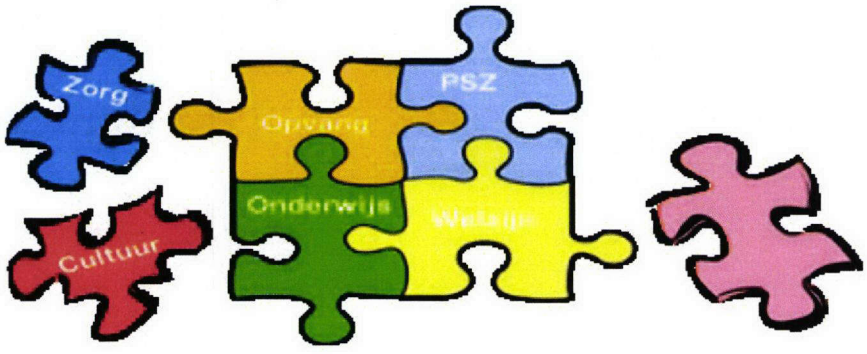
Bijlage 3: 2021 003295

Beleidsnotitie gemeentelijke visie op integrale kindcentra





Datum: mei 2020
Door: Betty Pols en Nicola Beentjes

Notitie visie Integrale Kindcentra

Inleiding
De gemeente heeft een enorme hoeveelheid taken en verantwoordelijkheden als het gaat om de kinderen en jongeren in hun gemeenten. Te denken valt aan: peuteropvang, gezondheidsvoorlichting, onderwijshuisvesting, jeugdledensubsidie voor sport- en welzijnsvoorzieningen, stimuleren maatschappelijk participatie, jongerenwerk, leerplicht, aanpak overlast door groepen jongeren, jeugdgezondheidszorg, jeugdhulp. Soms op basis van een wettelijke taak en soms vanuit lokaal beleid hebben wij als gemeente verschillende rollen; wij faciliteren, organiseren, subsidiëren, coördineren of voeren de regie.

Een actuele ontwikkeling is de vorming van Integrale kindcentra (IKC). Onderwijs en kinderopvangorganisaties hebben de gemeente gevraagd aan te geven wat haar visie op en rol is in de vorming van een IKC.

Doel van deze notitie
Doel van deze notitie is het komen tot een visie om de taken en verantwoordelijkheden van onze gemeenten in te kaderen. Uiteindelijke doel is duidelijkheid te bieden aan onderwijs, kinderopvang en andere partijen die betrokken kunnen zijn bij de vorming van een IKC, over de rol die de gemeente inneemt bij de ontwikkeling van het IKC. Op basis daarvan kan in gezamenlijkheid met betrokken partijen invulling worden gegeven aan een IKC.

Wat is een IKC
Een Integraal Kind Centrum (IKC) is een voorziening voor kinderen van tenminste 0-12 jaar, waar zij gedurende de dag komen om te leren, spelen, ontwikkelen en ontmoeten. Het kindcentrum biedt kinderen een dagprogramma voor zolang als zij willen deelnemen. Het gaat bij een IKC om een nieuwe organisatievorm die kan worden ondergebracht in één fysieke omgeving.

Het IKC kent verschillende invullingen en definities. De definitie die is gebruikt in de uitwerking is de IKC visie die Uitgeest heeft geformuleerd:

In een kindcentrum wordt gewerkt volgens één pedagogische visie op ontwikkeling en educatie. Kinderen worden in staat gesteld om hun talenten optimaal te ontwikkelen; doorlopende ontwikkelingslijnen, dagarrangementen en kindnabije zorg zijn inherent aan deze voorziening. Organisaties uit kinderopvang, peuteropvang en onderwijs kunnen, op gelijkwaardige basis, opgaan in deze Kindcentra en één nieuwe organisatie vormen.

