



## NOTITIE

# Kindcentra en de positie van de gemeente

### 700.000 kinderen kijken u aan

Zoveel kinderen in de leeftijd tussen nul en vier jaar telde Nederland op 1 januari 2015<sup>1</sup>. Voor zover deze kinderen al konden praten zouden zij met hun eigen filosofische benadering aan volwassenen twee belangrijke vragen kunnen stellen: "Wat doe jij?" "Waarom?"

Wanneer het over het bieden van ontwikkelingskansen aan alle kinderen zou gaan, moet het eerlijke antwoord op de eerste vraag aan deze kinderen zijn: "te weinig".

Waarom we in Nederland te weinig voor jonge kinderen doen is nauwelijks met rationele argumenten te onderbouwen omdat er inmiddels voldoende wetenschappelijk bewijs is dat ontwikkelingsstimulering grote positieve effecten op kinderen kan hebben met een doorwerking naar de verdere levensloop.

### Waarom deze notitie

Wat kunnen de volgende stappen zijn om te komen tot een volwaardig aanbod aan kinderen dat bijdraagt aan volwaardig burgerschap. Wat kan het construct van kindcentra bijdragen en welke positie en rol kunnen of moeten gemeenten daarbij innemen en vervullen? Het is belangrijk deze vragen nu te beantwoorden. De beweging Kindcentra 2020, waarin ook de Kopgroep wethouders voor Kindcentra is vertegenwoordigd spant zich in om een stelselwijziging te bepleiten. Dat moet er toe leiden dat kindcentra volgens de beschreven kenmerken zich overal in het land kunnen ontwikkelen zonder de struikelblokken in de huidige regelgeving:

De voorstellen richten zich op:

- a de toegankelijkheid, lees betaalbaarheid, van kinderopvang sterk te verbeteren en
- b juridische modellen voor het tot stand brengen van kindcentra vanuit één organisatie, één team etc.

De invulling van de positie van de gemeente ligt nog open. Bovendien is voor de VNG duidelijkheid nodig over wat de vraag aan het volgende Kabinet moet zijn. Daarover gaat deze notitie.

<sup>1</sup> Bron: CBS-Statline.

We herhalen niet alle argumenten uit de hoeveelheid aan nota's, puntenplannen, scenario- modellen etcetera. We proberen een ideale positionering van gemeenten te bepalen onder het motto: 'wie geen positie kiest, krijgt er een toegewezen'.

## Waarom kindcentra

De VNG heeft al in 2010 een visie op de integrale kindcentra ontwikkeld (petitie TweedeKamer).

### *Kindcentra (definitie VNG, maar ook van andere landelijke partijen)*

*Een concept voor integrale en inclusieve opvang en onderwijs voor alle kinderen van 0 – 12 jaar.*

*Er is sprake van een ongedeelde basisvoorziening voor alle kinderen van 0 – 12 jaar, waarin naast de kernactiviteiten opvang en onderwijs de zorg voor een doorgaande ontwikkelingslijn is geïntegreerd.*

#### *Kenmerken*

- *Integratie opvang en onderwijs*
- *Eén pedagogisch-didactische visie, afgestemd op elke ontwikkelingsfase kinderen*
- *Eén organisatie*
- *Eén aansturing*
- *Eén team*
- *Differentiatie functies*
- *Doorgaande lijn*
- *Integratie zorg in brede zin*
- *Maatwerk*

Zoals in de petitie is verwoord zorgt het te versnipperde stelsel ervoor dat we geen goed antwoord hebben op de vraag om een adequate doorgaande ontwikkelingslijn voor jonge kinderen in de veranderende samenleving te organiseren. Daarna heeft de VNG in 2014 met het alternatieve peuterplan gepleit voor een ontwikkelrecht voor alle peuters en de mogelijke vormgeving beschreven. De VNG ziet het ontwikkelrecht voor peuters als een eerste stap naar een goed stelsel gericht op optimale ontwikkelingskansen voor alle jonge kinderen.

Nu sinds dit jaar de belangrijkste zorgtaken naar de gemeenten zijn overgeheveld heeft de gemeente nog nadrukkelijker belang bij een goede ontwikkeling van alle kinderen. Immers de uiteindelijke outcome van het Lokaal Sociaal Domein is dat volwassenen kunnen participeren in de samenleving en daarbij voor zichzelf en hun omgeving kunnen zorgen. Zie de illustratie in de bijlage.

