

Samenvatting

Motie van Van Aartsen en Bos

De eerste reacties uit het veld van onderwijs en kinderopvang en de samenleving op de motie-Van Aartsen-Bos waren heftig. In het bijzonder het gemak waarmee de opvang in het politieke debat getypeerd leek te worden, zette kwaad bloed. Helemaal toen gesuggereerd werd dat 'moeders het er wel even bij konden doen'. In die geest reageerden schoolleidersverenigingen, schoolbesturen, vakbonden, kinderopvangorganisaties en ouderverenigingen op het voorlopige plan van aanpak van de ministers De Geus en Van der Hoeven voor de uitwerking van de motie-Van Aartsen-Bos. De motie wil dat alle ouders de mogelijkheid krijgen om de school van hun kind te verzoeken voor- en naschoolse opvang te regelen. Dat legt een forse claim op de scholen en het plan bevatte nog onvoldoende ingrediënten voor draagvlakvergroting bij de scholen. Ook de sector van de kinderopvang, die immers de laatste tien jaar in de kwaliteit van de opvang heeft geïnvesteerd, voelde zich in de hoek gezet. Inmiddels is de storm geluwd en hebben de betrokken organisaties de uitdaging opgepakt. Zo is er onder meer een breed gedragen Werkgroep Onderwijs en Kinderopvang opgericht; de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zegde in het algemeen overleg in de Tweede Kamer op 26 januari 2006 regelmatig overleg met deze werkgroep toe.

De Onderwijsraad wil met dit advies aan een gunstig uitvoeringsklimaat een bijdrage leveren.

Verzoek aan de Onderwijsraad

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap vraagt de Onderwijsraad advies over de verschillende mogelijkheden om de voor- en naschoolse opvang van kinderen van vier tot twaalf jaar te organiseren. Daarbij wenst de minister dat de raad ingaat op de consequenties en de randvoorwaarden van de geschetste mogelijkheden. Ook vraagt zij de raad in te gaan op de vraag hoe de ontwikkeling van de brede school kan worden verbonden met de uitvoering van de motie. En ten slotte wil de minister weten hoe de raad aankijkt tegen een gefaseerde uitvoering van de motie.

Benadering van de raad

De raad ziet de motie en uitvoering daarvan als een fase in een ontwikkeling die al langer aan de gang is. Primair redeneert de raad vanuit het belang van de ontwikkeling van het kind. Hij vindt het belangrijk dat kinderen liefde en aandacht krijgen en adequaat ondersteund worden in hun eerste kinderjaren; ouders hebben daarbij de eerste verantwoordelijkheid. Hij vindt het daarom een goede ontwikkeling dat opvang en onderwijs steeds meer op elkaar ingespeeld raken. Hij vat dit samen onder de noemer doorlopende ontwikkelingslijn voor kinderen.

Daarnaast en in samenhang hiermee neemt de behoefte van ouders om beiden (meer) te werken toe. Voor ouders met kinderen in de basisschoolleeftijd zijn echter de vrij korte

schooldag en de schooltijden daarvoor een belemmering. Dit economische motief speelt in toenemende mate bij ouders, met name bij vrouwen, een belangrijke rol. De raad vindt het belangrijk om met dit gegeven rekening te houden; ook met het oog op de kennissamenleving.

Drie modellen van samengaan van opvang en onderwijs

Voor het organiseren van opvang door scholen komt de raad tot drie modellen, waarvan één model twee varianten kent. Hieronder worden de modellen kort toegelicht. De Wet kinderopvang is voor wat betreft de kwaliteit in alle modellen leidend. De raad wil er in dit verband op wijzen dat scholen een grote eigen verantwoordelijkheid hebben en zelf keuzes kunnen maken. In de huidige verhouding tussen de rijksoverheid en scholen en in het licht van het ontwikkelingsstadium van de verhouding tussen opvang en onderwijs passen geen blauwdrukken. Niettemin wil de raad er wel op aandringen dat niet elke school zelf het wiel gaat uitvinden, maar gebruikmaakt van reeds beproefde aanpakken en organisatiemodellen die elders succesvol zijn. Hij wijst bijvoorbeeld op de uitwerking van het concept van de brede school, dat op een aantal plaatsen in Nederland tot een succesvolle relatie tussen onderwijs en kinderopvang leidt.

