

notitie

Voorlopige visie IKC ontwikkeling Gouda

Opsteller: I. van Veldhuizen
Status (concept, definitief, vastgesteld e.d.):
Opsteldatum: 20 september 2023
Versienummer:

Inhoudsopgave

1	Aanleiding en Inleiding	3
2	Wat is een Integraal Kind Centrum	3
3	Landelijk beleid en wetgeving	3
4	Belang van IKC's voor de gemeente	4
5	Rol van de gemeente bij de vorming van een IKC	4
6	Succesfactoren en valkuilen bij een IKC ontwikkeling	5
6.1	<i>Intentie</i>	5
6.2	<i>Huisvesting</i>	5
6.3	<i>Partnerschap met kinderopvang</i>	5
6.4	<i>Gezamenlijke pedagogische visie en organisatie</i>	5
6.5	<i>Draagvlak</i>	6
6.6	<i>Wettelijke knelpunten</i>	6
6.7	<i>Zwakke wijken/scholen met risico op onderwijsachterstanden</i>	6
6.8	<i>Clustering en schaalgrootte</i>	6
6.9	<i>Brede sociale basis</i>	6
7	Concept visie op IKC ontwikkelingen in Gouda	6
8	Vervolgstappen en planning	7
9	Bronnen en meer lezen	7

1 Aanleiding en Inleiding

Met het oog op het opstellen van het uitvoeringsplan onderwijshuisvesting (tweede tranche) is de afdeling MBL gevraagd antwoord te geven op de vraag of ontwikkelingen tot de vorming van Integrale Kindcentra (IKC) in Gouda wenselijk zijn vanuit het maatschappelijke perspectief. Er is behoefte aan een principe uitspraak over IKC ontwikkelingen en de rol die de gemeente daarbij zou kunnen hebben. Ten behoeve van een antwoord op die vraag wordt in het eerste deel van deze notitie toegelicht wat onder een IKC moet worden verstaan, op welke wijze IKC's kunnen bijdragen aan de doelstellingen van de gemeente en hoe een IKC ontwikkeling in zijn algemeenheid succesvol kan zijn. Vervolgens wordt een conceptvisie op de rol van de gemeente bij IKC ontwikkelingen gepresenteerd en een aantal vervolgstappen benoemd. De visie heeft een voorlopig karakter tot het moment dat ook het veld over het onderwerp is geraadpleegd. Een definitieve visie kan worden vastgesteld als antwoord is gegeven op met name de volgende vraag: wordt (h)erkend dat een IKC een oplossing is voor uitdagingen waar het onderwijs en de kinderopvang voor staan en welke uitdagingen zijn dat dan vanuit hun perspectief.

2 Wat is een Integraal Kind Centrum

Een IKC is voorziening waarin een school (of meerdere scholen) en een partner uit de kinderopvang (dagopvang en eventueel buitenschoolse opvang) samenwerken aan een ononderbroken ontwikkelingslijn voor kinderen tussen 0-13 jaar. De samenwerking is sterk op inhoud. Er is een vastgestelde gezamenlijke pedagogische visie op ontwikkeling en educatie. Ook is de samenwerking goed vastgelegd in formele afspraken. Er is idealiter sprake van één gebouw waarbinnen het onderwijs- en kinderopvangaanbod wordt gedaan maar dat hoeft niet. Een IKC heeft lange openingstijden en biedt naschoolse activiteiten bijvoorbeeld in samenwerking met sportverenigingen en culturele organisaties. Een IKC gaat dus verder dan de Brede School die in veel gevallen niet meer is dan een accommodatie met meerdere aanbieders die wel dingen samen doen (activiteiten, ruimte delen) maar vrijblijvend en ieder vanuit een eigen perspectief en visie. Bij een IKC kan de samenwerking zo ver gaan dat er, naast een gedeelde pedagogische visie en een aanbod van dagarrangementen, sprake is van één team en één leider. Er wordt dan een oplossing gevonden voor het samengaan van verschillende professionele culturen en branche-eigen juridische kaders, en veiligheids- en verantwoordingseisen. Er zijn IKC's die ook een wijkfunctie op zich nemen: een rol in het bieden van gelijke kansen voor alle kinderen in de vestigingswijk ongeacht of zij in het IKC naar school gaan. Ook voorzieningen voor jeugdzorg kunnen aansluiten bij de samenwerking binnen IKC's. Algemeen wordt aangenomen dat IKC's positief bijdragen aan het pedagogische klimaat binnen de wijk waar ze zijn gesitueerd. De twee belangrijkste redenen om IKC's te realiseren zijn de al genoemde doorgaande leerlijn waardoor kinderen zich optimaal kunnen ontwikkelen en het makkelijker maken van de combinatie arbeid en zorg voor ouders.