Aanleiding voor de ontwikkeling van de IKC's
In het kader van de bestrijding van de achterstanden is in de jaren tachtig het onderwijsvoorrangsbeleid ontstaan, waarin basisscholen en welzijn met elkaar samenwerkten in onderwijsvoorrangsgebieden. Naar aanleiding daarvan is ook de brede school ontstaan. De gewenste samenwerking stagneerde regelmatig op verschillende professionele culturen, onduidelijke organisatorische verhoudingen (geen leiding, onvoldoende doorzettingsmacht), huisvestingsperikelen, eigen juridische kaders en verantwoordingsregimes van de verschillende instellingen. Reden om te kijken naar een vorm die de knelpunten van de brede school kon ondervangen, dit werd het IKC.

Wat is de meerwaarde van een IKC voor de ontwikkeling van kinderen
Met het IKC hoopte men de versnippering van het aanbod, vooral tussen peuterspeelzaal, kinderopvang en BSO en onderwijs tegen te gaan door een meer sluitend aanbod
In eerste instantie richt het IKC zich vaak op de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang. Het delen van een locatie door onderwijs en opvang vergemakkelijkt de samenwerking tussen de partijen, bijvoorbeeld het voeren van een eenduidige pedagogische visie en eenduidige aansturing.

Een meer integrale benadering van de ondersteuning van de ontwikkeling van het kind wordt als een grote meerwaarde gezien, voor het kind, de ouders alsook voor de samenleving.
Daarom wordt bij de ontwikkeling van een IKC ook gekeken naar de meerwaarde van aansluiting van partijen als sportverenigingen, cultuur, jongerenwerk, Jeugdhulp, de JGZ.
Het is de vraag of het voor samenwerking en netwerken nodig is dat alle voorzieningen onder één dak worden gebracht. Dat zal per situatie moeten worden beoordeeld.

Eén blauwdruk voor alle IKC's?
Er zijn in Nederland verschillende proeftuinen waarbij de samenwerking en opzet van een IKC verschilt. Je kunt en hoeft niet één concept vast te stellen die altijd voldoet.

In gebieden waar de bevolkingsdichtheid beperkt is, zal een andere behoefte zijn, dan in een stedelijke gebied. Daar waar een nieuwe school wordt gebouwd zijn er meer mogelijkheden om voorzieningen onder één dak te realiseren dan bij bestaande scholen, waar je het van leegstaande lokalen moet hebben, of waar de mogelijkheid moet zijn om uit te bouwen. Daar waar onderwijs en opvang al een goede samenwerking hebben met bijvoorbeeld de muziekschool, sportverenigingen, toneelverenigingen, is het huisvesten onder één dak geen vereiste. Daar waar speciaal onderwijs wordt aangeboden kan het meerwaarde hebben om ook jeugdzorg binnen de schoolmuren te huisvesten.

Er zal voor ieder IKC moeten worden bepaald wat de behoefte is vanuit de ouders en kinderen (de doelgroep), het onderwijs, opvang, gemeente, derde partijen.
Wat zijn hun wensen, waar zien zij verbeterpunten of missen zij voorzieningen. In een landelijke omgeving kan bijvoorbeeld meer behoefte zijn aan een continurooster omdat het halen en brengen veel tijd kost, of kan meer behoefte zijn aan het onderbrengen van een muziekschool in de school, omdat het niet haalbaar is in iedere kleine kern muziekeducatie aan te bieden. Op basis daarvan kan men gericht met elkaar in gesprek over de invulling van ieder IKC en de spreiding van voorzieningen.

Rol van de gemeente
De rollen vanuit de gemeente kunnen we opsplitsen in twee delen.

Rol in het proces, faciliterend of regie
In de meeste gevallen kiezen de BUCH gemeenten voor een faciliterende rol. Wij kunnen hierin een bijdrage leveren aan de procesvorming en verbinding, maar niet zozeer op de inhoud. Reden hiervoor is dat wij vinden dat het niet aan ons is om samenwerkingspartners zaken op te leggen. Soms vragen samenwerkingspartners zelf om de regie van de gemeente. In die situatie moet de afweging worden gemaakt wat de meerwaarde is van de regievoering door de gemeente.

De rol vanuit wettelijke taken en subsidierelaties
De gemeente heeft een verantwoordelijkheid op basis van de Leerplichtwet, in de harmonisatie kinderenopvang en peuterspeelzalen, beleid voor- en vroegschoolse educatie en onderwijsachterstanden.
Daarnaast hebben wij een wettelijke taak in de jeugdhulp en jeugdgezondheidszorg.

Op basis van het Integraal beleidskader Sociaal domein zijn de actieplannen "Preventief jeugdbeleid" en "Kinder- en peuteropvang in de BUCH" tot stand gekomen.
In beide plannen wordt het onderwijs als de belangrijkste vindplaats voor kinderen en jongeren gezien. Om die reden is de samenwerking met het onderwijs van groot belang.
Daarnaast is het passend onderwijs ingevoerd vanaf het schooljaar 2014-2015. Dat houdt in dat kinderen zoveel mogelijk binnen het regulier onderwijs een passend aanbod moeten krijgen als ze extra ondersteuning nodig hebben. De gemeenten werken samen met de scholen en Samenwerkingsverbanden van het primair en voortgezet onderwijs op een aantal thema's. De samenwerking met de jeugdhulp en dus ook met de sociale teams is het belangrijkste onderwerp, waarop al veel acties zijn ondernomen.

Bij de invulling van de samenwerking binnen een IKC kan de gemeente mee denken over het aanbod en organisatie van jeugdhulp/JGZ, als daar noodzaak voor bestaat. De kwaliteit van de opvang en aanpak onderwijsachterstanden worden binnen het reguliere beleid opgepakt.

Subsidierelatie
Het IKC kan de gemeente ook helpen om gezondheid, sport, cultuur te bevorderen. Dit zijn organisaties die veelal subsidie krijgen van de gemeente. Is het nodig om deze organisaties onder één dak te brengen bij het IKC, of moet er worden geïnvesteerd in afstemming en samenwerking en vindt besluitvorming op maat plaats. Dit zal per situatie worden vastgesteld. Wanneer huisvesting onder één dak gewenst is zal worden eveneens uitgegaan worden van de regels die zijn vastgelegd in de geldende Integraal Huisvestingsplannen Onderwijs van de verschillende gemeenten en wordt gestuurd op meervoudig gebruik. Zonodig worden een hogere normvergoeding gehanteerd wanneer bij de bouw of aanpassing van onderwijshuisvesting rekening moeten worden gehouden met extra m2, materialen en indeling.

Onderwijshuisvesting
Een IKC kan worden gerealiseerd in nieuwbouw, maar ook in bestaande gebouwen waar sprake is van leegstand. Daarnaast kan gekozen worden voor uitbreiding of aanpassing van bestaande gebouwen om een IKC mogelijk te maken.
De gemeente is verantwoordelijk voor voldoende onderwijshuisvesting. Na de decentralisatie van 1 januari 2015 is de gemeentelijke verantwoordelijkheid beperkt tot met name financiering van nieuwbouw en uitbreiding. De schoolbesturen zijn na de decentralisatie verantwoordelijk geworden voor binnen- en buitenonderhoud van de schoolgebouwen, als ook voor functionele aanpassingen.

De BUCH gemeenten zijn bereid om bij nieuwbouw een hogere normvergoeding en/of een beperkt aantal extra vierkante meters te hanteren wanneer het gaat om gebruik waarbij een maatschappelijk voordeel wordt behaald. Streven is dat er wordt gestuurd op meervoudig gebruik van ruimten.

Zowel voor bestaande als nieuwe schoolgebouwen wordt bij de keuzes die moeten worden gemaakt aangesloten bij de regels die zijn vastgelegd in de geldende Integraal Huisvestingsplannen Onderwijs (IHP) van de verschillende gemeenten.
De financiering van de gemeente geldt niet voor het gebruik van commerciële activiteiten als de kinderopvang. De gemeente is hierbij ook gehouden aan wet en regelgeving zoals de wet Markt en Overheid.

Financieringsmodellen IKC
Door de verschillende financieringsstromen en niet complementaire, zelfs tegenstrijdige, wet- en regelgeving is de financiële en juridische context van een IKC complex. De materie is complex maar in onderhavige notitie is e.e.a. bewust beperkt en eenvoudig gehouden om hiermee in eerste instantie op hoofdlijnen een richting te kunnen bepalen.

