannen te bevorderen. Door de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen neemt de behoefte aan opvang 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. Een goed georganiseerde tussenschoolse opvang draagt bij aan een sluitende dagindeling waarin opvang, educatie, zorg en vrijetijdsaanbod zodanig geregeld is dat de ontwikkelingskansen van kinderen optimaal worden bevorderd. Dit onderstreept het belang van een goede voorziening voor de tussenschoolse opvang als belangrijke schakel binnen de realisatie van een sluitend 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 pedagogische continuïteit en kwaliteit zijn goed gewaarborgd, dit betekent ook een «beperkt aantal gezichten» voor een kind op een dag en een goede afstemming.

Ik wil deze kabinetsperiode verdere stappen nemen om de tussenschoolse opvang te verbeteren. De optie om de tussenschoolse opvang onder de Wet Kinderopvang onder te brengen heb ik overwogen. Ik zie daar nu vanaf om twee redenen. Allereerst is de doelgroep van de Wet Kinderopvang anders dan de doelgroep van de tussenschoolse opvang. De groep kinderen die gebruik maakt van de tussenschoolse opvang is veel groter dan de groep kinderen met ouders die arbeid en zorg combineren. Het onderbrengen van de tussenschoolse opvang onder de Wet Kinderopvang heeft tot gevolg dat de doelgroep van de Wet Kinderopvang aanmerkelijk zal groeien én dat het criterium «combineren arbeid en zorg» wordt losgelaten.

Daarnaast geldt dat met de forse investeringen in de kinderopvang zoals ze bij Prinsjesdag aan de Tweede Kamer zijn gemeld er ook geen extra budgettaire middelen voor de tussenschoolse opvang beschikbaar zijn.

3.2 Beleidsvoorstellen

Om de totstandkoming van een sluitend dagarrangement te bevorderen zal ik op korte en (middel)lange termijn een aantal stappen zetten. Hierbij wordt aangesloten bij reeds in gang gezette initiatieven.

1. Ruimte voor de tussenschoolse opvang

Vanaf het najaar 2008 is er een stimuleringsarrangement beschikbaar ten behoeve van de projecten die betrekking hebben op de aanpassing van huisvesting van brede scholen. In de begroting van het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen is 29 miljoen gereserveerd voor het totaal aan maatregelen met betrekking tot de ontwikkeling van brede scholen. Een substantieel deel zal besteed worden aan het stimuleringsarrangement huisvesting. Gemeenten kunnen een subsidieverzoek indienen voor projecten waardoor gebouwen gerealiseerd worden die voor verschillende doeleinden en door verschillende doelgroepen kunnen worden gebruikt (multifunctioneel gebruik). Dit arrangement zal voorrang verlenen aan projecten waarbij publiek en private partijen gezamenlijk bijdragen aan de realisatie van de multifunctionele huisvesting. Denk hierbij bijvoorbeeld aan bijdragen vanuit de woningcorporaties dan wel kinderopvangorganisaties. Het stimuleringsbeleid kent verschillende criteria die een aanvraag meer kansrijk maken. De tussenschoolse opvang zal één van deze criteria vormen. Hiermee krijgen scholen een extra impuls om binnenruimten dusdanig aan te passen dat deze ook geschikt zijn voor de tussenschoolse opvang.

2. Scholing overblijfmedewerkers

De subsidieregeling voor scholing van overblijfkraften loopt tot en met het schooljaar 2009–2010. Voor het begrotingsjaar 2008 en het jaar 2009 is er € 4,2 miljoen beschikbaar. Gezien het grote aantal aanvragen dat jaarlijks wordt ingediend en wordt toegekend kan worden geconcludeerd dat de regeling succesvol is. Voor de kwaliteit van het overblijven is de deskundigheid van de overblijfkraften van groot belang. Voorzien was de middelen voor scholing van overblijfmedewerkers na afloop van de regeling in de lumpsum te storten. Ik ben, gezien het belang van een goede tussenschoolse opvang en het streven dat in 2011 de helft van de overblijfkraften zijn geschoold, voornemens ook na 2010 de beschikbare middelen specifiek beschikbaar te stellen voor de scholing van overblijfkraften. Tevens wil ik in overleg met de onderwijsorganisaties bezien of de subsidieregeling nog beter op het doel afgestemd kan worden.

3. Expertmeeting over tussenschoolse opvang

Scholen hebben verschillende instrumenten om een goede tussenschoolse opvang te organiseren. Zoals eerder besproken betreft dit:

- De brede school ontwikkeling
- De combinatiefuncties
- Het benutten van het continurooster
- € 36 miljoen in de lumpsum om een goede tussenschoolse opvang te organiseren, dit komt neer op ongeveer € 5 000 per school

Hiermee komen scholen tot creatieve wijzen om de tussenschoolse opvang te organiseren. Het onderzoek van ITS geeft hier voorbeelden van. Zoals, na afstemming met de medezeggenschapsraad, het invoeren van een continurooster waarbij het schoolrooster zodanig wordt aangepast

dat er maar 45 minuten pauze is waarvan een kwartiertje lunchpauze. Of het combineren of samenvoegen van bestaande functies tot een nieuwe functie. De aansluiting tussen school en buitenschoolse opvang in het verlengde van de motie Aartsen/Bos biedt kansen voor combinaties met de kinderopvang ook bij de tussenschoolse opvang. In de praktijk zien we al goede creatieve oplossingen. Op korte termijn ga ik met de sectorpartijen een expertmeeting beleggen om gezamenlijk de verschillende «*good practices*» in kaart te brengen.

4. Symposium over sluitende dagarrangementen

De Minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, de Staatsecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en ik gaan een symposium organiseren over het zogenaamde 2 maal 4 model en de relatie tot schooltijden en opvang. Het 2 maal 4 model geeft mannen en vrouwen de mogelijkheid om werk en zorg evenwichtiger te verdelen. Nu komt het er vaak op neer dat het een keuze is wie voor de carrière gaat en wie de zorgtaken op zich neemt. In een 2 maal 4 model, werken zowel de man als de vrouw ieder vier dagen. Beide ouders hebben meer mogelijkheden om carrière te maken, ze zorgen ieder een werkdag voor de kinderen en de zorg voor de kinderen op de overgebleven drie werkdagen wordt overgedragen aan bijvoorbeeld een professionele kinderopvangorganisatie. Voor een goed functionerend 2 maal 4 model is het noodzakelijk dat er een sluitend dagarrangement is. De opbrengst van de expertmeeting zal voor het symposium input zijn.

5. Voorlichting over vrijwilligersvergoeding

Ik zal schoolbesturen wijzen op de ruimte in de vrijwilligersvergoeding voor het in rekening brengen van de totaal bestede tijd waarvoor de vergoeding wordt betaald. Dit maakt het mogelijk om meer tijd in rekening te brengen dan alleen het uur dat er daadwerkelijk opvang wordt verzorgt door de vrijwilliger. Het gaat dan bijvoorbeeld om activiteiten zoals reizen naar én van de werkplek, vergaderen, roosterwerkzaamheden en scholing.

Met de hierboven beschreven maatregelen ga ik er vanuit dat ouders en schoolbesturen op de meeste basisscholen erin zullen blijven slagen om de tussenschoolse opvang goed te regelen.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkema