

Aan:

Leden van de vaste commissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Leden van de vaste commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Amsterdam, 1 juli 2016

Geachte leden,

Op 24 juni zonden minister Asscher en staatssecretaris Dekker een brief aan uw Kamer getiteld 'Voorschoolse voorzieningen en samenwerking onderwijs en kinderopvang'. Het project Kindcentra 2020, waar in de brief aan gerefereerd wordt, is een samenwerkingsverband van bestuurders uit onderwijs, kinderopvang, jeugdhulp en wethouders.

Samenvatting

In deze brief reageren wij op de voorstellen die beide bewindslieden doen met het oog op de toegankelijkheid van voorzieningen. Ons pleidooi voor een recht op toegang voor alle kinderen (nul tot en met twaalf jaar) blijft staan. Dit recht zou niet alleen moeten gelden voor peuters maar ook voor kinderen van nul tot twee jaar en voor kinderen van vier tot en met twaalf jaar, met het oog op doorgaande lijnen, brede talentontwikkeling, rijke dagarrangementen en kind nabij zorg.

Verder gaan wij in op de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang en de noodzaak om vanuit één organisatie onderwijs en kinderopvang te kunnen bieden. De argumenten van de bewindspersonen dat dit duur, niet mogelijk en niet nodig is, weerleggen wij.

Het voorstel om te komen tot een taskforce is een elegante weg om, zonder voor te sorteren op het beleid van het volgende kabinet, tegemoet te komen aan de wensen uit het veld en nader onderzoek te doen naar de knelpunten in de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang. Een dergelijke taskforce zou dan echter juist de ruimte moeten krijgen om alsnog in te gaan op de vraagstelling zoals deze is verwoord in de moties Yücel c.s.

Daarbij is het vreemd dat de bewindslieden bij de aandachtspunten voor de taskforce stellen dat de inhoud van samenwerking centraal staat en niet een specifieke vorm van samenwerking. Daarmee worden inhoud en vorm onnodig tegenover elkaar gezet en wordt geblokkeerd dat, daar waar vorm bij zou kunnen dragen aan een betere inhoud, een nieuwe vorm ontwikkeld kan worden. Het is beter om centraal te stellen dat de taskforce voorstellen uitwerkt die de meerwaarde van de samenwerking en de kwaliteit van de voorzieningen optimaal bevorderen.

De brief van beide bewindslieden aan uw Kamer geeft uitdrukking aan de discussie in de samenleving over de kwaliteit van ons stelsel van voorzieningen in onderwijs en kinderopvang. Het doet ons deugd dat de minister en de staatssecretaris uitgebreid ingaan op deze problematiek. Daarbij constateren wij dat de bewindslieden onderkennen dat er op twee aspecten behoefte is aan verandering en verbetering, te weten de kwaliteit en toegankelijkheid van de voorzieningen en de mogelijkheden tot samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs. De brief verwoordt waar beide bewindslieden staan en welke stappen zij voornemens zijn te zetten. Onderdelen die zorgvuldige besluitvorming en invoering vergen, worden (nog) niet beantwoord: 'Dit is niet iets dat deze kabinetsperiode gerealiseerd kan worden. Dit kabinet vindt het daarom niet op zijn plaats om voor te sorteren op het beleid van het volgend kabinet.' Wij hebben waardering voor de uitvoerigheid van de brief en begrip voor het feit dat het kabinet niet over haar graf heen kan regeren. Wij moeten echter enkele belangrijke kanttekeningen plaatsen bij de wijze waarop de bewindslieden ingaan op de noodzaak tot verandering zoals die in het veld en in de maatschappij sterk wordt gevoeld. Tevens zullen wij suggesties doen voor enkele aanpassingen, zodanig dat wij het kabinet ondersteunen bij haar streven om niet op het beleid van het volgend kabinet voor te sorteren.

