



Rijksoverheid

# TIJD OM DOOR TE PAKKEN

in de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang

27 maart 2017

Advies taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang

## Voorwoord

De samenwerking tussen kinderopvang en primair onderwijs - of liever het tekort daaraan - staat hoog op de agenda van alle politieke partijen. Niet te verwonderen, want dit thema is van groot belang voor de ontwikkeling van onze kinderen en hun toekomst.

De opdracht van de minister van SZW en de staatssecretaris van OCW om over dit onderwerp advies uit te brengen, hebben voorzitter en leden van de taskforce dan ook met plezier aanvaard. Dat het karwei in korte tijd moest worden verricht, vormde daarbij een extra inspiratie: dit is immers geheel in overeenstemming met de urgentie van de problematiek.

Veel mensen hebben zich met grote toewijding en betrokkenheid ingezet voor de totstandkoming van dit advies. In de eerste plaats de leden van de taskforce, die wij voor deelname hebben uitgenodigd op grond van hun onafhankelijke expertise. Daarnaast de externe specialisten, vertegenwoordigers van belangenorganisaties en praktijkdeskundigen die wij hebben geraadpleegd.

Hun veelzijdige inbreng stelde ons in staat ons advies af te stemmen op de noodzaak van nationaal beleid, maar daarbij de lokale werkelijkheid goed voor ogen te houden. Ons advies bevat dan ook aanbevelingen die oplossingen in zicht brengen op alle niveaus.

Steeds staat daarbij het belang van samenwerking voorop. Samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs, het onderwerp van ons advies. Maar ook samenwerking tussen alle daarbij betrokken partijen, onmisbaar om een meer geïntegreerde organisatie van kindvoorzieningen daadwerkelijk naderbij te brengen.

Wij hopen dat ons advies ertoe zal bijdragen dat de discussie die over dit onderwerp al geruime tijd wordt gevoerd, nu wordt gevolgd door de noodzakelijke stappen die hiervoor moeten worden gezet.

Diana Monissen

Voorzitter taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang



## INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	6
2	Relevante maatschappelijke trends	20
3	Meerwaarde voor kinderen	26
4	Meerwaarde voor ouders	32
5	Meerwaarde voor professionals	38
6	Adviezen	42

Bijlage 1	Begrippen en bestaande voorzieningen	77
Bijlage 2	Relevante ontwikkelingen en beleidsinitiatieven	79
Bijlage 3	Praktijkoplossingen voor het btw-knelpunt	82
Bijlage 4	Geraadpleegde bronnen	84
Bijlage 5	Geraadpleegde experts	86

# INLEIDING



Over de noodzaak van samenwerking tussen kinderopvanginstanties en primair onderwijs wordt in Nederland al vijftien jaar gepraat. Het is nu hoog tijd om de gedachtewisseling hierover in daden om te zetten en door te pakken.

Een reeks snelle maatschappelijke ontwikkelingen noopt ertoe ernst te maken met samenwerking. De ontgroening, die vooral in plattelandsgemeenten het voortbestaan van scholen en kinderopvangvoorzieningen bedreigt, vormt een krachtige aansporing om de handen ineen te slaan. Trends als globalisering en informatisering maken een integrale en gepersonaliseerde ontwikkellijn voor ieder kind zowel noodzakelijk als mogelijk. De snelle voortgang van kennis en technologie biedt daarvoor ook de mogelijkheden. We weten steeds meer van het jonge kind, van zijn hersenontwikkeling en van de manier waarop zijn individuele mogelijkheden het best kunnen worden gestimuleerd. Samenwerking tussen kinderopvang en primair onderwijs vergroot de mogelijkheden om deze kennis in praktijk te brengen.

Er bestaat politiek en maatschappelijk brede overeenstemming dat kinderopvangvoorzieningen niet alleen bedoeld zijn voor het combineren van arbeid en zorg door ouders, maar ook een belangrijke rol vervullen bij de ontwikkeling van kinderen. Het is dan ook zorgelijk dat kinderen uit lagere-inkomensgezinnen en migratiemilieus achterblijven in hun deelname aan deze voorzieningen.

Het is belangrijk dat kinderen niet met een taal- of ontwikkelingsachterstand - die vaak blijvend is - aan de basisschool beginnen. Dat is belangrijk voor die kinderen, maar ook voor de samenleving als geheel, omdat latere interventies om de gevolgen van deze achterstanden te redresseren, dan achterwege kunnen blijven. Interventies op latere leeftijd zijn minder effectief en duurder. Samenwerking tussen kinderopvang en school kan een positieve invloed hebben op de ontwikkelingsmogelijkheden van deze kinderen.

Bij samenwerking kan ook verbinding worden gezocht met opvoed- en ontwikkelondersteuning voor ouders en met jeugdhulp. Dit vergroot de kans op een inclusieve speelleeromgeving, waarbinnen voor ieder kind een plek is ongeacht zijn mogelijkheden of beperkingen.

Door de jaren heen is in Nederland een uitgebreid mozaïek van voorzieningen voor kinderen van nul tot en met twaalf jaar gegroeid. Er zijn voorzieningen voor uiteenlopende leeftijds- en doelgroepen, met ieder hun eigen wettelijke opdracht. Voordat ze naar de basisschool gaan, kunnen kinderen naar een voorschoolse voorziening (peuterspeelzaal, kinderdagopvang en gastouderopvang). Kinderen met een achterstand kunnen in de kinderdagopvang of op de peuterspeelzaal een aanbod krijgen van voorschoolse educatie.

Zitten ze eenmaal op de basisschool, dan kunnen kinderen gebruikmaken van de voor-, tussen- en naschoolse opvang, die door het schoolbestuur wordt georganiseerd als ouders daaraan behoefte hebben.

Voor ouders betekent de bestaande diversiteit dat zij keuzevrijheid hebben bij het zoeken naar een geschikte plek voor hun kind. Toch is het bestaande stelsel niet ideaal. Als de taskforce het nu opnieuw zou mogen ontwerpen, zou er iets heel anders uit de bus komen. We zouden dan de leer- en ontwikkelingsmogelijkheden van het kind en het belang van zijn ouders als uitgangspunt nemen, en niet dat van de instanties die het aanbod verzorgen. We zouden niet het aanbod centraal stellen, maar de vraag.

De tekortkomingen van de huidige aanbodgestuurde situatie zijn velerlei en hebben consequenties voor alle betrokken partijen. Veel voorzieningen opereren in gescheiden werelden, met ieder hun eigen pedagogische visie, identiteit, taal, ambitie, betrokkenheid en cultuur. Er zijn verschillen in status en organisatiebelangen, maar ook discrepanties op praktisch niveau, zoals werk- en openingstijden.

Deze verschillen dragen ertoe bij dat kinderen geen eenduidige pedagogische en onderwijsinhoudelijke doorgaande ontwikkelingslijnen ervaren. Door het versnipperde aanbod van voorzieningen krijgen zij bovendien te maken met allerlei overgangen, zowel gedurende de dag als door de jaren heen. In de loop van een dag gaat een kind bijvoorbeeld naar de buitenschoolse opvang, de school en de tussenschoolse opvang. Deze overgangen betekenen ieder keer een harde caesuur waarbij kinderen te maken krijgen met nieuwe volwassenen, een wisselende groepssamenstelling en een andere cultuur. Hetzelfde geldt voor de overgang van voorschoolse voorziening naar school; de ontwikkeling van een kind is ermee gediend dat deze overgang zo klein mogelijk is.

Zeker voor kinderen uit achterstandsgezinnen geldt dat deze overgangen tussen voorzieningen een risico opleveren van ontwikkelingsverlies (IvhO, 2016; SER, 2016a). Veel en bruuske overgangen zijn daardoor ook belemmerend voor gelijke kansen. Meer samenwerking kan er dus ook toe bijdragen dat achterstanden verminderen.

### Drie peuters, zoek de verschillen

In de Dahliastraat zijn deze zomer drie jongens geboren, Henk, Karim en Jurre. Als Jurre veertien weken oud is, gaat hij op woensdag en donderdag naar het kinderdagverblijf; op dinsdag komt oma oppassen. Dat blijft zo tot hij vier jaar wordt en naar school gaat. Zijn ouders kiezen voor de montessorischool aan de andere kant van de stad. Dat is voor Jurre wel even wennen, want hij kent de juffen en de kinderen niet.

De moeder van Karim krijgt op het consultatiebureau het advies hem in te schrijven bij de peuterspeelzaal met een vve-programma. Als Karim twee en een half is, gaat hij twee ochtenden en twee middagen naar de voorschool. Op zijn vierde gaat hij naar de school die naast de voorschool staat. Dat vindt hij prachtig: hij kent de juffen en de kinderen van zijn groep al een beetje en weet de weg naar zijn groep in de school ook al.

Henk blijft tot hij vier jaar oud is thuis bij zijn moeder. Zij vindt de kinderopvang en de peuterspeelzaal te duur. Op zijn vierde gaat Henk naar dezelfde school als Karim. Ze wonen in dezelfde straat, maar pas dan worden ze vriendjes.

### Schoolvriendinnen, samen en toch apart

De drie vriendinnen Chemaine (zes jaar), Anne (zeven) en Karin (zes) zitten op dezelfde school. Na schooltijd gaat Anne op dinsdag en donderdag naar de buitenschoolse opvang. Maandag gaat ze naar muziekles en op woensdag naar hockey.

Karin gaat dinsdags na school naar sport- en spelactiviteiten die door de school worden georganiseerd. Chemaine gaat elke dag na schooltijd naar huis. Alleen op vrijdagmiddag kunnen de drie meisjes samen spelen.

## 1.2 Kinderopvang en basisschool: gescheiden circuits

De versnippering van het voorzieningenaanbod levert vooral kopzorgen op voor scholen en kinderopvanginstanties die met elkaar willen samenwerken. Dat zijn er steeds meer: het aantal brede scholen, integrale kindcentra, vensterscholen en andere samenwerkingsvormen groeit gestaag. Waren er in 2011 nog 1.600 brede scholen, in 2014 waren al 2.000 van alle 6.549 scholen een brede school (Regioplan, 2014). Daarnaast groeit bij kleinere scholen de behoefte om de samenwerking met peuterspeelzalen en kinderopvang te intensiveren door middel van netwerkorganisaties en multidisciplinaire teams (Van der Star, 2016).

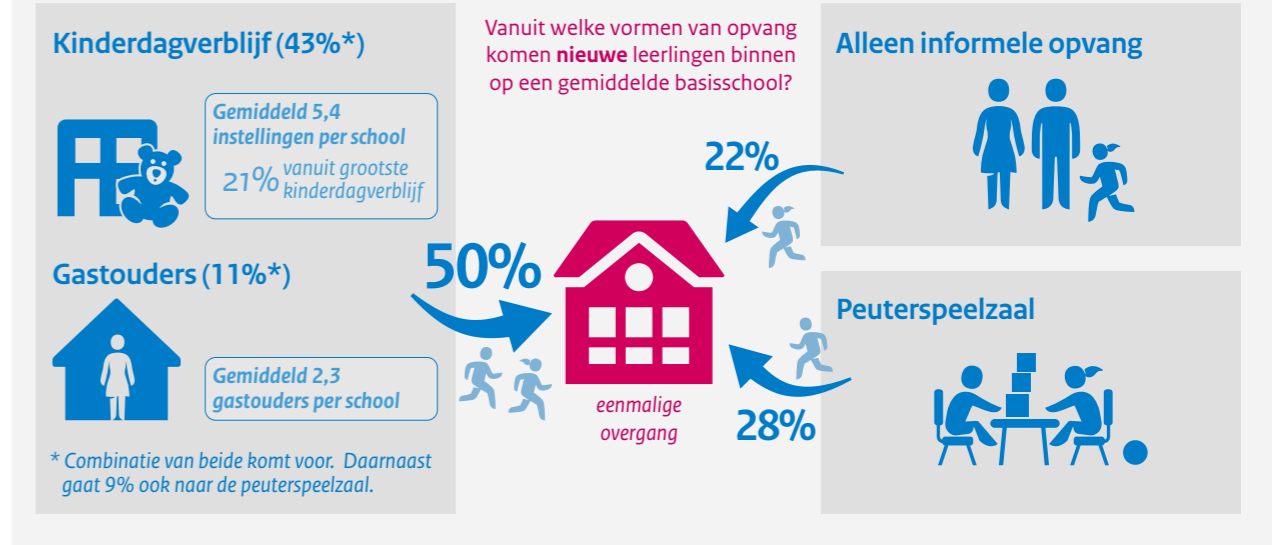
In 2016 deed bureau Oberon een landelijk onderzoek naar samenwerking onder directeuren, managers en bestuurders van basisscholen, kinderopvanginstellingen en peuterspeelzalen. Daaruit bleek dat vrijwel alle basisscholen (92 procent) samenwerken met een of meerdere kinderopvanginstellingen. Van de kinderopvangorganisaties werkt driekwart samen met een basisschool.

Figuur 1, ontleend aan een recente Policy Brief van het Centraal Planbureau (CPB, 2017) geeft een beeld van de complicaties die daarbij moeten worden overwonnen. Op een gemiddelde basisschool stroomt de helft van de kinderen die op vierjarige leeftijd met school beginnen, in vanuit de peuterspeelzaal of informele opvang. De andere helft stroomt in vanuit kinderdagverblijven of gastouders. Deze laatste groep ging voorheen naar vijf verschillende kinderdagverblijven en naar verschillende gastouders.

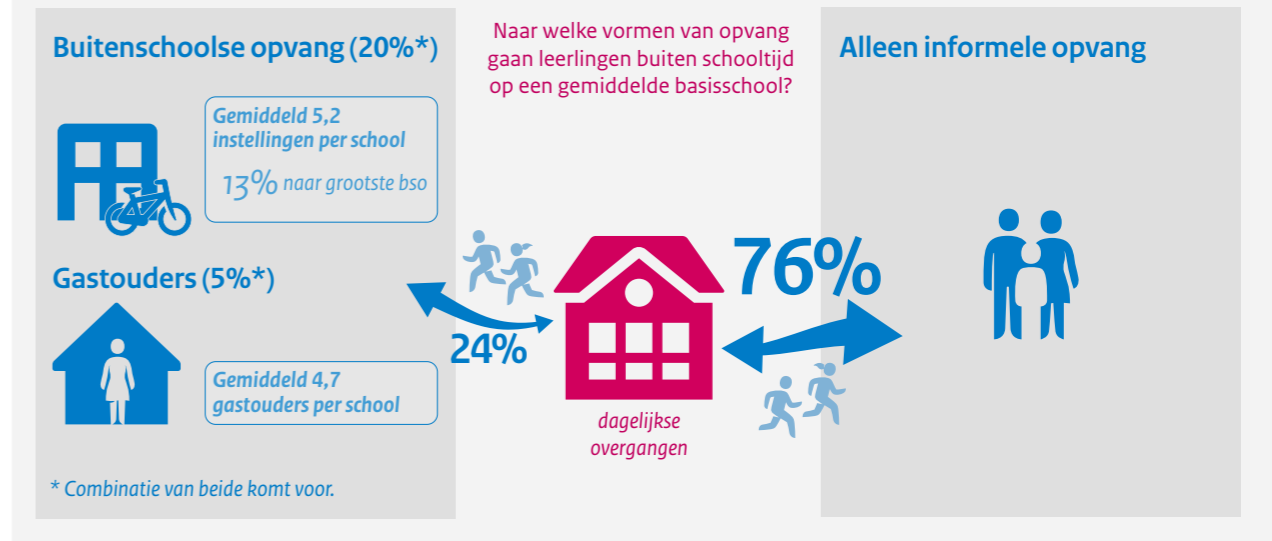
Van de kinderen op een gemiddelde basisschool gaat een kwart na schooltijd naar de buitenschoolse opvang of naar gastouders. Een gemiddelde school heeft daarbij te maken met meer dan vijf bso's.

Scholen die willen samenwerken, moeten zich dus verhouden tot een hele reeks kinderopvanginstellingen, zowel bij de aankomst van nieuwe leerlingen als rondom de schooldag. Het CPB concludeert dat deze versnipperde situatie het voor scholen zeer tijdsintensief maakt om intensief samen te werken. Dat geldt andersom natuurlijk ook voor de kinderopvang die samenwerkt met verschillende scholen.

### Kinderopvang bij instroom naar de basisschool (overgang op 4-jarige leeftijd)



### Kinderopvang tijdens de basisschool (overgangen voor 4-12 jarigen)



Figuur 1: Overgangen op schoolniveau voor de gemiddelde school (CPB, 2017)

Daar komt nog bij dat kinderopvang en basisschool twee gescheiden circuits vormen, zowel op pedagogisch gebied als op het gebied van organisatie en financiering. Het primair onderwijs wordt bekostigd door de rijksoverheid, waarbij de gemeente verantwoordelijk is voor de huisvesting. Kinderopvang wordt in beginsel betaald door ouders, met kinderopvangtoeslag vanuit de rijksoverheid voor werkende ouders. Peuterspeelzalen worden betaald door de gemeente, met vaak een eigen bijdrage van ouders. Ook voorschoolse educatie wordt betaald door de lokale overheid, die daarvoor een specifieke uitkering krijgt van de rijksoverheid (zie verder bijlage 1).

Verder geldt in het primair onderwijs een andere cao dan in welzijn en kinderopvang. Dat betekent dat verschillende types functies, salarisschalen en arbeidsvoorwaarden van toepassing zijn. Dit bemoeilijkt samenwerking en uitwisseling van personeel.

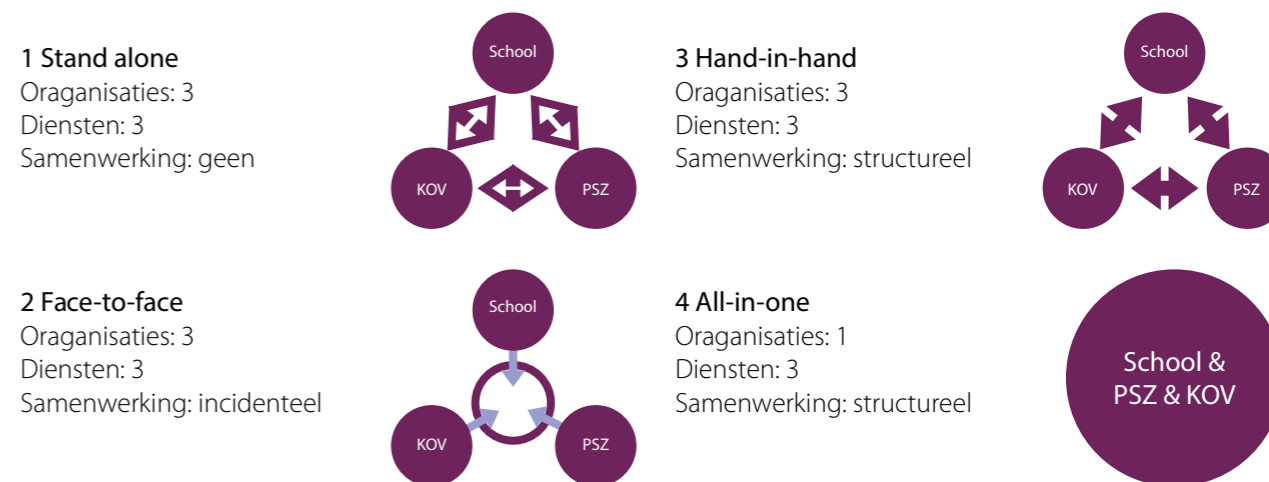
Bij het Oberon-onderzoek van 2016 gaf ongeveer de helft van de ondervraagde bestuurders en managers te kennen bij de samenwerking met andere instanties op knelpunten te stuiten. Naarmate de samenwerking intensiever is, komen zulke knelpunten vaker voor. Het meest genoemde punt betreft de cultuurverschillen tussen kinderopvang en onderwijs. In de tweede plaats worden knelpunten in wet- en regelgeving en financiering genoemd.

Een minderheid van de respondenten laat weten dat de knelpunten inmiddels zijn opgelost door te investeren in het samenwerkingsproces, door stappen zorgvuldig te doorlopen en door te zoeken naar wat wél kan binnen de regels. Dit vergt echter veel tijd en energie van de betrokkenen. Bestuurders geven aan dat gemeenten hierbij een bemiddelende en faciliterende rol kunnen spelen. (Oberon, 2016). Ook praktijkmensen vanuit onderwijs, kinderopvang en gemeenten die wij als taskforce hebben gesproken, zijn deze mening toegedaan.

### 1.3 Vijf samenwerkingsmodellen

De intensiteit van de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang varieert. In veel gevallen gaat het om het delen van één gebouw. Ook incidentele gezamenlijke activiteiten, zoals sportdagen en sinterklaasvieringen, komen veel voor. Aan de andere kant geeft bijna de helft van de basisscholen en kinderopvanginstellingen aan samen te werken aan een doorgaande ontwikkellijn van kinderopvang naar basisschool (Oberon, 2016).

Om de verschillende varianten duidelijker te omkaderen, heeft Oberon een viertal samenwerkingsmodellen ontwikkeld: stand alone (model 1), face-to-face (model 2), hand-in-hand (model 3) en all-in-one (model 4). De intensiteit van de samenwerking is het laagst in het stand alone-model en het hoogst in het all-in-one-model.



Figuur 2: De vier samenwerkingsmodellen (Oberon, 2016)

1. Stand alone: School en kinderopvang/peuterspeelzaal functioneren onafhankelijk als drie aparte organisaties die drie losse diensten leveren. Er is geen sprake van samenwerking, niet inhoudelijk, noch beleidsmatig, noch organisatorisch.
2. Face-to-face: School en kinderopvang/peuterspeelzaal werken incidenteel samen. Zij zoeken elkaar op als daar aanleiding voor is; overleg op bestuurlijk en beleidsmatig niveau is incidenteel en ad hoc.
3. Hand-in-hand: School en kinderopvang/peuterspeelzaal werken structureel samen. Ook bij dit model is er nog sprake van drie losse organisaties en diensten, maar op alle niveaus (bestuur, management en medewerkers) vindt structureel overleg plaats.
4. All-in-one: School en kinderopvang/peuterspeelzaal werken structureel samen en zijn bovendien opgegaan in één organisatie met één team en één management. In Nederland kennen we een aantal kindcentra die laten zien dat samenwerking volgens dit model in de praktijk uiteenlopende (juridische) vormen kan aannemen.

Het all-in-one model is echter niet het eindpunt van de ontwikkeling naar meer samenwerking en integratie. Ook in dit model worden de verschillende diensten nog onafhankelijk van elkaar geleverd. Daarom voegen wij als taskforce een vijfde model toe, dat tegemoetkomt aan de maatschappelijke wens om een volledig integrale voorziening mogelijk te maken. Dit model, dat wij aanduiden als 'ontwikkel- en leercentrum', kent één organisatie en één rechtspersoon waarin onderwijs en kinderopvang niet meer van elkaar zijn te onderscheiden. Hier is dus geen sprake meer van samenwerking, maar van het aanbieden van een integraal palet van diensten in een nieuw organisatorisch kader (zie advies 12).



Dit model vraagt om het vastleggen van nieuwe kaders in wet- en regelgeving op het gebied van geldstromen, huisvesting, cao en arbeidsvoorwaarden, medezeggenschap, kwaliteitseisen en toezicht.

#### 5 Ontwikkel- en leercentrum

Organisatie: 1

Dienst: 1



Figuur 3: Een vijfde model

#### 1.4 Samenwerken niet voorschrijven, wel mogelijk maken

De meeste deskundigen en beleidsmakers zijn het erover eens dat deelname aan kinderopvang voor kinderen een duidelijke meerwaarde heeft, stelt Kim Putters, directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Maar dat zegt nog niet dat deze opvatting maatschappelijk ook breed wordt ondersteund. Er leven namelijk verschillende opvattingen over het nut en de noodzaak van kinderopvang. Onderzoek leert dat bijna de helft van de ouders formele kinderopvang een paar dagen per week goed vindt voor kinderen van nul en één jaar. Voor kinderen van twee en drie jaar vinden acht op de tien ouders een paar dagen per week kinderopvang geschikt, en voor schoolkinderen van vier en vijf jaar vinden bijna vier op de tien ouders een paar dagen buitenschoolse opvang prima, aldus Putters.

In sommige gezinnen bestaat ook geen behoefte aan een compleet dagarrangement en wordt nog grote waarde gehecht aan de boterham thuis tussen de middag en het kopje thee thuis na school. Sommige ouders hechten ook aan een duidelijke 'knip' tussen kinderopvang en school. Het kind moet kind kunnen zijn in zijn 'vrije tijd', vinden zij, en daarom is het belangrijk dat je om drie uur een nieuw begin kan maken met de dag.

Ouders hebben dus uiteenlopende voorkeuren als het er om gaat welke opvangmogelijkheden ze voor hun kind wensen, wanneer, hoe lang en in welke samenwerkingsvariant. Keuzevrijheid houdt in dat zij alle ruimte hebben om op grond van die voorkeuren een keuze te maken. Er is geen behoefte aan een systeem van *one size fits all*. Voorzieningen moeten maatwerk zijn en passen bij de ouders, de kinderen en de lokale context van de wijk.

Op dit moment worden veel ouders – en instellingen – in die keuzevrijheid echter beperkt, door de drempels en barrières waar kinderopvanginstellingen en scholen tegenaan lopen als ze meer intensieve en geïntegreerde vormen van samenwerking willen aangaan. Als deze obstakels worden weggenomen, kan het draagvlak worden vergroot. Samenwerken moeten we niet voor heel Nederland

willen voorschrijven, maar je moet het wel in heel Nederland gemakkelijk kunnen doen. Ook een volledig geïntegreerde voorziening moet een haalbare optie worden, zodat deze nieuwe vorm zich kan bewijzen.

Intussen zijn op tal van plaatsen al veranderingen gaande, waarbij ook ervaring wordt opgedaan met de faciliterende en stimulerende rol die de gemeente kan spelen. Weinig gemeenten bouwen, om een voorbeeld te noemen, nog 'ouderwetse' basisscholen in de vorm van 'acht lokalen met een gangetje ernaast', zoals een van de door ons geraadpleegde deskundigen het uitdrukte. Er is een beweging op gang gekomen; nu is het zaak om door te pakken en te bezien hoe we die verder vooruit kunnen helpen.

Meerwaarde valt daarbij in eerste instantie vooral te verwachten in wijken met veel achterstandsgesinnen. Daar is niet alleen de urgentie het grootst, maar ook het te verwachten maatschappelijk rendement. Een gebrekkige start kan later in het leven hoge financiële en maatschappelijke kosten voor zorg, uitkeringen en criminaliteit met zich meebrengen (voor recente overzichten van relevante literatuur, zie Van Huizen e.a., 2015; Elango e.a., 2015; Melhuish, 2015; Onderwijsraad, 2015; SER, 2016a).

Meer samenwerking en integratie tussen instellingen kan ook gunstig zijn voor de sociale cohesie in Nederland. Als instanties meer gaan samenwerken en integreren, krijgen zowel kinderen als ouders met en zonder een migratieachtergrond meer kans elkaar te ontmoeten.

#### 1.5 De taakopdracht

De taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang is gevraagd uiterlijk 1 april 2017 advies uit te brengen aan de minister van SZW en de staatssecretaris van OCW over de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang.

De taskforce heeft de volgende opdracht gekregen: 'Het uitwerken van voorstellen over wat nodig is, met inbegrip van mogelijke voorstellen over aanpassing van regelgeving, om de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang of peuterspeelzaalwerk te vergemakkelijken, zodat er meerwaarde ontstaat voor de ontwikkeling van kinderen, de arbeidsparticipatie van ouders en de gezamenlijke inzet van personeel.'

De taskforce is gevraagd binnen deze taakopdracht in de eerste plaats te onderzoeken hoe de (bekende) knelpunten in de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang of peuterspeelzaalwerk kunnen worden opgelost. Daarbij wordt gevraagd om te adviseren:

- a. Hoe de meerwaarde voor kinderen kan worden vergroot. Daarbij kan worden gedacht aan het verder ontwikkelen van de contouren van een 'ontwikkeld kader' voor kinderen van nul tot en met vier of nul tot en met zes jaar, dat aansluit op de kerndoelen en referentieniveaus in het primair onderwijs, zodat een doorlopende lijn voor kinderen wordt gefaciliteerd. Hierbij kan aansluiting worden gezocht bij de diverse initiatieven die al in gang zijn gezet.

- b. Hoe de meerwaarde voor ouders kan worden vergroot. Daarbij kan worden gedacht aan de wijze waarop de medezeggenschap in onderwijs en kinderopvang wordt vormgegeven en aan de manier waarop samenwerking de arbeidsparticipatie van ouders kan vergemakkelijken.
- c. Hoe de meerwaarde voor personeel kan worden vergroot. Daarbij kan worden gedacht aan manieren om gemakkelijker multidisciplinaire teams te vormen van medewerkers uit onderwijs en kinderopvang.

In de tweede plaats is de taskforce gevraagd met het oog op het voorafgaande partijen op te roepen om, vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, zelf stappen te zetten bij het oplossen van specifieke knelpunten. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de sociale partners die aan zet zijn bij het beter op elkaar laten aansluiten van de cao's kinderopvang en primair onderwijs.

De taskforce heeft bij zijn opdracht de volgende aandachtspunten meegekregen:

- De inhoud van samenwerking staat centraal, en niet een specifieke vorm van samenwerking.
- Keuzevrijheid van ouders blijft overeind.
- Knelpunten worden weggenomen waar het kan, als dit bijdraagt aan de combinatie arbeid en zorg, de ontwikkeling van kinderen of het bestrijden van achterstanden.
- De afzonderlijke doelstellingen van primair onderwijs, kinderopvang of peuterspeelzaalwerk en voor- en vroegschoolse educatie blijven behouden.
- De kinderopvang blijft als private markt functioneren, waarbij dus ruimte is voor eerlijke concurrentie.
- De huidige financiële kaders zijn leidend.

## 1.6 Aanvullende interpretatie van de taakopdracht

Als taskforce geven wij invulling aan de verleende opdracht door het aanreiken van concrete adviezen die passen binnen de genoemde aandachtspunten. Zo veel mogelijk onderbouwen wij daarbij ook de meerwaarde van de voorstellen.

Daarnaast nemen wij de ruimte de opdracht in enkele opzichten aan te vullen. In de eerste plaats beperken wij ons niet tot hetgeen op korte termijn haalbaar is. Er is ook een 'stip op de horizon', een volgende stap die volgens de taskforce moet worden gezet opdat kinderen zich optimaal kunnen ontwikkelen. Hierbij vloeien school en kinderopvang samen tot een geïntegreerde ontwikkelomgeving waarin het individuele kind met zijn specifieke behoeften centraal staat.

De SER geeft de volgende omschrijving van zo'n toekomstbeeld: een 'universeel' stelsel met ontwikkelingskansen voor alle kinderen van nul tot en met twaalf jaar, ongeacht achtergrond of afkomst en ongeacht of hun ouders werken, met extra aandacht voor kinderen met een achterstand (SER, 2016a). De voorzieningen worden dan niet meer als gescheiden circuits behandeld, maar er wordt maatwerk geboden binnen één instelling waar alle kinderen heen gaan. Advies 12 m.b.t. het ontwikkel- en leercentrum, is erop gericht realisering hiervan naderbij te brengen.

Waar nodig verbreden wij ook de reikwijdte van het gevraagde advies. Wij vatten onze opdracht zo op dat zij betrekking heeft op alle kinderen - dus ook op kinderen die geen gebruik maken van kinderopvang of peuterspeelzaal - in de leeftijdscategorie van nul tot en met twaalf jaar.

Ook het aandachtspunt dat de huidige financiële kaders leidend zijn, benaderen wij vanuit een breder perspectief. Waar nodig geven wij aan wat er mogelijk is met extra middelen.

Ten slotte tekenen wij aan dat wij in overeenstemming met onze opdracht speuren naar de meerwaarde van samenwerking voor alle betrokken partijen, maar daarbij steeds het nut en de noodzaak, gezien vanuit het kind, vooropstellen.

