

Tweede Kamer der Staten Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag
19 oktober 2004

Ons kenmerk
PO/OO/2004/48937

Onderwerp
tussenschoolse opvang

Bijlage(n)
Eindrapport en tabellenrapport *Evaluatie van de subsidieregelingen scholing overblijfkrachten 2002 en 2003* (Research voor Beleid, 2004)

1. Aanleiding

Het kabinet heeft in november 2003 besloten om de beleidsverantwoordelijkheid voor tussenschoolse opvang per 01-01-2005 te beleggen bij OCW. Ook is afgesproken dat schoolbesturen uitvoeringsverantwoordelijk worden. Met deze brief breng ik u op de hoogte van de uitwerking van deze door het kabinet aangekondigde beleidsvoorstellen met betrekking tot de tussenschoolse opvang. Bij deze brief heb ik de bij de begrotingsbehandeling 2004 door het TK-lid M. Hamer (PVDA) ingediende plan betrokken. Ook heb ik de afgelopen maanden over de inhoud van deze brief overleg gevoerd met de ouderorganisaties, besturenorganisaties en vakorganisaties.

2. De huidige situatie

Elke dag blijven er in Nederland bijna een half miljoen kinderen over; dat is ongeveer een derde van alle schoolgaande kinderen in het basisonderwijs. Het overblijven is een belangrijke schakel in het realiseren van een sluitende dagindeling voor kinderen en hun ouders. Ontwikkelingen rond brede scholen en het combineren van functies in onderwijs en opvang plaatsen de tussenschoolse opvang in een breder kader. Ook dragen deze ontwikkelingen bij aan professionalisering van het overblijven. Zo blijkt uit het *Jaarbericht 2003 Brede scholen in Nederland* (Oberon 2003) dat de ontwikkeling van brede scholen zich doorzet. Brede scholen hebben verschillende doelstellingen, maar bieden onder andere nieuwe mogelijkheden om een sluitend dagarrangement te realiseren. Op dit moment zijn er 500 brede scholen in Nederland. Gemeenten verwachten dat er in 2010 1200 brede scholen zijn. In het kader van de Operatie Jong wordt gewerkt aan het wegnemen van belemmeringen op rijksniveau om deze ambitie te halen. De ontwikkelingen rond brede scholen en combinatiefuncties worden door mij van harte ondersteund.

Een goed geregelde overblijfvoorziening is van essentieel belang voor ouders, kinderen en leerkrachten. Uit de *Onderwijsmeter 2004* blijkt dat de meeste ouders (88%) vinden dat de

school voldoende mogelijkheden biedt voor de opvang van leerlingen tussen de middag. Ten opzichte van 2003 (83%) is dit percentage significant toegenomen (*Onderwijsmeter 2004*, paragraaf 4.3.4). Uit recent onderzoek van Research voor Beleid blijkt dat scholen, schoolbesturen, ouders en overblijfmedewerkers in ruime meerderheid tevreden zijn met de kwaliteit van het overblijven (*Evaluatie van de subsidieregelingen scholing overblijfkrachten 2002 en 2003*, oktober 2004, rapport is bijgevoegd; zie bijlage). Hoewel ouders en scholen over het algemeen tevreden zijn over het overblijven, blijkt uit onderzoek en gesprekken met betrokkenen dat er een aantal knelpunten zijn rond het overblijven. Het betreft knelpunten rond de verantwoordelijkheid, de betrokkenheid van ouders, de kwaliteit, het toezicht, de situatie in het speciaal basisonderwijs en de ruimte. Deze knelpunten komen achtereenvolgens in paragraaf 3 aan de orde. In paragraaf 4 treft u informatie over de inzet van de financiële middelen voor de tussenschoolse opvang.

Het uitgangspunt in de door mij voorgestelde oplossingen is dat het overblijven een zaak is tussen ouders en het schoolbestuur. Schoolbesturen worden verantwoordelijk voor het (laten) organiseren van een overblijfvoorziening op hun scho(o)l(en). Ouders blijven verantwoordelijk voor de exploitatiekosten van het overblijven. Schoolbesturen bepalen in overleg met ouders de manier waarop het overblijven wordt georganiseerd. De rijksoverheid stelt financiële middelen beschikbaar voor onder andere de ondersteuning van de organisatie van tussenschoolse opvang door schoolbesturen.

3. Knelpunten in huidige situatie en oplossingen

3.1 Verantwoordelijkheid schoolbesturen: artikel 45 Wet op het primair onderwijs

Ook nu al zijn schoolbesturen betrokken bij het overblijven. In de Wet op het primair onderwijs (WPO) staat in artikel 45 dat het bevoegd gezag leerlingen in de gelegenheid moet stellen onder toezicht de middagpauze in het schoolgebouw en op het terrein van de school door te brengen. Uit onderzoek van Regioplan uit 2001 (*Professionalisering van het overblijven op de basisschool*) en uit het bijgevoegde onderzoek van Research voor Beleid blijkt dat er in het veld onduidelijkheid bestaat over bij wie de formele verantwoordelijkheid voor het overblijven op schoolniveau ligt. Ook bereiken mij hierover veelvuldig vragen van scholen en ouders.

Het kabinet heeft daarom in november 2003 afgesproken helder aan te geven wie verantwoordelijk is voor het overblijven. Er is besloten dat de verantwoordelijkheid voor het overblijven op schoolniveau bij de schoolbesturen zal komen te liggen. Dit betekent dat schoolbesturen de verantwoordelijkheid krijgen om het overblijven op hun scho(o)l(en) te (laten) organiseren. Ze kunnen voor de uitvoering van het overblijven aansluiten op bestaande situaties en de uitvoering uitbesteden aan andere organisaties, zoals aan een stichting of vereniging van ouders of aan de oudercommissie, die veelal vrijwillige overblijfmedewerkers voor de tussenschoolse opvang inschakelen. Uit de *Onderwijsmeter 2004* en uit het eerder genoemde onderzoek van Research voor Beleid blijkt dat besturen, scholen en ouders in ruime meerderheid tevreden zijn over het overblijven. Ik vind het daarom belangrijk dat men goed werkende oplossingen kan continueren. Ook blijft de mogelijkheid bestaan om de tussenschoolse opvang door een professionele kinderopvanginstelling te laten uitvoeren. Ook in dat geval zijn ouders zelf verantwoordelijk voor de kosten. Naast overblijven, blijft voor scholen de mogelijkheid bestaan om met een continuooster te werken. De middagpauze wordt dan ingekort.

Om de verantwoordelijkheid voor het overblijven bij schoolbesturen formeel vast te leggen, zal een wetsvoorstel worden voorbereid waarin artikel 45 van de WPO wordt aangepast. In genoemd artikel is geregeld dat het bevoegd gezag zorgdraagt voor een verzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid, als leerlingen gebruik maken van de overblijfvoorziening. Er is onduidelijkheid in het veld over voor wie de verzekering bedoeld is. Daarom zal in artikel 45 WPO ook worden verduidelijkt dat dit betrekking heeft op degenen die het overblijven verzorgen.

Het streven is dat deze wetswijziging per 1 augustus 2006 in werking treedt.

De voorgestelde wijziging van artikel 45 WPO geldt niet voor de Wet op de expertisecentra (WEC). De WEC kent een dergelijk artikel niet. Op de scholen die onder de WEC vallen, is de middagpauze onderdeel van het schoolprogramma.

3.2 Instemmingsrecht ouders: artikel 9 Wet medezeggenschap onderwijs (1992)

Het overblijven is een zaak tussen ouders en schoolbesturen; schoolbesturen zijn verantwoordelijk en ouders betalen voor deze voorziening. Om de positie van ouders bij het overblijven te versterken, dienen ouders instemmingsrecht te hebben over de wijze waarop het schoolbestuur het overblijven regelt. Via aanpassing van artikel 9 van de Wet medezeggenschap onderwijs (WMO) (1992) krijgt de oudergeleding van de medezeggenschapsraad dat instemmingsrecht. Dit sluit ook aan op de motie van het TK-lid De Vries (CDA) c.s. (Kamerstukken II 2003/04, 29800 VIII, nr. 9) waarin aandacht gevraagd wordt voor het belang van de betrokkenheid van ouders. De manier waarop het overblijven geregeld wordt, wordt zo een zaak tussen ouders en schoolbestuur. Deze aanpassing van de WMO zal in hetzelfde wetsvoorstel meegenomen worden als de wijziging van artikel 45 WPO.

Bij de voorgenomen wijziging van artikel 45 WPO zal een toelichting gegeven worden op de zaken waarover het schoolbestuur met de oudergeleding van de Medezeggenschapsraad kan overleggen, zoals de kosten. Ook zal in deze toelichting aangegeven worden aan welke zaken gedacht kan worden bij het vaststellen van het beleid ten aanzien van het overblijven en de kwaliteitsverbetering van het overblijven.

3.3 Kwaliteit

Een kwalitatief goede tussenschoolse opvang staat of valt met de deskundigheid van de begeleiding tijdens de middagpauze. Op het merendeel van de scholen wordt het overblijven momenteel verzorgd door vrijwillige overblijfkrachten. Dit zijn veelal ouders (moeders) zonder speciale opleiding met betrekking tot het overblijven. In 2002, 2003 en 2004 is daarom een aantal stappen gezet om de deskundigheid van overblijfkrachten te vergroten. In deze jaren zijn subsidieregelingen 'opleiden overblijfkrachten' verschenen. Schoolbesturen zijn in de gelegenheid gesteld financiële middelen aan te vragen voor het opleiden van hun overblijfkrachten. Uit recent onderzoek van Research voor Beleid naar de subsidieregelingen scholing overblijfkrachten 2002 en 2003 (zie bijlage) blijkt dat deze investeringen vruchten afwerpen. Belangrijk resultaat van de investeringen in deskundigheid is dat de kwaliteit van de overblijfvoorziening in de afgelopen twee jaar volgens betrokkenen is verbeterd. 63% van de schooldirecties die subsidie ontvangen, is van oordeel dat de kwaliteit van de opvang de laatste twee jaar is toegenomen. Van de schooldirecties die geen subsidie ontvangen, is 35% deze mening toegedaan. Van de schoolbesturen geldt dat 51% respectievelijk 29% dit vindt. Respondenten menen dat de kwaliteit van de overblijfvoorziening in de laatste twee jaar met name is toegenomen door een betere organisatie van het overblijven en een toename van de deskundigheid van de overblijfkrachten.

In 2002 en 2003 hebben in totaal 16.197 overblijfmeeuwerkers en - coördinatoren een cursus gevolgd. In 2002 waren dit 8.515 personen en in 2003 waren er 7.682 cursisten. In dat laatste jaar volgden 193 overblijfmeeuwerkers de beroepsgerichte, langere cursus en 7.489 cursisten een korte cursus. Volgens de cijfers van Centrale Financiële Instellingen (CFI) zijn gemiddeld vier overblijfmeeuwerkers per aan de subsidieregeling deelnemende school geschoold met subsidie via de regeling.

Uit het onderzoek van Research voor Beleid naar de subsidieregelingen blijkt dat een ruime meerderheid van de scholen (85%) en schoolbesturen (96%) op de hoogte is van de subsidieregelingen voor scholing van overblijfkraachten. 89% van de schoolbesturen vindt de subsidieregeling duidelijk. Uit het onderzoek blijkt dat er een direct verband bestaat tussen toegenomen kwaliteit van het overblijven en het gevolgd hebben van een cursus door de overblijfkraachten. Ook blijkt uit de evaluatie dat ook na 2004 de meeste besturen en scholen de regeling willen gebruiken om scholing van overblijfmeeuwerkers te financieren. Uit de enquête onder schoolbesturen blijkt dat 86% van de besturen van mening is dat de subsidieregeling voor scholing van overblijfkraachten nodig is om deskundigheidsbevorderende cursussen te financieren. Daarnaast betekent de relatief hoge doorstroom onder overblijfmeeuwerkers –zij blijven gemiddeld tussen de drie en vijf jaar betrokken bij het overblijven op school- dat scholing blijvend aandacht behoeft om de kwaliteit van de overblijfkraachten te verbeteren. Daarom zal ook de komende jaren een deel van de beschikbare financiële middelen expliciet aangewend worden voor de scholing van overblijfmeeuwerkers (zie paragraaf 4.2).

Het Instituut voor de Ontwikkeling van Schoolkinderopvang (IOS) is momenteel in opdracht van de Ministeries van OCW en SZW bezig met een implementatietraject professionalisering tussenschoolse opvang. De bedoeling van dit project is dat schoolbesturen in staat gesteld worden om zelfstandig via een duidelijk stappenplan de professionalisering van het overblijven op hun scho(o)l(en) op te pakken. Met de betrokken organisaties wordt ook gesproken over de mogelijkheden om de kwaliteit van de tussenschoolse opvang te verbeteren binnen de beschikbare middelen. De organisatie en kwaliteit van het overblijven is een zaak die schoolbesturen samen met ouders bepalen.

3.4 Toezicht Inspectie

De Inspectie van het onderwijs houdt toezicht op naleving van de WPO. Na de voorgestelde wijziging van artikel 45 WPO betekent dit dat de Inspectie ook toezicht houdt op het nakomen van de afspraken die schoolbesturen met ouders hebben gemaakt over de wijze waarop het overblijven wordt georganiseerd. Over de nadere invulling hiervan vindt de komende tijd nog overleg plaats met de Inspectie.

3.5 Overblijven op speciale scholen voor basisonderwijs

Uit onderzoek van Regioplan (*Tussenschoolse opvang op speciale scholen voor basisonderwijs en expertisecentra 2002*) blijkt dat er op speciale scholen voor basisonderwijs (sbao-scholen) problemen zijn met de middagpauze. Ook betrokken organisaties hebben hier aandacht voor gevraagd. Uit het onderzoek van Regioplan blijkt dat op 90% van de sbao-scholen voor alle of een deel van de groepen een continuooster wordt gehanteerd. De belangrijkste reden voor de keuze van een continuooster is de grote afstand die de kinderen, vaak met speciaal vervoer moeten afleggen naar de school. Andere belangrijke redenen die worden genoemd, zijn de structuur en rust die van het continuooster uitgaan en de noodzaak van professionele begeleiding. Op 97% van de sbao-scholen worden leerkrachten ingezet bij de begeleiding van de middagpauze. Op deze scholen worden bijna geen ouders ingezet bij het begeleiden van de middagpauze. Als reden hiervoor wordt gegeven dat voor het werken met de specifieke

leerlingenpopulatie op sbao-scholen expertise nodig is die de meeste ouders niet bezitten. Ook is de afstand tot de school een probleem voor de inzet van ouders bij de begeleiding van de middagpauze. Deze specifieke situatie op sbao-scholen zorgt ervoor dat de belasting van de leerkrachten op sbao-scholen als probleem wordt ervaren.

Voor een deel kan dit probleem met de overblijfsituatie op sbao-scholen opgelost worden door een betere organisatie en andere inroostering van de leerkrachten. Desondanks blijven er een aantal specifieke punten die de situatie anders maken dan op reguliere basisscholen. Deze hiervoor genoemde punten zorgen voor extra belasting van de leerkrachten op sbao-scholen met het verzorgen van de middagpauze. Na besturen- en vakorganisaties gehoord te hebben, heb ik daarom besloten om een deel van de financiële middelen voor tussenschoolse opvang in te zetten voor verbetering van het overblijven op de sbao-scholen (zie paragraaf 4.3).

3.6 Ruimte

Een belangrijk knelpunt dat in de onderzoeken van Regioplan en Research voor Beleid wordt genoemd, is een gebrek aan een ruimte om het overblijven te laten plaatsvinden. Vanaf 2002 is er door het Rijk structureel een bedrag van € 45 miljoen toegevoegd aan het Gemeentefonds voor de onderwijshuisvesting. Daarnaast is uit het zogenaamde accres een bedrag van € 13,6 miljoen bestemd voor onderwijshuisvesting. Dit laatste bedrag wordt over een periode van 5 jaar telkens opgehoogd in tranches van elk € 13,6 miljoen, oplopend tot een bedrag van structureel € 68 miljoen. Deze middelen kunnen scholen gebruiken om geschikte ruimtes voor het overblijven te realiseren.

Ook worden in de lokale brede-schoolontwikkeling oplossingen gevonden door multifunctioneel gebruik van bestaande ruimtes. Brede scholen die gehuisvest zijn of worden in multifunctionele accommodaties hebben mogelijkheden om ruimtes flexibel te gebruiken. Uit het *Jaarbericht 2003, Brede scholen in Nederland* (Oberon 2003) blijkt dat 64% van de nieuwe brede scholen is gehuisvest in accommodaties met meerdere voorzieningen onder één dak. Ook dit biedt mogelijkheden.