3 Landelijk beleid en wetgeving

Volgend op een in de kamer aangenomen motie hebben de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs in april 2023 een brief aan de kamer gestuurd waarin ze knelpunten in de samenwerking tussen de kinderopvang en het primair onderwijs benoemen samen met de oplossingen die ze hier met het veld al voor inzetten. Zij zien samenwerking niet als doel op zich, maar als een middel om de ontwikkeling van jonge kinderen te bevorderen en ouders en professionals daarbij beter te ondersteunen. De genoemde oplossingen maken ook samenwerking in de vorm van een IKC eenvoudiger. De gesignaleerde knelpunten waarvoor deels al oplossingen zijn gevonden en ten uitvoer worden gebracht, hebben te maken met cultuurverschillen, Europese btw-regelgeving, VOG-eisen, verschillende schooltijden en verschillende kwalificatie-eisen in de opleidingen. Meer hierover is te lezen in de genoemde kamerbrief. De Ministers hebben nog geen oplossingen gevonden voor meer complexe knelpunten bij het realiseren van gezamenlijke huisvesting. Die knelpunten leiden er toe dat onderwijs en kinderopvang in de praktijk geen gelijk speelveld hebben. Kinderopvangorganisaties hebben bijvoorbeeld binnen de gangbare onderwijshuisvesting geen huurbescherming. En ander

voorbeeld is dat scholen vrije partnerkeuze hebben bij de samenwerking met een aanbieder van kinderopvang en zelf ook kinderopvang kunnen starten. Dit kan andere kinderopvangorganisaties benadelen en brengt gemeenten die een IKC ontwikkeling willen stimuleren in botsing met de Wet Markt en Overheid vanwege het ontstaan van oneerlijke concurrentie. Verder staat het scholen vrij om een voorrangbeleid te voeren bij het toelaten van leerlingen wat eveneens kan leiden tot benadeling van de ene kinderopvangorganisatie ten opzichte van de andere. Over het zoeken naar oplossingen voor deze knelpunten zeggen de Ministers:

De bovengenoemde problematiek en de reikwijdte daarvan is in eerdere onderzoeken niet in beeld gebracht. Wij zijn voornemens in 2023 gezamenlijk een onderzoek uit te laten voeren waarmee wij inzicht krijgen in cijfers en feitelijke gegevens ten aanzien van de hiervoor beschreven problemen op het gebied van partnerkeuze, financiering en het gehanteerde voorrangbeleid door scholen. Bij dit onderzoek zullen wij de relevante veldpartijen actief betrekken. Wanneer eenmaal inzicht ontstaat in de reikwijdte van deze problematiek kunnen we gezamenlijk met deze partijen het verdere gesprek aangaan over mogelijke oplossingsrichtingen en de wenselijkheid van de rol- en taakverdeling hierin.

Naast dit aangekondigde onderzoek wordt door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gewerkt aan een nieuw financieringsstelsel voor de kinderopvang. Na de zomer (2023) wordt hierover een Hoofdlijnenbrief aan de Tweede Kamer gestuurd. Belangrijkste wijzigingsvoornemen is dat kinderopvang voor de ouders bijna gratis wordt. De gevolgen van deze stelselwijziging voor de ontwikkeling van IKC's zijn vooralsnog onduidelijk.

4 Belang van IKC's voor de gemeente

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het bieden van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning en voor het stimuleren van de arbeidsparticipatie van hun inwoners. Ook het tegengaan van onderwijsachterstanden is een gemeentelijke taak evenals het bevorderen van kansengelijkheid. Steeds meer wordt benadrukt dat bij die taken ook een component preventie aan de orde is: voorkómen dat burgers een beroep moeten doen op ondersteuning van de gemeente door de aanwezigheid van een sterke sociale en pedagogische basisinfrastructuur. Onderdeel van die basis zijn de onderwijs- en kinderopvangvoorzieningen. Deze faciliteiten dragen immers bij aan de ontwikkeling van kinderen tot zelfstandige en zelfredzame burgers en als arbeidsmarktvoorziening ook aan het welbevinden en de economische zelfredzaamheid van hun ouders. Gemeenten doen er dan ook goed aan om ontwikkelingen in die de basisinfrastructuur versterken te volgen en er waar mogelijk aan bij te dragen. Bijvoorbeeld door vorming van Integrale Kindcentra in de plaats van traditionele gescheiden locaties voor onderwijs en kinderopvang.