De kwaliteit, samenhang en toegankelijkheid van voorzieningen

Kinderopvang is in Nederland primair opgekomen als arbeidsmarktinstrument. Het afgelopen decennium is de erkenning van kinderopvang als pedagogische voorziening enorm toegenomen. Ook in deze kabinetsperiode zijn hierin verdere stappen gezet. Maatschappelijk is er inmiddels een zeer breed draagvlak voor een recht op toegang tot kinderopvang voor alle kinderen. Beide bewindslieden erkennen het belang dat alle peuters naar een voorschoolse voorziening kunnen gaan en zetten daartoe stappen. Daarbij willen wij benadrukken dat de SER stelt dat de opvang voor peuters ingebed moet worden in samenhangende en inclusieve voorzieningen van nul tot vier en op termijn zelfs van nul tot twaalf jaar. De SER had als opdracht een advies uit te brengen over de voorzieningen voor kinderen van nul tot vier jaar. De bewindslieden besteden in hun brief geen aandacht aan een recht op toegang tot kinderopvang voor de vier tot en met twaalf jarigen. Kindcentra 2020 pleit niet alleen voor doorgaande ontwikkellijnen om de overgang van kinderopvang naar de basisschool te vergemakkelijken, maar ook om meervoudige talentontwikkeling bij alle kinderen te stimuleren middels rijke dagarrangementen. Ook voor deze leeftijd (4 t/m 12 jarigen) is een toegangsrecht van belang en ook hier biedt de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs nieuwe kansen en mogelijkheden. Ook voor deze groep kinderen faciliteert kinderopvang zowel een pedagogische als een arbeidsmarkt component.

Het pleidooi van Kindcentra 2020 voor een recht op toegang voor alle kinderen (0 t/m 12) blijft derhalve staan. Het recht zou niet alleen moeten gelden voor peuters maar ook voor kinderen van nul tot twee jaar en voor kinderen van vier tot en met twaalf jaar. Gegeven de financiële consequenties van een dergelijk besluit verrast het ons niet dat het kabinet dit doorschuift naar een volgend kabinet en doet het ons deugd dat het kabinet zich in ieder geval niet uitspreekt tegen een dergelijk (wettelijk) recht voor elk kind.

Samenwerking onderwijs en kinderopvang

Alvorens in te gaan op de constatering van beide bewindslieden, hechten wij er aan stil te staan bij het begrip kindcentra en het ontstaan van Kindcentra 2020. In onze optiek zijn kindcentra organisaties voor ontwikkeling, onderwijs en kindnabij zorg voor kinderen van nul tot en met twaalf jaar. Kindcentra richten zich daarbij op doorgaande ontwikkellijnen, rijke dagarrangementen met ruimte voor meervoudige talentontwikkeling en kindnabij zorg. Kindcentra vormen een community waar kind en gezin gekend worden, zodat een sluitende keten van zorg aan kinderen van nul tot en met twaalf jaar gerealiseerd kan worden. Deze inhoudelijk ambitie staat voorop bij initiatieven om kindcentra te realiseren. Vanaf ongeveer 2010 zijn er, vanuit deze ambitie, veel initiatieven ontstaan van samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang. Een breed samengestelde groep van wethouders besloot hierop aan te sluiten, omdat kindcentra een ankerpunt kunnen worden bij een succesvolle transformatie van de jeugdzorg. De jeugdzorg (-hulp) ziet in deze beweging een unieke mogelijkheid om de expertise tijdig en op natuurlijke wijze in te zetten voor preventie en waar nodig voor curatieve zorg.