4. Overzicht inzet financiële middelen

Met de overheveling van de verantwoordelijkheid voor de tussenschoolse opvang van het Ministerie van SZW naar het Ministerie van OCW komen ook financiële middelen mee, te weten €6 mln. in 2005 en 2006 en vanaf 2007 structureel € 12 miljoen. Na ouder-, besturen en vakorganisaties gehoord te hebben, heb ik besloten om de financiële middelen voor tussenschoolse opvang als volgt in te zetten.

4.1 Ondersteuning schoolbesturen

Schoolbesturen krijgen vanaf 1 augustus 2006 voor de uitvoeringsverantwoordelijkheid van het overblijven jaarlijks een budget. Dit budget zal worden toegevoegd aan het schoolbudget. Deze middelen zullen aan schoolbesturen van reguliere basisscholen worden uitgekeerd voor de organisatie van het (laten) organiseren van het overblijven en voor de scholing van overblijfmedewerkers.

4.2 Scholing overblijfkrachten

Een deel van de beschikbare financiële middelen voor de tussenschoolse opvang zal de komende jaren expliciet aangewend worden voor de scholing van overblijfmedewerkers. Tot 2008 zal dit gebeuren via voortzetting van de huidige regeling om aandacht voor de scholing van overblijfmedewerkers tot een gewoonte te maken. Vanaf 2008 zullen schoolbesturen ook verantwoordelijk worden voor het opleiden van hun overblijfmedewerkers. Financiële

middelen hiervoor zullen dan via het schoolbudget aan schoolbesturen ter beschikking worden gesteld.

4.3 Overblijven op scholen voor speciaal basisonderwijs

Het voorstel is om een deel van de financiële middelen voor tussenschoolse opvang in te zetten voor verbetering van het overblijven op de sbao-scholen. Sbao-scholen krijgen in 2005 en in 2006 via het schoolbudget extra middelen om één extra onderwijsassistent per school gedurende vier dagen per week, één uur per dag in te kunnen zetten. Vanaf 2007 krijgen de sbao-scholen financiële middelen voor extra formatie voor inzet van twee extra onderwijsassistenten per school gedurende vier dagen per week, één uur per dag. Deze aanpak krijgt steun van de meeste organisaties.

4.4 Communicatie en onderzoek

Een deel van de financiële middelen zal besteed worden aan informatievoorziening voor schoolbesturen en ouders inzake de tussenschoolse opvang. Hierbij zal voor zover mogelijk worden aangesloten op bestaande kanalen, zoals de website www.brede-school.nl. In overleg met ouder- en besturenorganisaties wordt nader invulling gegeven aan de manier waarop de communicatie en voorlichting vorm zal krijgen.

Twee jaar na de in paragraaf 3.1 aangekondigde wetwijziging zal onderzoek gedaan worden naar het effect van de getroffen maatregelen op het overblijven.

Schematisch ziet de verdeling van de financiële middelen (cijfers in miljoenen euro) voor verbetering van de tussenschoolse opvang er als volgt uit:

	2005	2006	2007	2008	2009
Regeling scholing overblijfkraften	4,4	3,0	3,0	-	-
Schoolbesturen (per 1-8-'06)	-	1,65	6,45	9,45	9,45
Sbao-scholen.	1,2	1,2	2,4	2,4	2,4
Overig (voorlichting, communicatie en onderzoek)	0,4	0,15	0,15	0,15	0,15
Totaal	6,0	6,0	12,0	12,0	12,0

5. Tot slot

Met de hiervoor beschreven maatregelen geef ik de bestuurlijke helderheid waar ten aanzien van de tussenschoolse opvang om is gevraagd. Ook worden goede condities geschapen om de tussenschoolse opvang in de toekomst in scholen te realiseren. In het kader van operatie Jong wordt verder uitvoering gegeven aan het wegnemen van belemmeringen en het creëren van meer samenhang in het jeugdbeleid waar tussenschoolse opvang een onderdeel van is.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(Maria J.A. van der Hoeven)