Bij een actieve stellingname van de gemeente bij de ontwikkeling van IKC's, moet wel rekening worden gehouden met factoren die het succes van die ontwikkeling beïnvloeden. Samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs kan de keuzevrijheid van ouders beperken en zelfs leiden tot meer segregatie als kinderen die al een plaats hebben in de opvang voorrang krijgen bij inschrijving voor de samenwerkende basisschool. IKC's komen niet of slechts moeizaam tot stand als er geen sterke intrinsieke motivatie tot samenwerking is bij een schoolleider of schoolbestuur. Over de voorwaarden die aan een IKC ontwikkeling gesteld moeten worden leest u meer in paragraaf 6.

5 Rol van de gemeente bij de vorming van een IKC

De gemeente kan op verschillende manieren bijdragen aan de ontwikkeling van IKC's. Sommige gemeenten kiezen ervoor alleen faciliterend op te treden op het moment dat initiatiefnemers uit het onderwijs of de kinderopvang een beroep op ondersteuning doen. In sommige gemeenten wordt door schoolbesturen en kinderopvangorganisaties gevraagd om een gemeentelijke visie op IKC ontwikkelingen. Dat is in Gouda (nog) niet het geval. Er zijn ook gemeenten die zelf van de ontwikkeling van IKC's een speerpunt maken en een actieve regierol nemen bij het verbinden van onderwijs en kinderopvangvoorzieningen. Ze brengen partijen met elkaar in gesprek om hun inzet onderling af te stemmen en grijpen ontwikkelingen op het gebied van huisvesting aan om een IKC ontwikkeling te stimuleren. Het NJI constateert dat: Ervaringen

in het land leren dat wanneer de gemeente een actieve rol als regisseur op zich neemt, dit positief bijdraagt aan het samenwerkingsproces. De gemeente faciliteert in die gevallen bijvoorbeeld een onafhankelijke projectleider. Een ander voorbeeld van ondersteuning door de gemeente is het hanteren van een hogere normvergoeding wanneer bij de bouw of aanpassing van onderwijshuisvesting rekening moeten worden gehouden met extra m2, materialen en indeling ten behoeve van een IKC.

Dit betekent niet dat de gemeente de bouw kan bekostigen van een gebouw(deel) waarin een commerciële kinderopvangorganisatie zich vestigt. In ieder geval zullen bij aanvang van een project voor de bouw van een IKC duidelijke afspraken moeten worden gemaakt over het bouwheerschap, het juridisch eigendom van het gebouw na oplevering en de wijze waarop, met name, het deel van het gebouw dat voor de commerciële activiteiten wordt gebruikt aan die betreffende organisatie juridisch in gebruik wordt gegeven. Daarvoor zijn verschillende opties denkbaar, maar in ieder geval moeten de investeringskosten worden verhaald op de commerciële partij.

6 Succesfactoren en valkuilen bij een IKC ontwikkeling

Een evaluatie van een aantal IKC ontwikkelingen in de gemeente Utrecht geeft een goed beeld van de do's en don'ts waar rekening mee gehouden moet worden.¹ Nummer één en twee van onderstaande lijst zijn een absolute voorwaarde voor bemoeienis van de gemeente.

6.1 Intentie

Er sprake is van een positieve grondhouding, met name bij de beoogde onderwijspartner. Er is een schoolbestuur of schoolleider die stuwende kracht achter de IKC ontwikkeling kan en wil zijn. Men is zich er van bewust dat het proces vraagt om een lange adem. Het realiseren van de juiste huisvesting is door financiering en eigendomsverhoudingen vaak lastig. Wat gebeurt er bijvoorbeeld als een kinderopvangorganisatie door faillissement of overname uit de samenwerking stapt? Ook als veel energie wordt opgeslorpt door de realisatie van vierkante meters moet er bereidheid zijn om veel tijd te steken in inhoudelijke voorbereiding.