## 1.7 Samenstelling van de taskforce

De samenstelling van de taskforce is als volgt:

1. **Diana Monissen**, voorzitter van de RvB van het Prinses Máxima Centrum voor kinderoncologie (voorzitter)
2. **Niko Persoon**, voorzitter van het CvB van Zaan Primair (plaatsvervangend voorzitter)
3. **Ewald van Vliet**, voorzitter van het CvB van Stichting Lucas Onderwijs
4. **Esther Zijl**, directeur/bestuurder van Stichting Forte Kinderopvang
5. **Pauline Schellart**, directeur/bestuurder van Kober kinderopvang
6. **Ernst Radius**, senior adviseur van Sociaal Werk Nederland
7. **Peter Hulsen**, directeur van Ouders & Onderwijs
8. **Gjalt Jellesma**, voorzitter van de Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang & Peuterspeelzalen
9. **Mark Pol**, wethouder Economische Ontwikkeling en Financiën gemeente Almere
10. **Angèle van der Star**, namens directiegroep Primair Onderwijs bij de Algemene Onderwijsbond
11. **Jessica van Ruitenburg**, beleidsadviseur Arbeid en Zorg FNV



Daarnaast wordt de taskforce bijgestaan door twee adviseurs:

- Samir Bashara, wethouder gemeente Hoorn en lid kopgroep wethouders Kindcentra 2020
- Guido Walraven, lector dynamiek van de stad bij Hogeschool Inholland, coördinator van het Landelijk Kenniscentrum Gemengde Scholen

Voor zijn advisering heeft de taskforce dankbaar gebruik gemaakt van kennis en expertise vanuit verschillende invalshoeken, uit zowel wetenschap als praktijk. In bijlage 5 is een lijst van geraadpleegde experts opgenomen.

## 1.8 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we een reeks belangrijke trends die bijdragen tot het belang van een goede samenwerking tussen kindvoorzieningen.

In de hoofdstukken 3, 4 en 5 bespreken we de meerwaarde die samenwerking tussen kinderopvang en primair onderwijs kan opleveren voor respectievelijk kinderen, ouders en professionals.

In hoofdstuk 6 geven wij onze adviezen.

# RELEVANTE MAATSCHAPPELIJKE TRENDS

Kinderopvang en onderwijs bereiden kinderen voor op het leven en werken in een complexe samenleving die aan ongekend snelle verandering onderhevig is. De sociaal-economische tweedeling lijkt toe te nemen, ongelijkheid van kansen voor kinderen lijkt te worden verscherpt. Tegelijkertijd maken ontwikkelingen als globalisering, informatisering en vergrijzing het nodig dat talenten van kinderen optimaal worden benut. Dit alles in een context van individualisering: instanties en disciplines plooiën zich in toenemende mate naar de wensen en mogelijkheden van individuele 'stakeholders' en gaan daartoe combinaties en allianties aan. Maatwerk en differentiatie worden steeds belangrijker.

Ook scholen en kinderopvanginstellingen krijgen hiermee te maken. In dit hoofdstuk bespreken we de belangrijkste trends die daarbij een rol spelen en die het belang van een goede samenwerking tussen kindvoorzieningen onderstrepen.

## 2.1 Verscherping van achterstanden

Steeds meer Nederlandse kinderen hebben moeite met lezen en schrijven. OECD-gegevens (2016a) laten zien dat bijna achttien procent van de vijftienjarigen in 2015 een functionele taalachterstand had. Twaalf jaar eerder, in 2003, was dat nog 11,5 procent. Verontrustend is niet alleen deze snelle toename van laaggeletterdheid, maar ook de verdeling ervan: het probleem doet zich vooral voor bij kinderen uit achterstandsmilieus en versterkt dus de tweedeling in de samenleving.

Maatschappelijke achterstanden kunnen op zeer jonge leeftijd, anderhalf à twee jaar, al groot zijn. Vaardigheden die op jonge leeftijd worden aangeleerd, vormen niet alleen een basis voor succes op de arbeidsmarkt, maar vergroten ook de kans op een leven in goede gezondheid zonder in aanraking te komen met hulpverlening of justitie.

Opleiding speelt een belangrijke rol bij het continueren en verscherpen van deze verschillen. Het opleidingsniveau als scheidslijn wordt meer en meer zichtbaar, concludeerde de Inspectie van het Onderwijs in haar jaarlijkse rapport *De staat van het onderwijs* (2016). De kansenongelijkheid in het onderwijs neemt toe en de manier waarop de onderwijsloopbaan verloopt, hangt sterk samen met het opleidingsniveau en inkomen van ouders. Een belangrijke reden daarvan is volgens de Inspectie dat hoog opgeleide ouders beter de weg weten door de onderwijsinstellingen.

De tweedeling tussen kinderen met goede en minder goede onderwijskansen wordt nog verscherpt door demografische en ruimtelijk-economische ontwikkelingen. Gezinnen zijn kleiner en minder stabiel dan vroeger. Andere kinderen ontmoeten, met hen optrekken en samen leren en spelen is daardoor niet meer zo vanzelfsprekend. Dat geldt in het bijzonder voor de omgang tussen kinderen

uit hogere en lagere inkomens- en opleidingsgroepen. Door de toenemende ruimtelijke segregatie tussen deze milieus nemen de ontmoetingskansen af.

Ook de SER (2016a) stelt dat de kansen op succes op school en op de arbeidsmarkt in hoge mate worden bepaald door de omgeving waarin een kind opgroeit. Voorzieningen voor jonge kinderen kunnen deze verschillen verminderen en zo een aanmerkelijke bijdrage leveren aan het realiseren van gelijke kansen, onder andere door kinderen uit verschillende milieus samen te laten spelen en van elkaar te laten leren.

In de praktijk worden deze kansen onvoldoende benut. Door diezelfde maatschappelijke tweedeling nemen kinderen van ouders met een laag inkomen minder deel aan kinderopvang. Het aantal kinderen met een risico op achterstand dat deelneemt aan voorschoolse educatie ligt op zeventig à tachtig procent. Onderzoekers zijn het erover eens dat meer uren per week, of een eerdere startleeftijd van voorschoolse educatie, een positief effect zou hebben op de ontwikkeling van achterstandskinderen (Studiegroep Duurzame Groei, 2016).

## 2.2 Minder kinderen moeten meer kunnen

Aan ons maatschappelijk en economisch functioneren worden steeds hogere en meer geschakeerde eisen gesteld. De samenleving wordt diverser en complexer: om goed te functioneren, hebben we steeds meer en meer uiteenlopende capaciteiten nodig. Bovendien daagt de globalisering ons uit om overeind te blijven in een wereldwijde competitie.

Een goede toerusting voor deze veeleisende samenleving vergt dat kinderen al op jonge leeftijd beginnen met het aanleren van kennis en vaardigheden. De WRR (2013) stelt dat investeren in de lerende economie al vóór de basisschool begint. Kinderen die op jonge leeftijd de juiste vaardigheden meekrijgen, doorlopen hun onderwijsloopbaan met meer succes en beschikken ook daarna over een goede uitgangspositie om te blijven leren.

Het gaat daarbij niet alleen om cognitieve competenties. Omgangsvormen en arbeidsverhoudingen worden steeds minder formeel. Sociaal-emotionele capaciteiten spelen een steeds belangrijker rol: creativiteit, kritisch denken, samenwerkingsvermogen, burgerschap, een 'eigen verhaal' hebben. De basis van zulke 21e-eeuwse vaardigheden wordt voor een belangrijk deel gelegd in de vroege jeugd (SER, 2016a).

Ook andere ontwikkelingen maken het nodig dat we ons 'menselijk kapitaal' optimaal ontwikkelen. Zo worden er in Nederland elk jaar minder kinderen geboren, terwijl de gemiddelde levensverwachting blijft stijgen. Door deze combinatie van ontgroening en vergrijzing moeten de komende decennia minder werkenden een groter aantal niet-werkenden onderhouden. Het betaalbaar houden van zorg- en andere voorzieningen wordt dan een grote opgave, waarvoor het beschikbare arbeidspotentieel optimaal moet worden benut.

De daling van het kindertal heeft ook gevolgen voor de instroom naar voorschoolse voorzieningen en basisscholen. In 2020 zullen er 40.000 minder kinderen op de basisschool zitten dan in 2012. Op het dieptepunt in 2023 krijgen vier op de vijf basisscholen te maken met leerlingendaling. Deze daling zal zich in verhevigde mate voordoen op het platteland, waar krimpgebieden ontstaan door de trek van gezinnen, jongeren en hoogopgeleiden naar de steden (PBL/CBS, 2016).

Voor scholen die te maken krijgen met krimp wordt het in de toekomst makkelijker een fusie aan te gaan of een samenwerkingsschool met openbaar en bijzonder onderwijs te vormen. Hiervoor is in 2016 een wetsvoorstel ingediend, de Wet samen sterker. Leerlingendaling biedt ook kansen voor een betere samenwerking met kinderopvang. Zo komen er door het teruglopend leerlingenaantal ruimten leeg te staan in schoolgebouwen. Deze kunnen plaats bieden aan kinderopvanginstellingen.