Na een flink aantal jaren experimenteren, besloten bestuurders uit de verschillende sectoren hun krachten te bundelen. Zij lopen in de praktijk tegen hardnekkige problemen aan bij de vormgeving van een intensieve samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs. Ten dele betreffen dit fiscale en juridische problemen. Belangrijker is dat kindcentra uitsluitend bestaansgrond hebben als de samenwerking duurzaam is en niet afhankelijk is van persoonlijke ambities van bestuurders. Het moet kunnen gaan om duurzame allianties waarbij gedurende langere periode samengewerkt kan worden om prachtige voorzieningen voor kinderen te realiseren. Dat is alleen mogelijk als er gewerkt kan worden vanuit één pedagogische visie, één leiding en één team. Onder het motto 'de samenwerking voorbij' hebben bestuurders uit deze vier sectoren de handschoen opgepakt om een gezamenlijke visie te ontwikkelen en te bezien hoe men tot één organisatie voor ontwikkeling, onderwijs en kindnabij zorg kan komen, daarbij over de schaduw van de eigen organisatie heen stappend. Het streven om tot één organisatie te komen is dus niet ingegeven vanuit een denken in structuren of blauwdrukken, maar vanuit een intrinsiek en doorleefd besef van de noodzakelijkheid om vanuit één organisatie te werken opdat er daadwerkelijk sprake kan zijn van een duurzame voorziening voor kinderen. Samenwerking kan allerlei vormen aannemen binnen de huidige regelingen, zoals het onderzoek van Oberon¹ aantoonde. Maar als samenwerken co-creëren en integreren wordt tussen kinderopvang, onderwijs en zorg, dan valt er nog heel wat te regelen.

In het tweede deel van de brief 'samenwerking onderwijs en kinderopvang' gaan de bewindslieden in op deze samenwerking. Eén van de aanleidingen daartoe is de motie Yücel c.s. die in december 2015 door uw Kamer is aangenomen:

constaterende dat Kindcentra 2020 een breed gedragen voorstel heeft gepresenteerd voor de wettelijke verankering van kindcentra waarbij één voorziening zou kunnen ontstaan door een door beide partijen gedragen fusie tussen opvang en onderwijs met één pedagogisch programma, één team en op één locatie; (..) verzoekt de regering om, binnen een halfjaar met concrete voorstellen te komen over wat er nodig is om het

¹ *Samenwerking in beeld*, Oberon, M. Kieft, M. van der Grinten, W. de Geus, gepubliceerd juni 2016

mogelijk te maken dat kinderopvang en onderwijs kunnen worden aangeboden vanuit één organisatie (zoals een integraal kindcentrum); verzoekt de regering tevens om de (on)mogelijkheden voor de wettelijke verankering van kindcentra te onderzoeken².

Wij constateren dat het kabinet in de brief de facto geen antwoord geeft op deze motie(s). Het kabinet maakt echter tegelijkertijd wel keuzes in deze kwestie en sorteert daarmee onnodig voor op het beleid van het volgende kabinet. In het vervolg van deze brief gaan wij in op de argumenten die het kabinet hanteert om te concluderen dat het bieden van kinderopvang en onderwijs vanuit één organisatie duur, niet nodig en (juridisch) vrijwel niet mogelijk is.

Het is duur

Het kabinet stelt dat het mogelijk maken dat kinderopvang en onderwijs door één organisatie aangeboden kunnen worden, een 'verregaande en dure ingreep' is. De onderliggende argumentatie dat het middels wetgeving regelen van deze vergaande samenwerking (één organisatie voor onderwijs en kinderopvang) duur is, ontgaat ons. Het mogelijk maken van deze organisatievorm als zodanig kost niets. In de praktijk blijkt wel dat, daar waar de meest vergaande vormen van samenwerking worden gerealiseerd deze efficiënt en kosteneffectief werken en er met dezelfde middelen veel betere voorzieningen kunnen worden gerealiseerd. De koppeling die de bewindslieden leggen met een 'publiek bekostigde voorziening' (dat maakt het duur) is onnodig. De manier waarop de kinderopvang wordt bekostigd is een zelfstandige discussie die losstaat van het wettelijk mogelijk maken van één organisatie voor onderwijs en kinderopvang.

Het is (juridisch) vrijwel niet mogelijk

De bewindslieden schrijven dat de integratie van kinderopvang en onderwijs tot één organisatie 'niet nodig en bovendien (juridisch) vrijwel niet mogelijk is'. Tegelijkertijd onderschrijven de bewindslieden dat de uitwerking die Kindcentra 2020 voor ogen staat wel mogelijk is: 'Het is in theorie mogelijk om in de WPO en in de Wko of in een aparte wet een integrale voorziening als aparte vorm op te nemen.' De essentie van de moties Yücel c.s. is de vraag naar een analyse van de mogelijkheden, mede in het licht van een breed gedragen voorstel van Kindcentra 2020. Het boek *Kindcentra 2020, een realistisch perspectief*³ omschrijft zeer gedetailleerd hoe de integratie tot één organisatie helemaal in lijn is met de grondwettelijke uitgangspunten over ontwikkeling en onderwijs en hoe dit juridisch uitgewerkt kan worden. Kindcentra 2020 schetst mogelijkheden om, ook binnen de huidige context van marktwerking in de kinderopvang, een nieuwe entiteit toe te voegen. Een wettelijke instelling waarbinnen onderwijs en kinderopvang gezamenlijk – en in de vorm van ontwikkeling en leren – kunnen worden aangeboden. De nieuwe instelling sluit aan bij de bestaande

² Kamerstukken 34 300 XV, nr. 45. Een gelijksoortige motie (Kamerstukken 31 322, nr. 293) is, met een aantal andere vragen op 24 maart 2016 aangenomen: "constaterende dat de regering ten behoeve van de uitvoering van de motie-Yücel c.s. naar aanleiding van het breed gedragen voorstel Kindcentra 2020, binnen een halfjaar met concrete voorstellen komt over wat er nodig is om het mogelijk te maken dat kinderopvang en onderwijs kunnen worden aangeboden vanuit één organisatie (zoals een integraal kindcentrum) en tevens de (on)mogelijkheden voor de wettelijke verankering van kindcentra onderzoekt."

³ *Kindcentra 2020, een realistisch perspectief*, Regiegroep Kindcentra 2020, redactie Gijs van Rozendaal en Maaïke Vaes: [hier](#) te downloaden. Zie hoofdstuk 3 en bijlage 3.

wet- en regelgeving.⁴ Publieke en private middelen worden administratief gescheiden⁵. De bewindslieden geven geen inhoudelijke analyse van deze uitwerking en geven daarmee geen antwoord op de motie.

Eén organisatie als optie komt nauwelijks voor

Voor het eerst heeft het kabinet onderzoek⁶ laten doen naar de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs in de praktijk en het streven om te komen tot kindcentra. Kindcentra 2020 is blij dat hier onderzoek naar gedaan is. Tot voor kort was de ontwikkeling van kindcentra nauwelijks een beleidsonderwerp voor de ministeries OCW en SZW. Het onderzoek van Oberon laat zien dat er sprake is van een brede ontwikkeling van onderaf. De samenwerking is niet meer weg te denken uit de praktijk. Ook de 35 gemeenten die zich bij de kopgroep wethouders hebben aangesloten zijn ambitieus in hun plannen voor kindcentra. Uit eerder onderzoek (van onder andere de AVS⁷) bleek al dat het percentage schoolleiders dat zich oriënteert op de vorming van een kindcentrum explosief aan het groeien is. Het onderzoek van Oberon bevestigt dit beeld.

Uit het onderzoek van Oberon blijkt dat het 'all-in-one' samenwerkingsmodel, waarbij geopereerd wordt als één organisatie, zelden voorkomt. De bewindslieden lijken deze conclusie te gebruiken om de noodzaak om vanuit één organisatie onderwijs en kinderopvang te kunnen bieden, te bagatelliseren. Zij constateren dat er ook nu al 'al veel mogelijk is', dat 'cultuurverschillen als grootste knelpunt bij de samenwerking genoemd worden' en dat de optie om kinderopvang en onderwijs vanuit één organisatie te kunnen bieden derhalve 'niet nodig is'.