<u>Modellen bouwheer/eigenaar</u>
Er zijn op basis van de Wet op het primair onderwijs (Wpo) drie hoofdmodellen te onderscheiden:
1. *Schoolbestuur bouwheer/eigenaar*, het model dat het huidig uitgangspunt van de wet volgt. Het schoolbestuur is bouwheer van de nieuwbouw en verkrijgt die nieuwbouw ook direct in (juridisch) eigendom.
Dit is het meest gangbare model.
Variant hierop is het sub model dat de gemeente opdracht geeft tot de nieuwbouw en daarvan het (juridisch) eigendom vervolgens overdraagt aan het schoolbestuur. Bij de eindsituatie van dit model berust het juridisch eigendom ook bij het schoolbestuur.

2. *Gemeente eigenaar*, dit is het model waarbij de gemeente de nieuwbouw tot stand brengt en in overleg met het schoolbestuur besluit om het gebouw en het bijbehorende terrein **niet** in eigendom over te dragen. De gemeente blijft juridisch eigenaar.

3. *Beheerstichting eigenaar*, in het 3e hoofdmodel wordt het gerealiseerde gebouw in (juridisch) eigendom overgedragen aan een (aan het schoolbestuur gelieerde) beheersstichting die primair verantwoordelijk is voor de exploitatie van het gebouw.

Voor- en nadelen van de verschillende modellen

Ad. 1: *Schoolbestuur eigenaar*
Voordeel: volgt het uitgangspunt van de wet. Past daarom ook in huidig wet- en regelgeving. Er hoeven voor de onderwijshuisvesting geen bijzondere constructies te worden gecreëerd.
Nadeel: wet- en regelgeving is nog niet aangepast op IKC-vorming waarbij in onderwijs- en kinderopvanghuisvesting ongescheiden kan worden geïnvesteerd.

Ad. 2: *Gemeente eigenaar*
Voordeel: gemeente heeft meer grip op het gebouw en kan als eigenaar sturend optreden.
Nadeel: dit model haalt de prikkels bij het schoolbestuur weg om het pand zo goed mogelijk te exploiteren ook voor wat betreft de verhuur aan derden. Voor het beheer en exploiteren van de accommodatie zal ambtelijke capaciteit moeten worden ingezet.

Ad. 3: *Beheerstichting eigenaar*
Dit model wordt gekozen indien er sprake is van een aanzienlijke vastgoedportefeuille.

Overwegingen en conclusie
Er moeten zwaar wegende argumenten zijn om af te wijken van het model, zoals de wetgever beoogt: schoolbestuur is bouwheer en verkrijgt de nieuwbouw ook direct in eigendom, model 1.

Sturend optreden als gemeente vanuit je bevoegdheden als eigenaar is in deze minder wenselijk. Het IKC werkt op een basis van inhoudelijke samenwerking. Het is dan ook primair het schoolbestuur die afspraken maakt met de kinderopvang als kernpartner. Door in overleg met elkaar te blijven is de gemeente een partner in de inhoudelijke vormgeving van de ontwikkelactiviteiten in het IKC. Dit is voor de gemeente een meer natuurlijk en ook meer bestendige rol dan wanneer vanuit de eigenaarspositie een bepaalde betrokkenheid wordt afgedwongen. De gemeente als eigenaar zoals in model 2 is dan ook minder aan te bevelen.

Financieringsstromen
Uitgaande van de voorkeur voor model 1 zijn de volgende oplossingen voor het probleem van de gescheiden financieringsstromen in beeld.

Probleem ten aanzien van de niet-onderwijs m2-ters voor de kinderopvang

A. *Het schoolbestuur financiert de extra m2-ters*
Het schoolbestuur krijgt dan als bouwheer de onderwijshuisvestingsmiddelen en financiert zelfstandig de extra m2-ters t.b.v. de kinderopvang. Het schoolbestuur verhuurt deze aan de kinderopvangorganisatie.

Voordeel: het schoolbestuur heeft een grote mate van vrijheid t.a.v. het vormgeven van het IKC. De gemeente kan zich beperken tot haar wettelijke taak in de onderwijshuisvesting.
Nadeel: er zullen door het schoolbestuur met OCW en de accountant afspraken moeten worden gemaakt ten aanzien van het investeringsverbod.

