

Aan: Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid drs. T. van Ark
Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap drs. A. Slob
Leden van de vaste commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid

In c.c. aan: Leden van de vaste commissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Leden van de vaste commissie Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport H.M. de Jonge

Betreft: kabinetsreactie op advies Taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang

Amsterdam, 5 december 2018

Geachte mevrouw Van Ark, geachte heer Slob en geachte leden van de commissie SZW,

Met deze brief reageren wij op de kabinetsbrief van 13 juli 2018 inzake het rapport van de taskforce. Wij zijn blij met de toonzetting van deze brief. Wij maken ons zorgen over de risico's die zich in de praktijk voor aan het doen zijn. En wij vragen kabinet en Kamer om voor de korte termijn in ieder geval de volgende maatregelen te nemen. Wij stellen voor:

- ✓ dat het kabinet een taskforce in het leven roept, gedragen door vertegenwoordigers uit het primair onderwijs en de kinderopvang, die analoog aan de werkwijze van curriculum.nu de uitwerking op zich neemt van een curriculum 0-6;
- ✓ artikel 1.13 van de Wet Kinderopvang uit te breiden met ouders die een kind op de voorschool hebben en een inkomen tot een door het college vast te stellen grens;
- ✓ te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om gemeenten middelen te laten ontschotten en te bundelen;
- ✓ een werkgroep in het leven te roepen om alternatieve benaderingen voor gezamenlijke huisvesting van onderwijs en kinderopvang te ontwikkelen en organisaties uit het werkveld daarbij te betrekken;
- ✓ om de ontwikkeling van een kennisagenda kindcentra te faciliteren en daartoe in overleg te treden met veldpartijen;
- ✓ samen met de onderwijsinspectie en de GGD te kijken hoe de kaders te bundelen tot één toezichtkader voor locaties waar intensief wordt samengewerkt.

Wij lichten een en ander toe in deze brief.

Algemeen

Vorig jaar bracht de Taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang (verder te noemen Taskforce) het advies *Tijd om door te pakken* uit. Op 13 juli 2018 heeft het kabinet gereageerd op dit advies. De commissie SZW zal hierover op 13 december het gesprek aangaan met staatssecretaris Van Ark. Met deze brief willen wij u een aantal overwegingen meegeven voor dit gesprek.

Wij zijn blij met de toonzetting van de kabinetsbrief waaruit blijkt dat het kabinet de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs een warm hart toedraagt, deze samenwerking samen met relevante veldpartijen verder wil versterken en waar mogelijk vergemakkelijken. Ook spreken wij onze waardering uit voor de, inmiddels ingewilligde belofte, te komen met een handreiking inzake de btw. De handreiking schept helderheid voor het veld en geeft aan onder welke condities een bestuurlijke fusie tussen een onderwijsorganisatie en kinderopvangorganisatie mogelijk is.

Wij delen met u ambities om de kansengelijkheid van kinderen te vergroten, om

- de talenten van alle kinderen te ontwikkelen;
- de werkdruk in het onderwijs en in de kinderopvang te verminderen en mogelijkheden te onderzoeken om het werk anders te organiseren;
- te investeren in vroegsignalering en preventie bij jonge kinderen zodat zware en dure zorg op latere leeftijd niet nodig is;
- kinderen te stimuleren om te bewegen en al jong bewegingsvaardig te zijn (Sportakkoord).

Dit zijn ambities die ook wij, als Kindcentra 2020, nastreven en waar wij graag samen met kabinet en Kamer in optrekken.

'Risico's' in de praktijk

Voordat we ingaan op maatregelen die voor de korte termijn wenselijk zijn, willen wij eerst stilstaan bij de risico's die wij in de praktijk zien ontstaan. De behoefte aan meer samenhang tussen onderwijs en kinderopvang is groot; deze partijen zoeken elkaar steeds vaker op. Het beleid van sommige gemeenten rondom harmonisatie en voorscholen leidt er toe dat peuteropvang en vve niet in de kinderopvang geïntegreerd kunnen worden, we daardoor scholen krijgen die een voorziening voor kinderen van twee tot twaalf jaar bieden en we zo segregatie bevorderen. De transitie naar kindcentra is bovendien in de praktijk een complex proces, waardoor scholen ertoe overgaan (of dit overwegen) zelf kinderopvang te starten (met de btw-handreiking is voor scholen immers een belangrijke belemmering weggenomen). Hiermee doet zich, onbedoeld, een ontwikkeling voor die grote risico's met zich meebrengt zoals:

- ✓ Verschooling van de kinderopvang.
Als scholen de peuteropvang zelf ter hand gaan nemen, kan dat leiden tot verschooling van de kinderopvang voor de nul- tot vierjarigen. Kindcentra vereisen de competenties

van zowel onderwijs als kinderopvang, van leerkrachten én van pedagogisch medewerkers (naast de betrokkenheid van zorgpartners). Gelijkwaardig partnerschap tussen kinderopvang en onderwijs is daarbij cruciaal, omwille van de gezamenlijke kennis en expertise. Vanuit het onderwijs horen we het signaal dat met de introductie van het basisonderwijs, het kleuteronderwijs te 'schools' is geworden. Die trend moet niet naar peuters doorvertaald worden. Er zijn nu al signalen dat, wat in de voorschool aan ontwikkeling wordt gewonnen, weer wordt teniet gedaan in groep 1 en 2. Kindcentra 2020, met bestuurders uit alle werksoorten, bepleit juist een omgekeerde beweging, namelijk ontwikkelingsgericht werken met kinderen van nul tot zes jaar.

- ✓ Nieuwe breuklijnen.
Onderwijs en kinderopvang werken samen om kinderen een doorgaande ontwikkeling te bieden, zonder hindernissen en breuklijnen. Als er vooral voorzieningen komen voor kinderen van 2-12 jaar, loopt deze ontwikkeling niet vloeiend door. Hoe moet dat met ouders die meer opvang nodig hebben? Krijgen onze kinderen dan een breuk op twee jaar, waar die nu op vier jaar ligt? Moeten onze peuters al naar de buitenschoolse opvang?
- ✓ Einde aan inclusie.
Deze ontwikkeling bemoeilijkt het realiseren van inclusieve voorzieningen. Kinderen van werkende ouders gaan naar kinderopvang, kinderen met kans op een achterstand gaan naar specifieke voorscholen. De harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang heeft dit inmiddels, zij het ongewenst, ook als neveneffect.
- ✓ Babyopvang onbetaalbaar.
Als scholen de peuteropvang steeds meer zelf gaan uitvoeren, leidt dit op termijn tot een situatie dat de kinderopvang met de babygroepen achterblijft. Ouders van nul- tot vierjarigen betalen nu eenzelfde prijs, onafhankelijk van de daadwerkelijk kosten terwijl de prijs van de babyopvang niet kostendekkend is. Dat maakt ook kinderopvang als arbeidsmarktinstrument onzeker.

Het boek *Kindcentra 2020; een realistisch perspectief*¹ omschrijft randvoorwaarden om de vorming van kindcentra in goede banen te leiden en bovenstaande risico's te vermijden. Het kabinet besteedt in het regeerakkoord geen aandacht aan de ontwikkeling van kindcentra. Daar waar de samenwerking tussen onderwijs, kinderopvang en zorg in de praktijk in hoog tempo doorgaat, ontbreekt richtinggevend beleid van de rijksoverheid. In dat kader pleiten wij ervoor dat het kabinet nauwlettend de ontwikkelingen in de praktijk blijft volgen en samen met lokale overheid en veldpartijen nadenkt over een transitiestrategie voor de ontwikkeling van kindcentra.