## 2.3 Informatisering en digitalisering strekken tot gepersonaliseerd leren

Steeds meer mensen hebben toegang tot steeds meer informatie, die steeds nauwkeuriger kan worden afgestemd op hun specifieke behoeften. Ook op het gebied van onderwijs en educatie heeft dat belangrijke gevolgen. We weten steeds meer van het jonge kind, van zijn hersenontwikkeling en van de manier waarop zijn individuele mogelijkheden het best kunnen worden gestimuleerd.

De snelle voortgang van ICT biedt kansen om deze mogelijkheden daadwerkelijk te benutten, afscheid te nemen van het traditionele bulkonderwijs en over te schakelen van aanbod- naar vraagsturing. Kinderopvang en primair onderwijs kunnen hun aanbod vroegtijdig afstemmen op de individuele ontwikkelbehoefte van ieder kind en het aangeboden pakket differentiëren tot een op de persoon toegesneden programma.

Informatisering leidt er ook toe dat ouders steeds beter op de hoogte zijn van de bestaande mogelijkheden voor hun kinderen en die ten volle benut willen zien. Zij worden kieskeuriger in hun opstelling naar instellingen toe. Digitalisering maakt het ook mogelijk deze toenemende betrokkenheid in praktijk te brengen. ICT vergroot de mogelijkheden tot communicatie tussen professionals en ouders en vergemakkelijkt de uitwisseling van kindgegevens. Ouders kunnen daardoor intensiever bij de ontwikkeling van hun kind worden betrokken. Daarvoor moeten wel aanvullende regelingen worden getroffen voor privacy, zeggenschap en inzagerecht (zie advies 5).

## 2.4 Toenemende combinatie­druk in een flexibele samenleving

De snelle informatisering en digitalisering hangen nauw samen met de flexibilisering van onze samenleving. Ouders moeten steeds meer functies combineren. Voor de 'huismoeder' van vroeger is de zorg voor de kinderen nu maar één van haar besognes. Alle kans dat zij daarnaast mantelzorg verricht, bijvoorbeeld voor haar bejaarde en nog zelfstandig wonende ouders, of hulpouder is bij de sportvereniging van haar kind of op school. Deze en andere vormen van participatie worden door steeds meer mensen beoefend.

Steeds meer ouders zijn ook aan het werk. De afgelopen twintig jaar is een record aantal Nederlanders tot de arbeidsmarkt toegetreden. Bijna de helft van de Nederlandse ouderparen kiest daarbij voor een 'deeltijdstrategie', waarbij vader fulltime en moeder parttime werkt. Dat laatste is niet altijd het gevolg van een bewuste keus, stelt de SER (2016b). Financiële en praktische belemmeringen spelen ook een rol. De SER concludeert dat veel ouders 'combinatiedruk' ervaren: zij vinden het moeilijk arbeid, zorg en andere taken op elkaar af te stemmen. Volgens het SCP (2016) ervaart een op de vijf werkenden met een zorgtaak combinatie­druk, dat wil zeggen dat de combinatie van werk en zorgtaken problemen oplevert.

Combinatiedruk kan van geval tot geval, en van moment tot moment, verschillen, doordat de samenleving steeds flexibeler wordt. Ouders werken op minder uniforme uren van de dag en op minder vaste plekken dan voorheen. Ook de arbeidsmarkt zelf flexibiliseert: steeds meer mensen werken als zzp'er of via flexcontracten.

Flexibilisering is van invloed op het aantal uren dat ouders gebruik willen maken van kinderopvang, op de tijdstippen waarop zij dat willen doen en op de veranderlijkheid van de vraag. Wat een ouderpaar nodig heeft aan kinderopvang, kan totaal anders zijn dan wat de burens nodig hebben, en bovendien volgende maand weer veranderd zijn. Er is dus behoefte aan flexibele school- en opvangtijden gedurende de dag, de week en het jaar. Samenwerkende organisaties kunnen hier goed op inspelen doordat zij meer personeel hebben, dat zij flexibel kunnen inzetten (zie advies 4).



# MEERWAARDE VOOR KINDEREN

## 3.1 Minder en soepeler overgangen

Overgangen en 'knips' waarbij een kind van de ene naar de andere instantie gaat, zowel gedurende de dag als gedurende hun kinderopvang/schoolloopbaan, kunnen verschillende negatieve effecten hebben. Kinderen moeten zich een nieuwe omgeving eigen maken en er bestaat een risico dat bij de overdracht belangrijke informatie verloren gaat. Samenwerking kan het aantal overgangen waarmee kinderen te maken krijgen, verminderen en kan de overgang tussen kinderopvang en school vergemakkelijken, met een mogelijk gunstig effect op de ontwikkeling van kinderen (CPB, 2017). Ook ontstaan hiermee mogelijkheden om overgangleeftijden te differentiëren en beter af te stemmen op de ontwikkelingsbehoefte van kinderen, bijvoorbeeld door het 'omslagpunt' te verleggen van vier naar zes jaar (Kindcentra 2020, 2015).

Ook in de loop van een schooldag doen zich overgangen voor. De ontwikkeling van kinderen gaat altijd door, ook bijvoorbeeld in de buitenschoolse opvang. Daarbij doen zich tal van situaties voor waarin competenties als sociaal-emotionele ontwikkeling en burgerschap kunnen worden ontwikkeld. Meer aandacht voor een goede mix tussen schools leren, spelenderwijs leren, sport, welzijn, natuur en cultuur is belangrijk. Brede ontwikkeling van kinderen is erbij gebaat dat onderwijs en ontspanning in samenhang worden aangeboden of zelfs gedurende de dag worden gemixt. Een goede samenwerking tussen school, buitenschoolse opvang en andere lokale voorzieningen schept de mogelijkheid hierbij een aanbod te doen voor de hele dag.

Bij de overgangen in de loop van de dag is de informatieoverdracht een kwetsbaar punt. Dat geldt in inhoudelijk-pedagogisch opzicht, maar ook voor simpele praktische dingen. Een kind kan die dag bijvoorbeeld slecht gegeten hebben, gevallen zijn of iets naars hebben meegemaakt. Bij de overdracht van school naar bso bestaat de kans dat zulke informatie niet wordt gedeeld.

Naadloze communicatie tussen instanties kan onrust voor het kind en administratieve rompslomp voor ouders en personeel verminderen en stelt medewerkers in staat optimaal te anticiperen op hetgeen het kind op dat moment nodig heeft. Ook hier geldt dat gestructureerde samenwerking en vermindering van het aantal overgangen een positieve uitwerking kan hebben.

Ook waar het gaat om dossiervorming over individuele kinderen, is vaak nog sprake van twee gescheiden circuits. School en kinderopvanginstelling leggen beide gegevens over een kind vast, in het digitale leerlingvolgsysteem, maar ook nog vaak in 'eigen' digitale bestanden of op papier binnen de instelling. Zelfs bij instellingen die samenwerken volgens model 4 is soms nog sprake van twee parallelle vormen van dossiervorming.

### 3.2 Een doorgaande ontwikkellijn voor ieder kind

De traditionele onderwijsaanpak, met zijn knips tussen leeftijdgebonden voorzieningen, doet ook te weinig recht aan individuele capaciteiten. Ook dat komt sterk naar voren bij de overgang van voorschoolse voorzieningen naar basisschool. Doordat je op je vierde jaar 'aan de beurt bent' om over te gaan naar de basisschool, zit het ene kind zich een half jaar lang te vervelen, terwijl het andere het niet kan bijbenen. Deze *one size fits all*-aanpak is beredeneerd vanuit het systeem, niet vanuit het kind.

Samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs schept de mogelijkheid te komen tot een aanpak op maat, gericht op individuele mogelijkheden. Voor ieder kind van nul tot en met twaalf jaar kan dan een doorgaande, op zijn specifieke behoeften afgestemde ontwikkellijn worden opgesteld. De verschillende betrokken disciplines kunnen daarbij in één gepersonaliseerd ontwikkelprogramma worden aangeboden, waarbij de benodigde expertise om het kind heen wordt georganiseerd.