Model 1: de school als makelaar

Een school sluit een convenant met een of meer geregistreeerde aanbieders voor opvang in de buitenschoolse tijd. Het kan daarbij gaan om kinderopvangcentra of om bureaus voor gastouderschap. Voor ouders is dit een duidelijk model: de school zorgt voor onderwijs en de kinderopvanginstelling zorgt voor opvang, waarbij de school en de kinderopvanginstelling meer of minder samenwerken. De ouders hebben met twee duidelijk van elkaar te onderscheiden partijen te maken.

Model 2a: opvang en onderwijs in één hand, eigen rechtspersoon

Het schoolbestuur richt een stichting op, die bijvoorbeeld via personele unies is verbonden met het schoolbestuur. Een andere rechtsvorm is ook mogelijk. De stichting meldt zich aan als kinderopvangorganisatie bij de gemeente en opereert daarmee binnen de Wet kinderopvang. Voor ouders geldt hier hetzelfde als bij model 1, maar de stichting en de school zullen door de ouders als één partij worden ervaren. Bestuurlijk gezien is er een scheiding.

Model 2b: opvang en onderwijs in één hand, onderwijsgebonden opvang

Dit model betekent een uitbreiding van de taak van basisscholen: naast onderwijs kunnen ze ook onderwijsgebonden opvang gaan verzorgen. Dit is opvang waarbij uitdrukkelijk een verbinding met het onderwijs gelegd wordt. Ofwel: de school relateert de opvangcapaciteiten aan de kerndoelen voor het basisonderwijs. Het model biedt ruimte aan scholen om de opvang van kinderen tussen 7.30 en 18.30 uur zelf te regelen: de school zelf verzorgt de opvangactiviteiten, binnen de school of erbuiten. In dit model hebben ouders voor zowel de opvang van hun kinderen als het onderwijs te maken met één partij.

Model 3: opvoeding, opvang en onderwijs onder één dak, integraal model

In dit model gaat een schoolbestuur over in een bestuur van een educatieve voorziening voor nul- tot twaalfjarigen. De voorziening kent drie afdelingen: de basisschool, een afdeling voor zorg en educatie van nul- tot vierjarigen en een afdeling voor zorg en educatie in de buitenschoolse tijd voor vier- tot twaalfjarigen, respectievelijk vier- tot acht- en

acht- tot twaalfjarigen. Ook de tussenschoolse opvang krijgt hierin een plek. Ouders krijgen te maken met één instituut waarin alle diensten zijn ondergebracht. De ouders sluiten overeenkomsten met één partij.

Brede school

De brede school levert ervaringen op voor elk van de modellen, maar valt niet samen met een van de vier modellen. Binnen het concept van de brede school zijn al belangrijke ervaringen opgedaan met de samenwerking tussen kinderopvang, onderwijs en andere voorzieningen. Afhankelijk van het model van samenhang in de voorzieningen dat wordt nagestreefd, kan de brede school zich op verschillende manieren manifesteren. De school kan zich opstellen als een makelaar, het ene uiterste (model 1), of als organisatie die een integraal aanbod van activiteiten levert vanaf voorschoolse voorzieningen tot en met aanbod in voor- en naschoolse tijd, het andere uiterste (model 3). Vanuit een makelaarsperspectief wordt samengewerkt met die organisaties die iets aanbieden dat voor 'onze' leerlingen interessant en wenselijk is, zoals kinderopvanginstellingen. Scholen zijn dan afhankelijk van het plaatselijke aanbod. De school kan, in de huidige situatie, ook proberen zoveel mogelijk activiteiten in eigen beheer te organiseren. Door middel van hulp van vrijwilligers dan wel door het inschakelen van 'professionals' die uit verworven externe gelden worden betaald, worden dan naschoolse activiteiten aangeboden. De overheid stimuleert het concept brede school maar schrijft niet dwingend voor. Dat betekent dat er ook scholen zullen zijn die 'verbreding' niet nastreven. Verplichtingen tot uitbreiding van taken, bijvoorbeeld in de vorm van opvang, zullen dan vrijwel altijd vanuit een makelaarsperspectief worden nagekomen, dus volgens model 1.