Als er sprake is van meerdere wensen tot een IKC ontwikkeling en de gemeente een keuze moet maken kan dit criterium als doorslaggevend worden betiteld. Het moet voor onderwijspartners dan wel duidelijk zijn welke objectieve kaders en uitgangspunten door de gemeente worden gehanteerd. De visie die nu voorligt kan daarvoor gezien worden als startpunt. In het onderwijshuisvestingsplan en eventuele aanbestedingsprocedures wordt dat verder uitgewerkt.

6.2 Huisvesting

Een IKC is gebaat bij een gebouw waarin goed is nagedacht over het samengaan van verschillende functies en mogelijkheden tot samenwerking door de ruimtelijke voorzieningen worden ondersteund. Als de huisvestings situatie van één of meerdere scholen in een wijk dusdanig is dat nieuwbouw of vergaande renovatie aan de orde is, is dat een kans die kan worden aangegrepen om een IKC ontwikkeling in te zetten. Naast inhoudelijke argumenten speelt ook de fysieke ruimte op een potentiële bouwlocatie een grote rol. Het onderwijslandschap in Gouda is sterk versnipperd en dat is ook zichtbaar in het grote aantal, relatief kleine locaties. Het is hierbij belangrijk om de praktische haalbaarheid van extra ruimte voor kinderopvang al in een vroeg stadium mee te nemen.

Als aan bovenstaande voorwaarden voldaan is kan een go/no go moment worden ingebouwd waarbij een go moet voldoen aan de volgende aanvullende voorwaarden:

6.3 Partnerschap met kinderopvang

De keuze voor partnerschap met de kinderopvang is opgelost doordat aanbieders van kinderopvang gelijke kansen krijgen om mee te doen of de condities zijn geschapen om met een specifieke commerciële partij aan de slag te kunnen gaan. Zie ook punt 6.

¹ en ⁴ <https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/bestuur-en-organisatie/publicaties/onderzoek-en-cijfers/rapportage-evaluatie-integrale-kindcentra-2020-05.pdf>

6.4 Gezamenlijke pedagogische visie en organisatie

Er is tussen beoogde samenwerkingspartners uit onderwijs en kinderopvang de serieuze intentie om te komen tot een gezamenlijke pedagogische visie en eenduidige aansturing van het gezamenlijke team. *“Als de intentie tot samenwerken er in het begin al niet is, komt het ook niet zomaar in één gebouw tot stand. Je moet de intentie hebben om samen te werken, elkaars visie te verkennen en af te stemmen, liefst al in een vroeg stadium.”*² De eenheid uit zich ook in een gezamenlijke website, één manier van aanmelden, één emailadres.

6.5 Draagvlak

Het draagvlak voor de ontwikkelingen komt uit alle geledingen van de onderwijs- en kinderopvangorganisatie. Samenwerking start vaak op directieniveau maar er moet op alle niveaus volop ondersteuning voor zijn of komen. Er is dus bereidheid om er ook op uitvoeringsniveau en bestuurlijk aan mee te werken.

Als plannen voor een IKC ontwikkeling concrete vormen aan gaan nemen is er bereidheid om te bepalen wat de behoefte is van derde partijen en ouders.

6.6 Wettelijke knelpunten

Het is aannemelijk dat oplossingen worden gevonden voor schotten in de financiering en wetgeving met betrekking tot voor eigendomsverhoudingen, financiering, cao's etc. Scholen en kinderopvangorganisaties kunnen zich hierbij verlaten op kennis die bij andere IKC ontwikkelingen is opgedaan zoals bijvoorbeeld verwoord in de praktische handreiking over gezamenlijke huisvesting kinderopvang en onderwijs samengesteld door de VNG, de Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang, de Brancheorganisatie Kinderopvang, de PO-Raad, het Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang, en het Kenniscentrum Ruimte-OK, OCW en SZW.³

In de afweging bij de keuze voor een IKC ontwikkeling betrekken we nadrukkelijk ook de volgende criteria (vormen een pré):

6.7 Zwakke wijken/scholen met risico op onderwijsachterstanden

De voordelen van een IKC voor de ontwikkeling van kinderen wegen het zwaarst bij kinderen die van huis uit minder “bagage” meekrijgen bijvoorbeeld doordat thuis sprake is van laaggeletterdheid of een andere voertaal. Dat kan een extra reden zijn om de ontwikkeling van een IKC te stimuleren in sociaaleconomisch zwakkere wijken of met scholen waar kinderen meer risico lopen op onderwijsachterstanden dan elders. Het moet dat wel de intentie van de initiatiefnemers zijn om aan het inlopen van die achterstanden bij te dragen door het bieden van vroegschoolse educatie en bijvoorbeeld wijkgerichte activiteiten.