Een individuele ontwikkellijn zou kunnen worden opgesteld aan de hand van een doorlopend pedagogisch curriculum, waarin kern- en ontwikkeldoelen zijn opgenomen die van toepassing zijn op bepaalde leeftijden. Zo'n curriculum kan tevens een kader vormen voor samenhang tussen emotionele en cognitieve ontwikkeling (zie advies 1).

Een meer persoonlijke benadering, meer samenwerking – ook met jeugdhulp - en een bredere inzet van professionals kunnen ook bijdragen aan vermindering van schooluitval en een minder groot beroep op het speciaal onderwijs. Dat geldt met name als kinderopvang en onderwijs geheel worden samengevoegd (model 5). De toename aan ontwikkeltijd die daarmee kan worden gerealiseerd, vergroot de mogelijkheden om kinderen met een specifieke ondersteuningsbehoefte in een reguliere context op te vangen en een gepersonaliseerde benadering te bieden.

### 3.3 Meer profijt voor achterstandskinderen

Uit onderzoek blijkt dat met name kinderen met een risico op een achterstand in hun ontwikkeling profiteren van voorschoolse voorzieningen van hoge kwaliteit. Het bereik van voorschoolse educatie is vrij hoog, maar het gebruik van kinderopvang door kinderen uit lagere-inkomensgezinnen en migratiemilieus loopt achter. Een hoger bereik onder deze groepen kan bijdragen aan de ontwikkeling van deze kinderen.

In de wetenschappelijke literatuur lijkt consensus te bestaan dat het positieve effect van kindvoorzieningen het grootst is bij intensieve programma's met een langere duur. Meer uren per week en een vroege startleeftijd van voorschoolse educatie beïnvloeden de ontwikkeling van achterstandskinderen positief. Inhoudelijke samenwerking tussen kinderopvang en school kan, als de pedagogische

kwaliteit van de kinderopvang op orde is, eveneens positief zijn voor de ontwikkeling van de kinderen, vooral voor kinderen met een taal- of onderwijsachterstand (CPB, 2017). Meer samenwerking en integratie vergroot ook de kansen om in gemengde groepen andere kinderen te ontmoeten en van hen te leren (SER, 2016a).

Een voorziening die zich richt op kinderen van nul tot en met twaalf jaar, waarbij zij de hele dag aanwezig zijn, biedt optimale mogelijkheden om kinderen met een achterstand extra ondersteuning te bieden. De ontwikkeltijd neemt dan enorm toe. Ook wordt onderlinge afstemming, waardoor de verschillende professionals goed op de hoogte zijn van elkaars activiteiten, dan een stuk eenvoudiger. Er is dan goed zicht op de vraag of het kind daadwerkelijk gebruik maakt van en baat heeft bij de ondersteuning, waardoor een compleet beeld ontstaat.

Ook de sociale cohesie in Nederland zou met meer samenwerking zijn gediend. Het huidige stelsel van voorschoolse voorzieningen is sterk gesegregeerd. Veelal gaan kinderen uit een hoger sociaal-economisch milieu naar de kinderopvang, en kinderen uit lagere sociaal-economische milieus naar de peuterspeelzaal en de vve. Bovendien komen samenwerkingsinitiatieven juist in achterstandswijken nog maar moeizaam van de grond. Vooral in wijken met veel tweeverdieners en weinig achterstandskinderen is er voldoende vraag naar kinderopvang, waardoor er meer intensieve vormen van samenwerking mogelijk zijn. Volgens het CPB (2017) dreigt daarmee zelfs een risico van segregatie.

Eerste voorwaarde om minder segregatie en meer cohesie te bewerkstelligen, is dat ook achterstandskinderen meer gebruik gaan maken van de reguliere kinderopvang. Hun lagere deelname hangt onder andere samen met de financiële situatie van hun ouders, stelt het SCP (2016). Van het verhogen van de financiële toegankelijkheid mag dus een positief effect worden verwacht (Kindcentra 2020, 2015). De SER (2016a) concludeert dat segregatie in de kinderopvang vooral kan worden bestreden door de financiële toegankelijkheid ervan te verhogen, met name voor de groepen die er nu geen gebruik van maken.

Kim Putters (SCP) merkt op dat 'kinderopvang' in migrantenculturen vaak als meer vrijblijvend wordt ervaren dan 'school'. Onderwijs heeft een aura van verplichting en dat kan in migrantenculturen, waar de autoriteitsgevoeligheid vaak relatief groot is, verschil maken. School is ook belangrijk voor emancipatie, want door schoolprestaties kunnen kinderen het 'verder brengen' dan de ouders – een tweede belangrijke overweging in een migrantencultuur. Migrantenouders zijn wellicht dus eerder geneigd hun kind naar een kinderopvang te sturen als die deel uitmaakt van, of gepresenteerd wordt als, een 'onderwijs'voorziening.

Door bij de signatuur van de voorschoolse voorziening de educatieve component duidelijker te benoemen, kunnen met name ouders uit migrantengroepen meer geprikkeld worden om hun kinderen deel te laten nemen. Deze ouders zijn over het algemeen zeer gemotiveerd hun kinderen een hoog onderwijsniveau te laten behalen. Daarbij is het wel van belang goed aan ouders uit te leggen dat het educatieve aanbod voor deze jonge kinderen er anders uitziet dan voor schoolgaande kinderen.



### 3.4 Betere kwaliteit

De meerwaarde van onderwijs en kinderopvang voor de ontwikkeling van kinderen is sterk afhankelijk van de geboden kwaliteit. Ook op dat punt valt verbetering te boeken. In Nederland is de sociaal-emotionele kwaliteit van de voorschoolse voorzieningen over het algemeen voldoende tot hoog, maar deze instellingen scoren internationaal gezien laag tot gemiddeld op educatieve kwaliteit (OECD, 2016b; Leseman en Veen, 2016). Vooral kinderen met een achterstand zouden voor hun ontwikkeling gebaat zijn bij kwaliteitsverbetering (CPB, 2017; Leseman en Veen, 2016).

Onderzoek (SER, 2016a) laat zien dat kwaliteit een belangrijke randvoorwaarde is voor het verminderen van achterstanden door kindvoorzieningen. Daarbij is het belangrijk op vroege leeftijd te beginnen. Investeren in jonge kinderen met een achterstand loont, omdat het rendement van zulke investeringen in de vroege kinderjaren groter is dan het rendement op latere leeftijd. De SER spreekt van een multiplier-effect.

Samenwerking tussen kinderopvang en school is geen voorwaarde voor kwaliteitsverhoging maar kan daar wel toe bijdragen. De expertise van professionals met verschillende achtergronden kan dan beter worden ingezet voor de ontwikkeling van kinderen.

