

## **ADVIES COMBINATIEFUNCTIES**

Uitbracht door de Stuurgroep Combinatiefuncties,  
Op verzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
Juli 2005

## ADVIES COMBINATIEFUNCTIES

### Aanleiding

In de periode 1999 - 2003 werden zo'n 140 door het ministerie van SZW gesubsidieerde experimenten Dagindeling uitgevoerd. Deze experimenten hadden met name tot doel nieuwe manieren te vinden om werkende ouders te ondersteunen bij hun combinatie van arbeid en zorgtaken.

In deze experimenten werd een aantal knelpunten gesignaleerd. De Commissie Dagarrangementen, ingesteld door de staatssecretaris van SZW om onder voorzitterschap van de heer H. Pijlman te adviseren over een samenhangend beleid ten aanzien van nieuwe dagarrangementen voor ouders en kinderen, stelt in haar advies ondermeer het volgende:

*“De personele samenwerking tussen onderwijs, opvang- en vrijetijdsvoorzieningen dient te worden bevorderd door het creëren van combinatiefuncties als onderwijsassistent, pedagogisch medewerker en vrijetijdsmedewerker. Sociale partners worden verzocht de aanstelling bij één werkgever, de harmonisatie van arbeidsvoorwaarden, functiewaardering en opleidingsvereisten ter hand te nemen. De ROC's ontwerpen voor genoemde combifunctie een nieuwe Mbo-opleiding op meerdere niveaus.”<sup>1</sup>*

Dit advies over het bevorderen van combinatiefuncties en harmonisatie van arbeidsvoorwaarden is overgenomen in het kabinetsbeleid voor de *Operatie JONG*. Het actieplan is op 21 juni 2004 naar de Tweede Kamer gestuurd. Onder de paragraaf over Samenhang in de voorzieningen voor 0-12 jaar staan de voornemens benoemd. Het kabinet heeft o.a. de ambitie om 1000 extra combinatiefuncties tot stand te laten komen.

Het ministerie van SZW heeft de stuurgroep combinatiefuncties ingesteld om een aantal gesignaleerde knelpunten rondom combinatiefuncties in onderwijs, opvang, welzijn en vrije tijdsbesteding te bespreken. Door deze knelpunten aan te pakken draagt de stuurgroep bij aan het creëren van betere voorwaarden voor het tot stand komen van combinatiefuncties.

In de stuurgroep hadden zitting:

R. Zunderdorp, voorzitter  
Ph. Geelkerken, namens VOSABB  
S. Steen, namens VBS  
A. van der Hout, namens de BVE-raad  
J. v. Leijenhorst, namens de VNG  
M. van der Kroef, namens de MO-groep  
J.W. Dieten en C. van Brenk, namens ABVAKABO  
L. Verheggen, namens AOB  
M. Eelman, namens Bureau Katholiek Onderwijs  
S. Franken, namens CNV Publieke Zaak

J. Huber was toegevoegd als ambtelijk secretaris vanuit het ministerie van SZW.  
M. van Duuren (ministerie SWZ) en Y. Jonker (ministerie OCW) namen deel vanuit hun ambtelijke betrokkenheid bij combinatiefuncties.

---

<sup>1</sup> Advies van de Commissie Dagarrangementen, januari 2002

De stuurgroep kwam op 28 oktober 2004 en 16 maart 2005 bijeen.

In opdracht van de stuurgroep hebben twee werkgroepen een advies voorbereid. Eén werkgroep concentreerde zich op knelpunten ten aanzien van rechtspositie en arbeidsvoorwaarden, en de andere werkgroep op aspecten van opleidingen. De opdracht voor de beide werkgroepen is bijgevoegd in bijlage 1.

#### Werkwijze en samenstelling werkgroepen

Twee technische werkgroepen met deskundigen vanuit sociale partners en het onderwijsveld, onder begeleiding van ambtenaren van SZW en OCW, hebben zich in enkele sessies over de opgeworpen knelpunten gebogen.