6.8 Clustering en schaalgrootte

IKC vorming mag er niet toe leiden dat kinderen geen vrije toegang meer hebben tot een school van hun keuze omdat alleen leerlingen vanuit de aangesloten kinderopvang zich kunnen inschrijven. Om segregatie te voorkomen gaat de voorkeur uit naar clustering (of samengaan) van meerdere scholen in een IKC. Het IKC moet een minimale leerlingenvomvang hebben om nieuwbouw financieel haalbaar te maken.

6.9 Brede sociale basis

Initiatiefnemers uit onderwijs en kinderopvang tonen bereidheid om onderzoek te doen naar samenwerking in het IKC met andere partners binnen de sociale basis. Daarbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat het betrekken van meer partijen het proces niet nog ingewikkelder moet maken dan het al is.

³ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-095be1e56b96ff7dd02ea2f45d76f19d1c89bfff/pdf>

7 Concept visie op IKC ontwikkelingen in Gouda

Op grond van bovenstaande kennis en overwegingen wordt voor Gouda de volgende concept visie op de rol van de gemeente bij de ontwikkeling van IKC's voorgesteld:

Daar waar schoolbesturen de intentie hebben om samenwerking te zoeken met kinderopvangorganisaties en eventuele andere maatschappelijke partners om tot de vorming van een inhoudelijk en organisatorisch sterk IKC te komen, vinden de initiatiefnemers de gemeente aan hun zijde. De gemeente is bereid tot meebouwen in IKC onderwijshuisvestingsprojecten, indien nodig met voorfinanciering (op basis van kostendekkendheid). De ondersteuning van de gemeente is afhankelijk van de huisvestingssituatie van de betrokken scholen en de concrete behoeften en belangen van onderwijs- en kinderopvangorganisaties, derde partijen, kinderen en hun ouders. De medewerking aan een IKC is voor de gemeente extra aantrekkelijk als de ontwikkeling plaatsvindt in een zwakke wijk, bij scholen met grotere kans op onderwijsachterstanden of als de ontwikkeling leidt tot clustering van scholen. Hoe dan ook moet er sprake zijn van een bepaalde schaalgrootte en ruimtelijke inpasbaarheid die investeringen in kinderopvang bij scholen legitimeert.

8 Vervolgstappen en planning

- November 2023: raadpleging veld (schoolbesturen en kinderopvangorganisaties)
- Commissie van november Evaluatie IHP 1 en kaders IHP 2 (inclusief voorlopige IKC visie)
- Oktober- mei 2024: doorontwikkeling IHP 2 en visie op IKC
- Zomer 2024: besluitvorming IHP 2 inclusief definitieve IKC visie

9 Bronnen en meer lezen

- <https://www.nji.nl/kinderopvang/kwaliteit-van-kinderopvang-voor-een-sterke-pedagogische-basis>
- <https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/bestuur-en-organisatie/publicaties/onderzoek-en-cijfers/rapportage-evaluatie-integrale-kindcentra-2020-05.pdf>
- <https://www.raadbergen-nh.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2018/11-december/19:30/bij-2018-12-11-beleidsnotitie-visie-integrale-kindcentra.pdf>
- https://research.hanze.nl/ws/portafiles/portal/7740658/19.doornenbal.Een_IKC_dat_staat_a ls_een_huis_boek_1_2_.pdf
- <https://pactvoorkindcentra.nl/toolkit/wetenschap>
- <https://raad.ridderkerk.nl/documenten/Presentaties/2020-02-06-Presentatie-IKC-visie.pdf>
- <https://bouwstenen.nl/sites/bouwstenen.nl/files/uploads/IHP%20Gouda%20inclusief%20bijla gen.pdf>
- <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR674495/1>
- <https://www.poraad.nl/system/files/2022-01/Brochure%20Op%20weg%20naar%20een%20ikc.pdf>
- <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/04/26/kamerbrief-invulling-motie-oplossingen-geïdentificeerde-knelpunten-samenwerking-tussen-de-kinderopvang-en-het-onderwijs>
- <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-095be1e56b96ff7dd02ea2f45d76f19d1c89bfff/pdf>

10 Bijlage

A1 Onderwijs en Kinderopvang (topografische kaart van onderwijs en kinderopvangvoorzieningen in Gouda)