Wat kan per 1 januari 2007 respectievelijk per 1 augustus 2007?

De raad vat de motie en de voorgenomen invoering van de motie op als een plicht voor de scholen en een recht voor de ouders. De raad meent dat de verplichting voor scholen moet worden opgevat als een resultaatverplichting, dat wil zeggen een afdwingbaar recht dat als zodanig in de wet- en regelgeving geformuleerd moet worden. Maar omdat een dergelijke resultaatverplichting veel consequenties heeft voor ruimtelijke voorzieningen, personeel, formatieopbouw, organisatieprocessen in de school, financiën, en dergelijke, is de raad van mening dat per 1 januari 2007 een tijdelijke voorziening moet worden getroffen in de vorm van een inspanningsverplichting. Deze lichtere vorm van verplichting is nodig omdat de benodigde randvoorwaarden per 1 januari 2007 niet op alle plekken helemaal te realiseren zullen zijn. De wet- en regelgeving dient zodanig te luiden dat de scholen in het nieuwe schooljaar, dus vanaf 1 augustus 2007, ouders daadwerkelijk bij de kinderopvang van dienst kunnen zijn. Een verplichting invoeren lopende het schooljaar is niet wenselijk, te meer niet omdat de scholen in het schooljaar 2006-2007 een nieuw bekostigingssysteem moeten verwerken. Daarnaast stelt de raad voor om de periode tot de beschikbaarheid van structurele financiering (naar verwachting vanaf 2008) te overbruggen met subsidies via de Wet overige OCW-subsidies, artikel 3, tweede lid, naast – vanzelfsprekend – de Wet kinderopvang.

Verder moet een wijziging in artikel 7 van de Wet medezeggenschap onderwijs ertoe leiden dat ouders adviesrecht krijgen. De scholen kunnen dan aan de slag, hoewel al voor veel scholen geldt dat zij een goede relatie met een kinderopvangorganisatie onderhouden (de school als makelaar). Ook realiseren veel scholen op dit moment al het brede schoolconcept in diverse varianten. Andere scholen kunnen van deze ervaringen profiteren. De raad pleit ervoor dat, voor een te nemen beslissing over belangrijke investerin-

gen, vóór de kabinetsformatie 2007 berekeningen worden gemaakt van welke financiële impuls scholen in welke situatie nodig zouden hebben. Als binnen enkele jaren de vraag naar buitenschoolse opvang gedurende twee dagen in de week voor een kind zou verdubbelen, van de huidige 7% naar 14%, is ruwweg een bedrag in het geding van zo'n 600 miljoen euro. Dit is nog afgezien van de ruimtelijke voorzieningen binnen en rondom de school en bij de opvang. De raad meent voorts dat vanaf genoemde datum een verdere doorontwikkeling van de voorzieningen voor kinderen tot twaalf jaar nodig is.

Continuïteit in het beleid en in de praktijk: conclusies en aanbevelingen

Het scholenveld is zeer gedifferentieerd voor wat betreft startmogelijkheden in januari 2007. Een aantal scholen is zeer wel in staat aan de vraag van ouders te voldoen, een aantal scholen zal hier nog grote moeite mee hebben. Capaciteit voor buitenschoolse opvang bij kinderopvangorganisaties is ongelijk over het land verspreid; het vergt echter nader inzicht in het arbeidsaanbod en de behoefte bij ouders aan buitenschoolse opvang voor het trekken van verdere conclusies hierover. In voorkomende gevallen zal aan scholen meer tijd moeten worden gegund om te kunnen voldoen aan de aanspraak van ouders.