In de werkgroep Rechtspositie en arbeidsvoorwaarden hadden zitting:

- H. van Willigen, namens VOSABB
- H. Jansen, namens AOB
- I. de Rover-Hoen, namens VBS
- B. Heerma van Voss, namens ABVAKABO
- J. Huber, namens het ministerie van SZW

In de werkgroep Opleidingen hadden zitting:

- M. Hilhorst, namens OVDB
- T. Grunneman, namens de BVE-raad
- J. v.d. Oever, namens het Albedacollege
- M. Geven, namens het Mondriaancollege
- Y. Jonker, namens het ministerie van OCW
- B. Hoogendam, namens ABVAKABO
- C. Verlinden, namens de AOB

### **Commitment van de stuurgroep**

De vertegenwoordigers van sociale partners in onderwijs, opvang, welzijn en vrije tijd, de VNG en de BVE-raad steunen de ambitie van de overheid om betere dagarrangementen voor werkende ouders te realiseren. Zowel uit het oogpunt van dagarrangementen als vanuit arbeidsmarktoverwegingen willen zij het tot stand komen van combinatiefuncties bevorderen. Combinatiefuncties kunnen leiden tot een betere samenwerking tussen voorzieningen en daarmee tot een soepeler dagindeling voor ouders en een gevarieerder en uitdagender dagindeling voor kinderen. Daarnaast kunnen combinatiefuncties het arbeidsmarktperspectief verbeteren van werknemers die nu kleine, versnipperde contracten hebben. De leden van de stuurgroep erkennen dat er in de praktijk knelpunten bestaan ten aanzien van rechtspositie en arbeidsvoorwaarden. Ook opleidingen zouden beter toegesneden kunnen worden op het realiseren van combinatiefuncties.

De in de stuurgroep vertegenwoordigde partijen zullen zich inspannen voor de uitvoering van de onderstaande voorstellen.

## 1. Rechtspositie en arbeidsvoorwaarden

Iemand met een combinatiefunctie is werkzaam in meer dan één werkveld. Meestal zijn op die werkvelden verschillende CAO's met uiteenlopende arbeidsvoorwaarden van toepassing. Het betreft met name de CAO Kinderopvang, de CAO Primair Onderwijs en de CAO Welzijn. Maar ook de CAO Sport kan aan de orde zijn. De CAO Kinderopvang en CAO Welzijn enerzijds en de CAO Primair Onderwijs anderzijds verschillen bijvoorbeeld in het pensioenfonds, ziektekostenregeling, verlofaanspraken en salarisregeling. De verschillen tussen de CAO Kinderopvang en de CAO Welzijn zijn minder groot. Wel is er bijvoorbeeld verschil bij de leidster/kind ratio tussen de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk.

Werkgevers die iemand op een combinatiefunctie willen aanstellen hebben daartoe verschillende mogelijkheden. Meestal krijgt een medewerker op een combinatiefuncties twee arbeidscontracten. Dat brengt nadelen met zich mee als dit bijvoorbeeld leidt tot pensioenopbouw bij twee pensioenfondsen. Er zijn ook andere opties mogelijk.

- a. één arbeidscontract met interne verrekening, alleen mogelijk bij één werkgever en bestuur, bijvoorbeeld een brede school of een brede welzijnsinstelling;
- b. één arbeidscontract + detachering, waarbij werkgever 1 met werkgever 2 een detacheringovereenkomst heeft;
- c. één arbeidscontract volgens CAO 1, met toegekende ontheffing van CAO 2. Ontheffing kan alleen als CAO 1 de werknemer niet minder aanspraken biedt dan CAO 2.<sup>2</sup>

De stuurgroep en vervolgens de werkgroep Arbeidsvoorwaarden en rechtspositie hebben zich over de volgende discussievragen gebogen.

1. Verdienen één of meerdere van de bovengenoemde contractmogelijkheden de voorkeur? Zo ja, is het zinvol hierover een aanbeveling op te nemen in de verschillende CAO's? Gedacht kan worden aan de aanbeveling om te streven naar één contract voor de medewerker op de combinatiefunctie.
2. Zijn er nog meer varianten bekend in de praktijk?
3. Bieden de betreffende CAO's gelijkwaardige dispensatiemogelijkheden? Enkele van de betreffende CAO's, waaronder de CAO Primair Onderwijs, bieden geen gelijkwaardige dispensatiemogelijkheden.
4. Is het zinvol één of meerdere combinatiefuncties in de verschillende CAO's te omschrijven en te waarderen? Dit zou bijvoorbeeld zinvol kunnen zijn bij onduidelijkheden over de leidster/kind ratio in de verschillende werksoorten, of bij verschillen rond het aantal gekwalificeerde leidsters op een groep, rond de salariëring, of rond de samenwerking met vrijwilligers, bijvoorbeeld bij het begeleiden van vrijwilligers voor de tussenschoolse opvang.
5. Liggen problemen rond uiteenlopende vakanties voor onderwijs en buitenschoolse opvang op het niveau van de CAO's, of zijn er zonder aanpassing van CAO's voldoende mogelijkheden voor combinatiefuncties in onderwijs en opvang?
6. Worden de bestaande mogelijkheden voor het bieden van één contract voldoende benut? Of zijn extra (voorlichtings)inspanningen nodig?