¹ Zie pagina 51 en 52 uit: [Kindcentra 2020, een realistische perspectief](#), onder redactie van Gijs van Rozendaal en Maaike Vaes (2015)

Maatregelen voor de korte termijn

Wij constateren dat het kabinet de twee adviezen van de Taskforce (12 en 13) die structurele oplossingen bieden niet tot beleid heeft willen maken. Dat betreuren wij. Wij delen de ambitie om de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs te vergemakkelijken en om optimale voorzieningen voor onze kinderen te realiseren. Om die ambitie invulling te geven, doen wij u in deze paragraaf een aantal concrete voorstellen die hieraan bijdragen, zonder de financiële kaders van het kabinet geweld aan te doen.

Curriculum 0-6

Wij stellen voor dat het kabinet een taskforce in het leven roept, gedragen door vertegenwoordigers uit het primair onderwijs en de kinderopvang, die analoog aan de werkwijze van curriculum.nu de uitwerking op zich neemt van een curriculum 0-6.

Wij sluiten aan bij het eerste advies van de Taskforce en vragen het kabinet hier extra stappen te zetten. Het kabinet pleit er voor “het curriculum kinderopvang waar mogelijk (te) laten aansluiten op het curriculum in het onderwijs” door het leveren van feedback op de tussenproducten van het onderwijscurriculum. Wij pleiten voor een actievere inzet op de ontwikkeling van een curriculum 0-6 en op het samen ontwikkelen; dat is wat anders dan ‘laten aansluiten bij’. Samen ontwikkelen omdat we alleen dan recht doen aan de ontwikkelingsbehoeften van jonge kinderen. Bovendien is een dergelijke stap ten dele een antwoord op de eerder genoemde dreigende verschooning van de voorzieningen voor de 0-4 jarigen. Een curriculum 0-6 kan zo een ‘zwaluwstaart’ aansluiting maken op de ontwikkeling van curriculum.nu. Werken aan de kwaliteit van de kinderopvang en onderwijs kan alleen verantwoord als we dat doen vanuit een goed begrip waar goede kwaliteit aan moet voldoen c.q. hoe kinderen zich ontwikkelen. Het kan daarmee een impuls geven aan de kwaliteit van de doorgaande ontwikkellijn voor kinderen.

Verruiming compensatiemogelijkheid voor werkende ouders

Wij stellen voor artikel 1.13 van de Wet Kinderopvang uit te breiden met ouders die een kind op de voorschool hebben en een inkomen tot een door het college vast te stellen grens.

Wij delen uw ambities voor een optimale talentontwikkeling voor alle kinderen. Een toegangsrecht voor elk kind is in deze kabinetsperiode geen haalbare kaart. Gemeenten willen hierin echter graag een partner zijn en daar ook in investeren. Daarom wil bijvoorbeeld wethouder Moorman van de gemeente Amsterdam (en andere gemeenten met haar) de ouderbijdrage voor werkende ouders met een laag inkomen, die een kind in de voorschool hebben, kunnen compenseren. Dat kan nu nog niet, met als gevolg vraagtuitval, juist bij die kinderen waar dat niet wenselijk is. Een eenvoudige aanpassing van artikel 1.13 van de Wet Kinderopvang, zonder financiële consequenties voor de Rijksoverheid, kan hier soelaas bieden.

Ontschotting

Wij stellen voor te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om gemeenten middelen te laten ontschotten en te bundelen.

Geef gemeenten de mogelijkheid om te ontschotten of middelen te bundelen of onderzoek op zijn minst de mogelijkheden daartoe. Dit is een effectieve manier voor gemeenten om regie en initiatief te nemen. Het gebeurt al her en der, maar omdat het niet eenduidig is geregeld, ontstaan er verschillen en daarmee ongelijkheid tussen gemeenten. Bovendien bevinden veel van de oplossingen zich op de grenzen van de wet en/of vereisen veel extra registratie en verantwoording (zie ook reactie van de brancheorganisaties²). Een dergelijke ontschotting geeft kindcentra en samenwerkingsverbanden veel meer mogelijkheden om dagarrangementen voor alle kinderen (van zowel werkende als niet-werkende ouders en kinderen die een zorgvraag hebben) te combineren. Het kan ook het begin van een antwoord zijn op de dreigende kansongelijkheid die prof. Leseman in zijn position paper³ signaleerde inzake de brede talentontwikkeling van kinderen én op het faciliteren van kindcentra met een naschools aanbod in alle wijken ongeacht of ouders recht hebben op kinderopvangtoeslag.