Het feit dat de 'all-in-one' organisatie weinig voorkomt is echter simpel te verklaren uit het feit dat deze optie met de huidige wet- en regelgeving nauwelijks te realiseren is. Daarbij heeft Oberon onderzocht welke vormen van samenwerking er nu zijn maar er is niet gevraagd waar pogingen om tot een 'all-in-one' model te komen zijn mislukt of on hold zijn gezet en welke bestuurders graag een dergelijk model zouden willen realiseren. Dat is precies de reden waarom de voorlopers (die al vele jaren bezig zijn deze samenwerking handen en voeten te geven) pleiten voor de optie om vanuit één organisatie onderwijs en kinderopvang te bieden. Bovendien is het van belang te constateren dat vrijwel alle initiatieven die het 'all-in-one' model hebben gerealiseerd bij de kopgroepen van Kindcentra 2020 zijn aangesloten, omdat ook zij tegen barrières aanlopen en de stap willen zetten naar een juridische inbedding van hun praktijk.

Één organisatie komt niet tegemoet aan alle wensen

De bewindslieden schrijven 'Het is daarmee de vraag is of een juridische apart gedefinieerde integrale voorziening tegemoetkomt aan alle wensen die leven in het veld en welke meerwaarde dit zou hebben.' Deze conclusie is een onderschatting van wat er leeft in het veld en tevens van de ontstaansredenen van Kindcentra 2020. Kindcentra 2020 is begin 2014 ontstaan juist omdat de echte koplopers - die in hun dagelijkse praktijk bezig zijn met de vormgeving van deze samenwerking - er

⁴ Zie voetnoot 3, pagina 58

⁵ Zie voetnoot 3, pagina 61

⁶ Zie voetnoot 1

⁷ IKC: waar een wil is, is een weg. Peiling onder schoolleiders, AVS, maart 2015

tegenaan lopen dat de samenwerking voortdurend belemmerd wordt, niet verder komt of zelfs vastloopt vanwege de gedwongen losse samenwerking. Eén van de kernpunten waar alle bestuurders van de kopgroeporganisaties het vanaf het begin over eens waren, was het feit dat men 'de samenwerking voorbij' wilde komen en dat er een sterke behoefte is om te komen tot een nieuwe geïntegreerde (inclusieve!) vorm van een wijkgericht kindcentrum vanuit één organisatie, één leiding, één pedagogische visie en één team.

Kindcentra 2020 stelt, simpel gezegd, voor om het voor de sectoren kinderopvang en onderwijs mogelijk te maken dat organisaties op alle niveaus vanuit één juridische entiteit als nieuwe samenwerkingsvorm kunnen werken (als extra organisatievorm bovenop reeds bestaande vormen). In alle sectoren van de samenleving, zowel profit als non for profit, zoeken organisaties allerlei niveaus van samenwerking van stand alone via face-to-face, hand-in-hand tot fusie. Daar waar er sprake is van grote complementariteit en de mogelijke realisatie van grote synergievoordelen gaan organisaties / bedrijven over tot fusie. De noodzaak om te kunnen fuseren wordt in geen enkele sector aan de kant gezet omdat het 'om de inhoud moet gaan en niet om de vorm.' Sterker nog: in alle sectoren / bedrijfsleven ervaren veel organisaties dat alleen een fusie het mogelijk maakt daadwerkelijke potentiële toegevoegde waarde van samenwerking te realiseren. Bovendien blijkt het juist in losse samenwerkingsverbanden heel lastig om cultuurverschillen te overbruggen. Een fusie kan helpen om deze verschillen te overbruggen, bijvoorbeeld door teams te kunnen mengen en samen te laten werken om die toegevoegde waarde te realiseren. In alle sectoren blijkt dat een losse samenwerkingsvorm soms voldoende is, maar dat daar waar het gaat om een gezamenlijk investeren of het aangaan van een langjarige samenwerking regelmatig ook de stap naar fusie gezet moet worden en dat, wanneer deze stap niet gezet wordt of kan worden de samenwerking verzandt. Dit is precies wat er aan de hand is in de relatie tussen organisaties uit kinderopvang en onderwijs. De huidige praktijk laat inmiddels overduidelijk zien dat het oplossen van alle knelpunten binnen de huidige kaders onmogelijk is. Oberon geeft ook aan dat naarmate de samenwerking intensiever van aard is, schoolleiders, bestuurders en managers vaker aangeven dat zij knelpunten (hebben) ervaren. Uit nadere analyse blijkt dat daar waar de samenwerking het minst intensief is (stand alone), vooral de gescheiden werelden opspelen.