---

<sup>2</sup> Nieuwsbrief JSO over combinatiefuncties, december 2003

## **Voorstellen van de stuurgroep ten aanzien van rechtspositie en arbeidsvoorwaarden**

### **Arbeidsovereenkomst**

1. Gestreefd moet worden naar het aanbieden van één contract voor een combinatiefunctie. De stuurgroep stelt voor dit uitgangspunt in de verschillende CAO's vast te leggen.
2. Er zijn verschillende modellen om tot één contract te komen. Er dient ruimte te zijn voor oplossingen op decentraal niveau. Zo kan vanuit een overkoepelend werkgeverschap één contract worden aangeboden. Een dergelijke rechtspersoon is echter in de meeste situaties niet voorhanden; een gezamenlijk op te richten coöperatie kan hier uitkomst bieden. Een andere mogelijkheid is detachering. Een knelpunt hierbij is dat volgens de huidige regelgeving de werkgever die detacheert 19% BTW over de salariskosten moet betalen. Om het detacheren financieel aantrekkelijk te laten zijn, moet vrijstelling verkregen worden van 19% BTW. De stuurgroep is van mening dat er goede argumenten kunnen worden aangedragen voor vrijstelling van BTW-heffing. Op voorwaarde dat deze vrijstelling van BTW-heffing gerealiseerd kan worden, is de stuurgroep van mening dat het werken met detachering een goede optie is die in veel gevallen snel en flexibel kan worden toegepast. Deze optie wordt hieronder verder uitgewerkt.
3. De stuurgroep beveelt aan dat CAO-partijen hun activiteiten voor vrijstelling van BTW-heffing met elkaar afstemmen en zo mogelijk samen optrekken. De stuurgroep doet hierbij een beroep op de steun van het kabinet, onder verwijzing naar de doelstelling van de overheid ten aanzien van meer combinatiefuncties in het plan voor de Operatie JONG.
4. Bij detachering krijgt de medewerker voor al zijn arbeidsuren een contract met werkgever 1. Werkgever 1 verrekent de betreffende arbeidsuren met werkgever 2, inclusief de kosten voor het werkgeversrisico. De stuurgroep stelt voor de CAO te volgen van het werkveld waarin in overwegende mate de werkzaamheden van een bepaalde combinatiefunctie plaats vinden. Indien het salaris bij de inlener hoger ligt dan bij de uitlener, kan de combiwerker een salaristoelage krijgen. De stuurgroep beveelt aan om dit uitgangspunt in de verschillende CAO's op te nemen.
5. Er zullen modelovereenkomsten worden opgesteld om detachering voor combinatiefuncties in de sectoren onderwijs, kinderopvang en welzijn te vergemakkelijken.
6. De stuurgroep beveelt aan dat CAO-partijen een aanwijzing doen uitgaan voor een percentage van de bruto loonsom als opslag voor de kosten van het werkgeversrisico in geval van detachering.

### **Voorbeeldfuncties en arbeidsvoorwaarden**

7. De stuurgroep stelt voor dat CAO-partijen in de verschillende werkvelden onderwijs, kinderopvang en welzijn voorbeelden van combinatiefuncties opnemen in het raster van voorbeeldfuncties voor functiewaardering. Hierin worden de inhoud en het salarisoniveau van de betreffende functie beschreven. De CAO-partijen in de verschillende werkvelden zullen daarover met elkaar overeenstemming moeten bereiken. Zodoende wordt gewaarborgd dat het salarisoniveau van de uitlener niet teveel uiteen loopt met de CAO van de inlener.