B. *De gemeente financiert de extra m2-ters*
De gemeente stelt dan naast de middelen voor onderwijshuisvesting ook de middelen beschikbaar voor de extra m2-ters voor de kinderopvang. De kosten hiervan moeten worden gedekt uit de huuropbrengst.

Voordeel: probleem van het investeringsverbod door het schoolbestuur wordt vermeden.
Nadeel: voor deze wijze van financieren ontbreekt een wettelijk grondslag. Het financiële risico ligt bij de gemeente zonder directe invloed want het schoolbestuur is verhuurder.

C. *De gemeente bekostigt en het schoolbestuur financiert de extra m2-ters*
Op basis van maatwerkafspraken ontvangt het schoolbestuur jaarlijks een vergoeding voor de investering in de extra m2-ters voor de kinderopvang.
De voor- en nadelen van dit model zijn afhankelijk van de te maken afspraken maar in het algemeen:

Voordeel: maatwerkafspraken kunnen tegemoet komen aan de specifiek wenselijke situatie.
Nadeel: de (kapitaal)lasten die de gemeente draagt, moeten net als in model B volledig worden gedekt door de huurinkomsten van de kinderopvang; anders kan er sprake zijn van verboden staatssteun. Ook in dit model draagt de gemeente een financieel risico voor de m2-ters voor de kinderopvang, terwijl het schoolbestuur de verhuurder is.

D. *De gemeente bekostigt en het schoolbestuur financiert de onderwijs en kinderopvang m2-ters*
Hiermee wordt afgeweken van het normale model. Het schoolbestuur financiert voor onderwijs én kinderopvang en zal deze investering ook activeren in haar boeken. De gemeente stelt hiervoor jaarlijks een vergoeding beschikbaar.
Voordeel: het effect op de gemeentelijke lasten kan positief zijn indien dit voordeel oplevert ten opzichte van het gemeentelijke omslagrentepercentage.
Nadeel: Hetzelfde als in model C.

Het grootste verschil tussen model C. en D. is:
- in model C. staat de investering in de onderwijsvoorziening in de boekhouding van de gemeente met een jaarlijkse kapitaallast;
- in model D. staat de investering niet geactiveerd in de gemeentelijke boekhouding maar is alleen de jaarlijkse vergoeding aan het schoolbestuur opgenomen in de gemeentebegroting.

Dat is een boekhoudkundige kwestie, met name interessant bij renteverschil.

Overwegingen
Bij *model A.* bemoeit de gemeente zich niet met de financiering voor de huisvesting van de kinderopvang. Er is een directe huurrelatie tussen schoolbestuur en kinderopvangorganisatie. Het risico ligt bij het schoolbestuur.
Er moeten wel afspraken worden gemaakt ten aanzien van het eventuele gebruik van opvangruimten door het onderwijs bij de groei van het aantal leerlingen.
Het probleem van het financieringsverbod is kennelijk op te lossen aangezien al meerdere schoolbesturen toch voor dit model hebben gekozen.

In *model B.* draagt de gemeente de financiering en risico's van de investering voor de kinderopvang. De middelen worden beschikbaar gesteld aan het schoolbestuur. Aangezien hiervoor de wettelijke grondslag ontbreekt, is dit geen wenselijke optie.

Bij *model C.* is er sprake van een maatwerkoplossing.
Dit betekent dat de gemeente bekostigt maar het schoolbestuur financiert. De gemeente geeft het schoolbestuur een jaarlijkse vergoeding voor de investering in de extra m2-ters ten behoeve van de kinderopvang. Van deze vergoeding wordt het ontvangen huurbedrag afgetrokken. Als er sprake is van volledige verhuur zou er sprake moeten zijn dat dan de jaarlijkse investeringslasten volledig worden gedekt door de huurinkomsten. Anders kan er sprake zijn van verboden staatssteun. Verder moet er in de huur de exploitatielasten van het schoolbestuur worden verdisconteerd.

Model D. vergt nadere lokale afweging.

<u>Conclusie</u>
De gemeenten opteren gezien de afwegingen in eerste instantie voor model A.