De raad concludeert verder dat de omvang van benodigde financiële middelen voor de scholen zorgvuldig in kaart moet worden gebracht. Daarbij spelen immers de lokale situatie, de behoefte van ouders, de staat van de ruimtelijke voorziening en de omvang van de school een grote rol. De ervaringen met de financiering van de tussenschoolse opvang kunnen hierbij betrokken worden.

De uitvoering van de motie kan gerealiseerd worden op basis van de hierboven geschetste modellen. Daarbij is het ene model sneller haalbaar dan het andere. In het bijzonder het model gebaseerd op de school als makelaar ('instapmodel') leent zich goed als startmodel voor scholen die geen of weinig ervaring met kinderopvang hebben. De expertise daarvoor is volop voorhanden, goede praktijken zijn beschikbaar. Bij de uitvoering van de motie moet rekening gehouden worden met schaaleffecten (in het bijzonder bij kleine scholen en plattelandsscholen), mogelijk moet een drempelwaarde (zeg minimaal tien ouders moeten opvang willen) ingebouwd worden.

De ontwikkelingsprocessen die scholen zullen gaan doormaken bij het realiseren van de aanspraak van ouders op kinderopvang, dienen mede vanuit de rijksoverheid ondersteund te worden. De overheid maakt hierbij variatie in ontwikkeling mogelijk en stimuleert deze. Met name de overheid moet toezien op een goede balans tussen private en publieke financiering en private en publieke uitvoering bij kinderopvang en onderwijs.

Overzicht invoeringsstappen

Met ingang van 1 januari 2007 krijgen ouders aanspraak op kinderopvang georganiseerd door de school. Wie moet vanaf 1 januari wat gaan doen?

Rijksoverheid

- Past artikel 45 van de Wet primair onderwijs aan in die zin dat scholen een inspanningsverplichting hebben om voor- en naschoolse opvang van kinderen van vier tot twaalf jaar te realiseren (met een daadwerkelijke start in augustus 2007).

- Maakt het mogelijk dat financiering van scholen in de eerste fase via de Wet overige OCW-subsidies kan verlopen.
- Realiseert aanpassing in de Wet kinderopvang met betrekking tot de erkenning van de schoolgebonden opvang.
- Redigeert artikel 55 van de WPO met het oog op de onderwijsgebonden opvang.
- Stelt bij de kabinetsformatie van 2007 voor een belangrijke financiële investering te treffen ten behoeve van het realiseren van een adequate voorziening voor opvang van kinderen van vier tot twaalf jaar.
- Maakt het mogelijk dat onderwijsassistenten in een zogenoemde combinatiefunctie aangesteld kunnen worden en dat een dergelijke route ook openstaat vanuit de kinderopvang.

Gemeente

- Voert overleg met basisscholen over de aanpassingen van gebouwen of de nieuwbouwplannen(en betreft zo mogelijk woningcorporaties daarbij).
- Verstrekt op basis van de Wet kinderopvang toelagen aan specifieke doelgroepen.
- Houdt toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang (ggd, brandweer, en dergelijke).

Schoolbestuur/schoolleiding

- Ontwikkelt een visie op voor- en naschoolse kinderopvang en maakt een beleidsplan/ontwikkelingsplan om te komen tot een organisatiemodel.
- Ontwerpt een huisvestingsplan (voor zowel de binnen- als de buitenruimte) in overleg met de instelling voor kinderopvang.
- Is verantwoordelijk voor de organisatie van de voor- en naschoolse opvang of sluit een contract met (een) andere kinderopvangorganisatie(s).
- Richt een adequate (deel)administratie in.
- Verstrekt informatie aan ouders en treedt in overleg met de oudergeleding van de medezeggenschapsraad.
- Draagt zorg voor afstemming tussen opvang en onderwijs en let daarbij specifiek op de pedagogisch invalshoek.
- Ontwikkelt een plan met betrekking tot de inzet van personeel.
- Waardeert de extra inzet en taakverbreding van schoolleiders.
- Regelt een aansprakelijkheidsprocedure (verzekeringen en dergelijke).