8. Voorbeelden kunnen zijn de functie van buitenschoolse opvang en tussen/voorschoolse opvang; de functie van onderwijsassistent, tussenschoolse opvang en buitenschoolse opvang; de functie van buitenschoolse opvang en peuterspeelzaalwerk en de functie van onderwijsassistent, peuterspeelzaalwerk en Vroeg- en voorschoolse educatie. Voor de functie van onderwijsassistent met aanvullend werkzaamheden in de tussenschoolse opvang en naschoolse opvang kan worden uitgegaan van de CAO Primair Onderwijs voor SPW-niveau 4. Voor de functie van leidster buitenschoolse opvang met aanvullende werkzaamheden in de tussenschoolse opvang kan worden uitgegaan van de CAO Kinderopvang voor SPW-niveau 3. Dit geldt ook voor de combifunctie peuterspeelzaalwerk met buitenschoolse opvang.
9. De stuurgroep beveelt aan dat voor de werkzaamheden bij de inlener de leidster-kind verhouding en groepsgrootte zoals gebruikelijk in het werkveld van de inlener wordt toegepast. Ter toelichting twee voorbeelden: Bij de combifunctie Buitenschoolse opvang-Tussenschoolse opvang, waarbij de CAO Kinderopvang leidend is, moet het mogelijk zijn voor een school om de professionele tso-leidster met vrijwillige overblijfoeders te laten samenwerken, als dat gebruikelijk is bij de inlener (de school). Voor het bso-deel gelden uiteraard onverkort alle voorwaarden van het Convenant Kwaliteit Kinderopvang en de CAO Kinderopvang. Anderzijds, als een onderwijsassistent overwegend in de school werkt en voor een aantal uren in een kinderdagverblijf, moet voor de uren in de kinderopvang de leidster-kind ratio zoals gebruikelijk in de kinderopvang worden gevolgd.
10. Op CAO-niveau zullen voor combinatiefuncties geen aanwijzingen voor afspraken over werktijden en verlof worden gegeven. Dit moet naar bevind van zaken door de individuele werkgevers en in overleg met de werknemer worden bepaald en in de mede door de werknemer ondertekende detacheringovereenkomst worden vastgelegd. Dit geldt ook voor het regelen van de verantwoordelijkheid voor kinderen in de verschillende werksoorten.

### **Toekomstperspectief**

11. De stuurgroep is van mening dat de bovenstaande voorstellen realistisch en op korte termijn uitvoerbaar zijn. Op de langere termijn kunnen meer verdergaande vormen van samenwerking en integratie van voorzieningen ontstaan, waarbij toegewerkt kan worden naar gedeeld werkgeverschap. De brede schoolontwikkeling zal daarbij naar verwachting als motor fungeren.

## **2. Opleidingen**

Een combinatiefunctie vergt kennis en vaardigheden van meer dan één werkveld. Dit roept de vraag op of het opleidingsaanbod deze ontwikkeling voldoende faciliteert, dan wel zou moeten worden aangepast.

De combinatiefuncties hebben betrekking op sociaal-pedagogisch werk op MBO-niveau. Dit betreft meestal werk op kwalificatieniveau 3 en 4. Sommige werkzaamheden vragen iets minder (bijvoorbeeld uitvoering van tussenschoolse opvang, niveau 2).

Met de toespitsing op het werken met kinderen van 0-12 jaar lijken de specialisaties kinderopvang en onderwijsassistent samen te komen. Dit zou een verbreding betekenen. Het debat over verbreding versus specialisatie is een weerkerend thema bij het vormgeven van

opleidingen. Regelmatig zal de gekozen balans aan de ontwikkelingen in de praktijk getoetst moeten worden. Werknemers hebben baat bij een brede opleiding. Dat vergroot hun arbeidsmobiliteit. Ook werkgevers hebben baat bij een brede opleiding waarmee hun medewerkers flexibel inzet worden.

Daarentegen zijn er ook geluiden, o.a. in de kinderopvang, dat de huidige opleiding in de kinderopvang al te breed is en te weinig op het werkveld toegespitst. Daar zou men eerder verdieping in plaats van verbreding wensen. Ook werknemers hebben behoefte aan vaardigheden gericht op de doelgroep waar ze mee werken. Vanuit die behoefte zou bij een opleidingsaanbod voor combinatiefuncties ook gedacht kunnen worden aan verdieping door een keuze voor twee in plaats van één leeftijdscategorie in combinatie met verbreding naar andere werkvelden.