Synergiemogelijkheden en complementariteit zijn bij uitstek aanwezig tussen organisaties uit kinderopvang en onderwijs. De organisaties hebben verschillende competenties, maar dezelfde doelgroep. Bovendien betreft het een relatie met kinderen voor vele jaren. Dan is een duurzame verankering van de samenwerking essentieel. Dat maakte dat Kindcentra 2020 ontstond: als initiatief van gebundelde partijen die de keuze maken om een stap verder te zetten dan losse samenwerking. De brede beweging die van onderaf gegroeid is, wil nu verder kunnen gaan door onderwijs en kinderopvang vanuit één organisatie aan te bieden.

De taskforce

Wij constateren dat het kabinet de facto geen antwoord geeft op de moties Yücel c.s. Tevens constateren wij dat het erop lijkt dat de bewindslieden ervoor kiezen om de mogelijkheid om

onderwijs en kinderopvang vanuit één organisatie aan te laten bieden, niet serieus te onderzoeken. Of dit voortkomt uit onwil of onderschatting van wat er in het veld leeft kunnen wij niet beoordelen. In ieder geval is het in onze ogen een gemiste kans.

Tegelijkertijd zien wij in het voorstel om te komen tot een taskforce een elegante weg om tegemoet te komen aan de wensen uit het veld en nader onderzoek te doen naar de knelpunten in de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang. De bewindslieden moeten dan echter niet de verdenking op zich laden dat zij voor willen sorteren op het beleid van het nieuwe kabinet. Een dergelijke taskforce moet daarom de ruimte krijgen om alsnog in te gaan op de vraagstelling zoals deze is verwoord in de moties Yücel c.s.

Daarbij is het vreemd dat de bewindslieden als aandachtspunten aan de taskforce meegeven dat de inhoud van samenwerking centraal staat en niet een specifieke vorm van samenwerking. Daarmee worden inhoud en vorm onnodig tegenover elkaar gezet en wordt geblokkeerd dat, daar waar vorm bij zou kunnen dragen aan een betere inhoud, een nieuwe vorm ontwikkeld kan worden. Het is beter om centraal te stellen dat de taskforce voorstellen uitwerkt die de meerwaarde van de samenwerking en de kwaliteit van de voorzieningen optimaal bevorderen.

Een tweede aandachtspunt betreft de vier tot en met twaalf jarigen. Het gaat bij de samenwerking kinderopvang en onderwijs (en zorg) niet alleen om doorgaande ontwikkellijnen maar ook om de realisatie van meervoudige talentontwikkeling middels rijke dagarrangementen. Dit is een onderbelicht aspect in de brief van de bewindslieden en in hun analyse waarom de samenwerking tussen kinderopvang en primair onderwijs zo'n grote vlucht heeft genomen. Ook de knelpunten vanuit dit aspect van de samenwerking zouden onderdeel moeten zijn van de opdracht aan de taskforce.

Hoogachtend,

Gijs van Rozendaal,

namens de regiegroep Kindcentra 2020