In het bijzonder is hier de inzet van vve-middelen ook nog een punt van zorg. Het besluit van het kabinet de vve inzet uit te breiden van 10 naar 16 uur per week, verheugt ons zeer. Dit besluit sluit aan bij de opvattingen in de wetenschap over de vereiste minimale omvang van participatie in kinderopvang voor 1-4 jarigen (om een blijvend positief effect te hebben op de sociaal-emotionele, fysieke en cognitieve ontwikkeling van kinderen). Wij zien echter dat de manier waarop deze middelen ingezet worden er eerder toe leidt dat er weer separate voorzieningen komen voor 'doelgroepkinderen', 'Asscherpeuters' en kinderen van werkende ouders et cetera. Wat ons betreft zijn er alleen maar peuters die samen op moeten kunnen groeien. De realisatie van inclusieve voorzieningen wordt hierdoor belemmerd. Hoe dit voorkomen kan worden, zou beter in beeld gebracht moeten worden.

² Brief van BMK, PO-Raad, Sociaal Werk Nederland en VNG aan commissie SZW d.d. 21 november 2018

³ Position paper van prof. dr. P. Leseman, dat in het rondetafelgesprek op 22 november ter sprake kwam, waarin hij onder meer concludeert: "Samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang in het perspectief van gelijke kansen op brede ontwikkeling, met publieke subsidie om voor effecten van inkomensverschillen te compenseren, kan een oplossing zijn."

Huisvesting

Wij stellen voor een werkgroep in het leven te roepen om alternatieve benaderingen voor gezamenlijke huisvesting van onderwijs en kinderopvang te ontwikkelen en organisaties uit het werkveld daarbij te betrekken.

In reactie op advies 11 van de taskforce geeft het kabinet aan dat er al voldoende mogelijkheden tot gezamenlijke huisvesting mét een gelijkwaardige rol van beide partijen zijn. Ten dele is dat juist, ten dele is dat onjuist. Recente ontwikkelingen laten zien dat er ook situaties ontstaan waarbij het de vraag is of er wel sprake is van een gelijk speelveld. Bovendien is de kennis bij zowel gemeenten als onderwijs en kinderopvang vaak onvoldoende en is niet goed in beeld wat (on)mogelijkheden zijn. Vanuit de ambitie om de samenwerking waar mogelijk te vergemakkelijken is het daarom verstandig een werkgroep in te stellen, conform advies 11 van de taskforce.

Kennisagenda kindcentra

Wij stellen voor om de ontwikkeling van een kennisagenda kindcentra te faciliteren en daartoe in overleg te treden met veldpartijen.

De samenwerkende brancheorganisaties⁴ pleiten voor een aanvullend onderzoek naar de opbrengsten op de langere termijn van de samenwerking tussen kinderopvang, primair onderwijs en jeugdhulp. Ook pleiten zij ervoor om in een business case de kosten en baten van interdisciplinaire samenwerking tussen onderwijs, kinderopvang en zorg in beeld te brengen. Daarnaast heeft het kabinet in 2016 door Oberon een nulmeting laten doen naar de mate waarin onderwijs en kinderopvang samenwerken. Om met beleid in te blijven spelen op de actuele ontwikkelingen is het van belang die ontwikkelingen in de praktijk op de voet te volgen. Inmiddels is Oberon gevraagd een hernieuwde meting te doen naar de ontwikkeling van de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang. De onderzoeksresultaten zullen naar verwachting in maart 2019 bekend zijn.

Wetenschappers, verbonden aan PACT voor Kindcentra, hebben inmiddels een kennisagenda beschreven. Het zou goed zijn als het kabinet op al deze terreinen samen met hen en met het veld kijkt naar prioritering en financiering van wenselijk onderzoek.