Het kindcentrum-concept betekent dat kinderen binnen de reguliere voorzieningen die ondersteuning (talenten, zorg, taal etc.) krijgen die ze nodig hebben om zich optimaal te kunnen ontwikkelen. Met andere woorden je regelt alles om het kind heen, het kind centraal dus. Vanuit het perspectief van het sociaal domein komt zo ook het uitgangspunt van de gemeentelijke jeugdzorg: *zicht op kind en gezin in beeld*. Dat geeft de mogelijkheid om meer preventief en sneller en gericht actie kan worden ondernomen bij kinderen met beginnende zorgproblemen. Dat geldt natuurlijk ook voor andere stagnaties in de ontwikkeling van kinderen, denk bijvoorbeeld aan taalachterstanden. Meer inzet op preventie zorgt voor snellere regulering van de problemen. Dit heeft niet alleen positieve financiële voordelen (zorgbudgetten), maar vooral ook een positieve invloed op een stabiele ontwikkeling van kinderen. In die zin kan het concept gezinnen ook ontzorgen. Ouders kunnen zich gesteund voelen doordat sprake is van pedagogisch partnerschap. Ouders staan er niet alleen voor, maar voelen de steun van de mede-opvoeders. Het gaat in de kindcentra uiteraard niet alleen om zorgproblematiek, ook het accent op individuele talentontwikkeling wordt verhoogd. En dit heeft een positieve invloed op de toekomstige arbeidsmarkt en dus op de nationale economie.

Het concept is geen blauwdruk, maar blijft lokaal maatwerk, afgestemd op vraag/behoefte van kinderen en hun ouders. Het concept biedt de juiste randvoorwaarden voor toegankelijke, moderne en op het kind afgestemde opvang, ontwikkeling en onderwijs. Om misverstanden te voorkomen is het goed erop te wijzen dat we de keuzevrijheid van ouders onderschrijven en geenszins de bedoeling hebben bijvoorbeeld de kindcentra een verplichting

tend karakter (zoals leerplichtverlaging) te geven. Ook moet duidelijk zijn dat het niet gaat om verschooling van het voorschoolse aanbod. Het spelenderwijs ontwikkelen staat voor de groep 0 – 4/6 voorop.

### Tegenstrijdige regelgeving

Zoals hiervoor beschreven moeten kinderen zich kunnen ontwikkelen tot zelfredzame, participerende volwassenen, zeg maar volwaardige burgers.

Als je zo kijkt naar de huidige inrichting van het Nederlands aanbod voor jonge kinderen moet je constateren dat die inrichting suboptimaal is. Dat wordt zeker duidelijk als je kijkt vanuit internationaal perspectief en naar landen met een vergelijkbaar welvaartsniveau. Het buitenland laat ons zien dat het anders kan en moet.

Ook lijkt er sprake te zijn van tegenstrijdig beleid, dus van tegengestelde doelen in de diverse rijksregelgeving voor kinderen. De kinderopvang regelt feitelijk een aanbod aan ouders. Via de Wet op de Kinderopvang (ministerie SZW) worden ouders gestimuleerd tot arbeidsdeelname doordat zij tegen een meer of minder gereduceerd tarief hun kinderen kunnen onderbrengen bij derden. Ontwikkelingsstimulering is daarbij niet het doel, maar een veilig verblijf met verzorging. Afhankelijk van de aanbieder van kinderopvang kan sprake zijn van een rijk ontwikkelingsgericht aanbod, maar vanzelfsprekend is dat niet.

De WPO regelt een aanbod voor kinderen met een risico op achterstanden, de voorschoolse educatie. De regeling tracht bewust de ontwikkeling van jonge kinderen te stimuleren. De Jeugdwet regelt de opdracht aan gemeenten te zorgen voor hulp aan jeugdigen met zorgproblematiek, maar ook preventief beleid te ontwikkelen. Onderdeel daarvan is het versterken van het opvoedkundig klimaat in o.a. peuterspeelzalen, kinderopvang en scholen. Dan resteert nog de WMO, die regelt dat de ondersteuning van participatie en zelfredzaamheid bij de gemeente belegd wordt. Peuterspeelzalen vallen onder de werkingssfeer van deze wet. Dus feitelijk worden peuterspeelzalen gezien als voorziening die de participatie en zelfredzaamheid van toekomstige volwassenen bevorderen.