De stuurgroep en vervolgens de werkgroep Opleidingen hebben zich over de volgende discussievragen gebogen.

1. Is er bij het bevorderen van combinatiefuncties behoefte aan aanpassing van het opleidingsaanbod? Zo ja, in welke richting?
2. Hoe past deze discussie in de lopende aanpassing van de kwalificatiestructuur in de verschillende werkvelden?
3. Kan de stuurgroep combinatiefuncties hierin een rol spelen?

### **Voorstellen van de stuurgroep ten aanzien van opleidingen**

1. Het huidig opleidingsaanbod biedt in potentie ruimte voor combinatiefuncties, maar er wordt in de praktijk door ROC's en werkgevers niet altijd gebruik van gemaakt. De stuurgroep wil met name wijzen op de *20% vrije ruimte* binnen de opleiding die gebruikt zou kunnen worden voor de kwalificatie voor een combifunctie. Het kan daarbij zowel om specialisatie als om verbreding via port folio gaan. Werkgevers zouden op grotere schaal met ROC's nadere afspraken kunnen maken over een dergelijk gebruik van de vrije ruimte in het opleidingsprogramma. Ook in de nieuwe kwalificatiestructuur blijft deze vrije ruimte bestaan en kan voor de kwalificatie voor een combinatiefunctie worden ingezet.
2. In de verplichte onderdelen bestaan mogelijkheden voor een *regionale invulling*, bijvoorbeeld in regio's waar werkgevers meer met combinatiefuncties willen gaan werken. Ook daar liggen mogelijkheden die nog onvoldoende worden benut.
3. De in ontwikkeling zijnde nieuwe *kwalificatiestructuur*, gericht op ontwikkeling van *competenties*, biedt goede kansen voor combinatiefuncties. De veronderstelling is dat het beschrijven van beroepen in competenties een meer herkenbare samenhang laat zien tussen de verschillende beroepen. De uitgangspunten bieden voldoende ruimte, maar die ruimte moet wel goed ingevuld worden. Zowel in de huidige, als in de nieuwe kwalificatiestructuur moet een beter gebruik worden gemaakt van het ontwikkelde EVC-instrumentarium. Daarbij dienen met name verwante opleidingen en vergelijkbare competenties die gericht zijn op het omgaan met en opvang en ontwikkeling van kinderen (kinderopvang, onderwijsassistent, sport en bewegen, activiteitenbegeleider), ook erkend te worden. Immers als eerder verworven competenties (EVC) erkend worden, leidt dat tot vrijstelling en kunnen daardoor korte aanvullende trajecten voor deelkwalificaties ook leiden tot de gewenste verbreding van de kwalificatie voor een combifunctie.

4. Verder biedt de *beroepspraktijkvorming* ruimte voor studenten die zich willen kwalificeren voor een combinatiefunctie. De opleiding zou een specialisatie kunnen bieden als de opvang, verzorging, ontwikkeling en omgang met jonge kinderen in voorschoolse educatie (VVE) en assistent basisonderwijs onderbouw. Een andere specialisatie zou gericht kunnen worden op opvang, ontwikkeling en omgaan met kinderen voor tussentijdse en naschoolse opvang in combinatie met assistent basisonderwijs (onder)/bovenbouw en/of sport- en activiteitenbegeleider. De beroepspraktijkvorming wordt dan gerealiseerd in de kinderopvang en onderbouw als gekozen is voor omgaan en opvang van jongere kinderen van 0-6/7 jaar of in de tussen-en naschoolse opvang, sport en bovenbouw basisonderwijs als gekozen is voor kinderen in de leeftijdscategorie van 8-12 jaar.
5. Het NIZW verricht periodiek onderzoek naar beroepsprofielen, die tevens de basis vormen voor ordening van onderdelen van de kwalificaties. Het verdient aanbeveling dat het NIZW ook de *beroepsprofielen voor combifuncties* opneemt, zodat een bredere bekendheid gaat ontstaan van voorkomende combinaties van functies.
6. In het curriculum van de PABO dient aandacht besteed te worden aan brede schoolontwikkelingen. Leerkrachten dienen in toenemende mate een goede samenwerking met andere disciplines aan te gaan. Acceptatie door en samenwerking met leerkrachten zijn voorwaarden voor het effectief functioneren van combinatiefuncties op scholen.