⁴ Zie voetnoot 2.

Toezichtkader

Wij stellen voor om samen met de onderwijsinspectie en de GGD te kijken hoe de kaders te bundelen tot één toezichtkader voor locaties waar intensief wordt samengewerkt.

Zowel voor de GGD (toezicht op de kinderopvang) als de onderwijsinspectie is het nu vaak lastig of zelfs ondoenlijk om te bepalen hoe het toezicht in te richten. Ook voor de organisaties die intensief samenwerken zijn de kaders waar men aan moet voldoen daardoor onduidelijk. Naarmate de samenwerkingsverbanden toenemen zal dit vraagstuk zich steeds pregnanter aandienen, terwijl juist een goed toezichtkader organisaties kan helpen bij het investeren in de kwaliteit van de voorzieningen.

Ter afsluiting

Wij vinden het jammer dat het kabinet geen aandacht heeft besteed aan de adviezen 12 en 13 van de Taskforce. Al eerder in deze brief wezen wij op de risico's van het ontbreken van richtinggevend beleid in de praktijk. Wij hechten eraan nogmaals de noodzaak te bepleiten van een wettelijke verankering van kindcentra en een zorgvuldige transitie.

Op 22 november vond het rondetafelgesprek plaats, over het rapport van de Taskforce, met de commissie SZW. Op het einde kwam de vraag of de genodigden nog één tip hadden voor de commissie. Daarop gaf mevrouw Winsemius, Voor Werkende Ouders, aan dat de politiek nu eindelijk eens een beslissing zou moeten nemen over het allesbepalende kernvraagstuk: "regel een wettelijk toegangsrecht op kinderopvang voor elk kind."

Dat riep een informatiebijeenkomst van de commissie van 2016 in herinnering waarin de Onderwijsraad gevraagd was met een advies te komen over voorzieningen voor het jonge kind. Ook toen was het antwoord van de voorzitter van de Onderwijsraad hetzelfde, dat luidde ongeveer als volgt: "Geachte Kamerleden, wij hebben besloten op dit punt geen advies meer uit te brengen. Alle onderzoeken op dit gebied zijn al eens voorbij gekomen, alle onderzoeken wijzen op het belang van een toegangsrecht voor elk kind en iedereen is het erover eens dat hoe eerder wij middels goede opvang investeren in kinderen hoe hoger het rendement, hoe groter het effect, hoe beter de kansengelijkheid voor kinderen en hoe lager de zorgkosten in een later fase van het leven van kinderen."

Aan die situatie is niets veranderd. Het maatschappelijke draagvlak voor een dergelijk toegangsrecht is enkel gegroeid. In dat kader wil ik u wijzen op de brief die het Platform kindcentra⁵ u stuurde voor het rondetafelgesprek. Daaruit blijkt dat nagenoeg alle professionals die werken met jonge kinderen (werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties,


⁵ Platform kindcentra, [brief aan commissie SZW en OCW](#), d.d. 16 november 2018

ouderorganisaties en organisaties van aangrenzende professionals uit sport, cultuur et cetera) het pleidooi voor toegankelijke kindcentra steunen. In die zin is het beschamend dat een dergelijk toegangsrecht er nog altijd niet is. We doen onze kinderen er enorm mee tekort. Het zou bovendien heel veel problemen rondom de versnippering van budgetten (en daarmee vooral ook de versnippering van een goed aanbod voor kinderen) opheffen, een enorme boost geven aan de kwaliteit van de voorziening en de integratie van jonge kinderen bevorderen.

Niettemin worden er kleine stappen gezet in de goede richting. Te langzaam en te klein voor onze kinderen, maar ze worden gezet. Met deze brief doen wij voorstellen aan u als kabinet en als Kamer om, binnen de kaders van het huidige kabinetsbeleid, een aantal kleine stappen verder te zetten op dit pad.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
namens regiegroep Kindcentra 2020



Gijs van Rozendaal
voorzitter