Vanuit het perspectief van de gemeente is dus het grootste belang dat alle volwassenen kunnen participeren in de samenleving en dat kinderen daartoe zich in een doorgaande lijn kunnen ontwikkelen. Kijkend naar de effecten van de gescheiden stelsels en beleidsverantwoordelijkheden ministerie van SZW (kinderopvang) ministerie van OCW (voor-en vroegschoolse educatie) en ministerie van VWS (jeugdzorg en WMO) is deze scheiding niet behulpzaam bij het in de praktijk realiseren van die doorgaande ontwikkelingslijn. Doorredenerend kun je dan stellen dat de beoogde participatie en zelfredzaamheid van burgers niet meer dan een politiek ideaal is. Dat kan beter.

### Eén kind, één beleid

Het streven van de VNG is om het ingewikkelde stelsel te doorbreken en ruimte te scheppen voor het concept van integrale en inclusieve opvang en onderwijs. Een aanpak waarin het kind centraal staat en niet het stelsel of systeem. Tegen de stroom in zijn op vele plekken in het land verdergaande ontwikkelingen in de vorm van kindcentra. Op lokaal niveau proberen maatschappelijke partners het op centraal niveau gescheiden beleidsstelsel van voorschool-, opvang en primair onderwijs meer als één geheel te benaderen. Iedere partij op zich heeft belang bij meer samenhang en bij een gezamenlijke inzet. Het zorgt voor versterking van de eigen kernactiviteiten, alles in het belang van de ontwikkeling van elk kind. De drijfveer voor lokale partijen is dat de kindcentra een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Problemen die vaak pas zichtbaar worden op latere leeftijd, denk aan laaggeletterdheid, schooluitval, werkloosheid, slechte gezondheid en armoede.

Het kind centraal stellen en de inzet om de ondersteuning in brede zin om het kind heen regelen is in de huidige beleidscontext niet goed mogelijk. Samenwerken tussen partners en het realiseren van kindcentra is niet onmogelijk, maar het vergt (soms overdreven veel) creativiteit en energie van de betrokkenen. Dit gaat onherroepelijk ten koste van de directe inzet op kinderen.

### Gemeentelijke regie en randvoorwaarden

De gemeente is verantwoordelijk voor de outcome van het sociaal domein. Het resultaat moet uiteindelijk zijn dat iedere volwassenen zich zelfstandig kan redden in de participatiesamenleving. Gemeentelijke regie

hierop voeren betekent in de praktijk dat de gemeente regie en beleid moet voeren gericht op het aanbod voor alle kinderen. Het werken met en voor kinderen moet in de praktijk binnen de kaders van het sociaal domein, een ongedeelde, ongesegmenteerde werkelijkheid zijn.

In tegenwoordige werkelijkheid opereren de partijen noodzakelijkerwijs vanuit hun eigen opdracht en verantwoordelijkheid binnen de gescheiden wet- en regelgeving. De gemeente is de enige partij die het algemeen belang moet afwegen binnen de democratische context (controleerbaar). Op basis van die afweging worden politieke keuzes gemaakt die invloed hebben op de randvoorwaarden van het beleid. De gemeente is mede hierdoor bij uitstek de partij om maatschappelijke partijen te verbinden en tot maatschappelijk partner te maken op basis van een gezamenlijke en gedragen visies en doelen. De ontwikkeling van kindcentra gebeurt idealiter van onderop. Gemeentelijke regie betekent daarbij vooral het verbinden van partijen op inhoud en het faciliteren van het proces. De gemeente kan daarbij een meer of minder sturende rol op zich nemen. Dit is afhankelijk van de lokale situatie. In een landelijk beleidskader moet deze positie van de gemeente verankerd zijn. Gemeenten moeten hiermee uitgedaagd worden om de ontwikkeling van kindcentra ter hand te nemen

Gemeenten hebben daarnaast vrije regelruimte nodig om maatwerkoplossingen te creëren. De situatie is immers overal verschillend, de vraag/behoefte van kinderen en ouders is verschillend, maar ook de lokale middelen (aanbod, partijen, financiën) verschillen. Wie goed wil regisseren om dat maatwerk te kunnen realiseren heeft (relatieve) vrijheid nodig voor het beste resultaat.

### **Wat moet er landelijk gebeuren?**

1. Een landelijk beleidskader opgesteld vanuit een heldere visie op de ontwikkeling van kinderen met de noodzakelijk randvoorwaarden voor uitvoering van het beleid. Hierbij hoort éénduidige en samenhangende wet- en regelgeving, inclusief één financieringsstroom en /systematiek. Op termijn kan gedacht worden aan een wet op de Primaire Ontwikkeling.
2. Eén duidelijke opdracht aan gemeenten in het landelijke beleidskader gericht op regie en aansturing.
3. Bovenstaande betekent ook uniforme kwaliteitseisen voor personeel, inhoud en accommodatie en één toezichtskader.
4. Ruimte (regelruimte) voor passende maatwerkarrangementen. Denk hierbij aan een combinatie van leerkracht en pedagogisch medewerker en zorgmedewerker of een combinatie van leeftijdsgroepen peuters en kleuters.
5. Ruimte voor gezamenlijke inzet van publieke en private middelen voor het bereiken van een gemeenschappelijk doel: een ontwikkelingsgericht aanbod voor kinderen. Naast de financiering van gemeenschappelijke activiteiten betreft dit ook de accommodatie, de huisvesting van de voorzieningen. Nadere vrijheden in het meervoudig gebruik van schoolgebouwen zodat partners bijvoorbeeld in de gelegenheid worden gesteld om investeringen te plegen in meerjarig perspectief.
6. Mogelijkheid tot (met inachtneming van waarborgen voor privacy) het (laten) raadplegen van inkomensgegevens van ouders door gemeenten. Dit om inkomensafhankelijke bijdragen voor activiteiten te kunnen vaststellen. Dit met het oog op de betaalbaarheid en haalbaarheid van het leer- en ontwikkelrecht dat wordt nagestreefd.
7. Voldoende structurele financiële middelen (gemeentefonds) voor het realiseren van toegankelijke basisvoorzieningen.
8. Op korte termijn, vooruitlopend op de aanpassing van kaders op rijksniveau, de mogelijkheid voor lokaal maatwerkarrangementen van onderwijs, opvang en zorg waarbij in overleg met de rijksoverheid en toezicht-houders afgeweken kan worden van huidige, gescheiden (wettelijke) kaders.

### **Wat gaan we op korte termijn doen?**

Bovenstaande voorstellen voor het landelijk niveau vergen tijd. Maar, het is belangrijk de huidige lokale ontwikkelingen van kindcentra niet af te remmen, maar verder te stimuleren. Om te voorkomen dat energie wegvalt moeten we niet wachten op de eventuele stappen van een nieuw Kabinet.



Voor de korte termijn is het voorstel daarom om in een aantal gemeenten, die bereid zijn te investeren samen met bereidwillige lokale partners, proeftuinen kindcentra (verder)te ontwikkelen. In diverse kopgroepgemeenten zijn al flinke stappen gezet. Voor die proeftuinen is vrije regelruimte nodig. Dat betekent dat vrijstelling komt van knellende regelgeving.

Hiervoor stuurt de VNG een reactie op de brief van minister Asscher en staatssecretaris Dekker op het verzoek om experimenteeruimte van PO raad, MO groep en Brancheorganisatie Kinderopvang. In bedoelde brief staat feitelijk dat er nu al voldoende mogelijkheden zijn om kindcentra te ontwikkelen. In de VNG reactie worden de bewindslieden geïnformeerd over de proeftuinen die in gemeenten ontwikkeld gaan worden waarbij knellende regels niet worden toegepast. Het Rijk wordt uitgenodigd de ontwikkelingen in de proeftuinen te volgen en waar nodig te ondersteunen.

Met de PO raad, de MO groep en de Brancheorganisatie Kinderopvang (indien bereid) zal hierover afstemming plaats vinden. Uiteraard worden ook de Inspecties voor het onderwijs en de kinderopvang geraadpleegd en betrokken.

### Tot slot

Gemeenten vragen het kabinet op rijksniveau de condities te scheppen om de ontwikkeling van het concept van integrale kindcentra te bevorderen. Dat doen we omdat we willen werken aan een goede toekomst van kinderen. Dat doen we omdat we geloven in de gezamenlijke kracht van onze maatschappelijke partners om daaraan te werken. Dat doen we omdat we veel meer kunnen betekenen voor de ontwikkeling van kinderen tot gelukkige, gezonde en participerende burgers.