#### Investeren loont

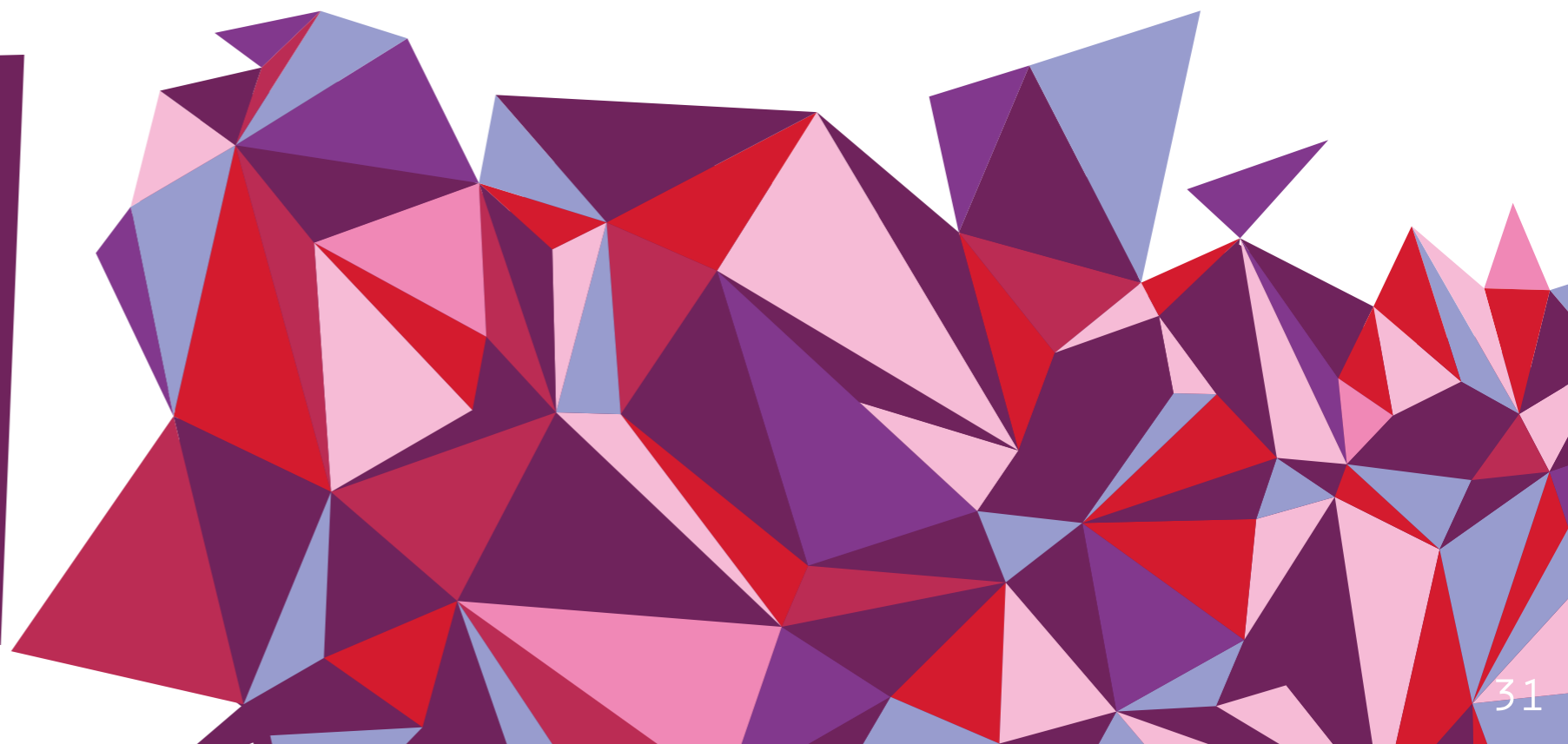
Bij de LOGSE-hervorming die in de jaren negentig in Spanje werd doorgevoerd, kregen kinderen op drie- in plaats van op vierjarige leeftijd gratis toegang tot voorschoolse voorzieningen en werd ook de kwaliteit sterk verbeterd. Een grote stijging van de deelname was het gevolg. Bij kinderen die naar deze instellingen gingen, verbeterden de vaardigheden significant. De maatschappelijke baten (voor kinderen, ouders en belastingbetaler) bleken ruim vier keer zo groot als de kosten. Tweederde van de totale opbrengst kwam ten goede aan de belastingbetaler.

Belangrijkste factor was de positieve invloed op de leesvaardigheid en ontwikkeling van kinderen. Op jongvolwassen leeftijd bleken kinderen die aan LOGSE-programma's hadden deelgenomen, over een hoger taalbeheersingsniveau te beschikken dan zij die niet hadden deelgenomen. Het ging daarbij vooral om kinderen met lager opgeleide ouders (OECD, 2016a; Van Huizen e.a., 2016).

### 3.5 Betere toegang tot integrale dienstverlening

Als in een geïntegreerde voorziening professionals werken met diverse achtergronden en vanuit verschillende disciplines, neemt de kans toe dat er voor ieder kind een plek is binnen die voorziening, ongeacht zijn mogelijkheden of beperkingen. Het wordt dan gemakkelijker om in de dagelijkse en vertrouwde omgeving van het kind te differentiëren en te personaliseren, al naar gelang de ontwikkelbehoeften van het kind.

Zo kan het toevoegen van professionals uit de jeugdhulp aan het team meerwaarde opleveren voor kinderen. Zij zijn immers toegerust om problemen in de ontwikkeling tijdig te signaleren, om kinderen de ondersteuning te bieden die zij nodig hebben en om daarover constructief het gesprek te voeren met ouders. Dit maakt vroegsignalering mogelijk, waardoor op jongere leeftijd sneller interventies kunnen worden ingezet en op de lange termijn een verschuiving kan ontstaan van curatieve zorg naar preventie. Ook het team van leerkrachten en pedagogisch medewerkers wordt ontzorgd door de laagdrempelige aanwezigheid van professionals op het gebied van jeugdhulp en gezinszorg, die ook laagdrempelig beschikbaar zijn voor ouders.



# MEERWAARDE VOOR OUDERS

## 4.1 Ouders worden ontzorgd

Voorzieningen die goed samenwerken, kunnen ouders op verschillende manieren ontzorgen. Samenwerking vermindert de logistieke en administratieve inspanningen die zij moeten leveren in het spitsuur van het leven. Als een kind ziek is, moet een ouder nu vaak twee, drie instanties op de hoogte stellen. Hetzelfde geldt als een kind bijvoorbeeld een dieet of allergie heeft. Als school en kinderopvanginstanties met één frontoffice werken, kunnen ouders in één keer aanmelden, afmelden en afspraken maken.

Het kan ouders ook helpen als kindvoorzieningen in één gebouw zijn ondergebracht. Zo'n 'one stop shop' is vooral prettig voor ouders met kinderen in verschillende leeftijden. Zij hoeven dan niet meer heen en weer te vliegen tussen de dagopvang waar hun jongste kind op zit en de school en/of bso waar het oudste op zit. Het stressniveau van ouders daalt waarschijnlijk als alle kinderen op één locatie kunnen worden gebracht en opgehaald (CPB, 2017).

## 4.2 Meer mogelijkheden tot maatschappelijke participatie

Uiteenlopende openingstijden van school en kinderopvangvoorzieningen betekenen voor ouders vaak een versnippering van tijd over de dag. Dat kan een belangrijke barrière vormen voor het verichten van betaalde arbeid (SER, 2011; Baaijens, 2006) en andere activiteiten, zoals mantelzorg, vrijwilligerswerk en andere vormen van participatie. Aanpassing en afstemming van de tijden waarop de kinderen op school of kinderopvang zitten, kan ervoor zorgen dat ouders hun verschillende bezigheden beter kunnen combineren en coördineren.

Het effect van meer samenwerking op de arbeidsparticipatie van ouders is ongewis, maar verschillende recente onderzoeken leiden tot de conclusie dat dit effect gering is. Ouders reageren vooral op financiële prikkels. Verhoging van de kinderopvangtoeslag is daarom hoogstwaarschijnlijk een effectiever middel voor het verhogen van de arbeidsparticipatie (CPB, 2017; Havnes en Mogstad, 2011). Daarbij moet worden aangetekend dat de arbeidsparticipatie in Nederland al relatief hoog is, en verdere verhoging met kleine stapjes zal gaan. Bij verhoging van de kinderopvangtoeslag treedt een substitutie-effect op, waarbij informele zorg, bijvoorbeeld door grootouders, vervangen wordt door professionele kinderopvang. Desondanks is de kinderopvangtoeslag een van de meest effectieve fiscale instrumenten voor het verhogen van de arbeidsparticipatie (CPB, 2015).

Wel merken wij op dat onderzoeken zoals hierboven genoemd altijd uitgaan van de bestaande situatie. Wij kunnen ons voorstellen dat er ruimte is om de arbeidsparticipatie van ouders, met name van moeders, op de lange termijn te vergroten. Hierbij kan worden gewezen op de LOGSE-hervorming

in Spanje, die wel winst opleverde voor de arbeidsparticipatie van ouders: tien extra kinderen in de kinderopvang leidde tot twee extra werkende moeders (OECD, 2016a; Dumhs e.a., 2017). De Nederlandse situatie en arbeidsmarktproblematiek wijkt natuurlijk wel af van de Spaanse.

#### 4.3 Meer ruimte voor pedagogisch partnerschap

Ieder kind heeft andere talenten en ontwikkelt zich anders. Ouders hebben ervaringskennis en zijn verantwoordelijk voor hun kind. Kinderopvang en school hebben professionele pedagogische expertise. Dat vraagt een actief en gelijkwaardig partnerschap in de driehoek ouders-pedagogisch medewerker-leerkracht. De professionele kindvoorzieningen kunnen hierbij een partner zijn van ouders bij de opvoeding en ontwikkeling van kinderen. Ouders worden hierin echter beperkt door de kloof tussen kinderopvang en onderwijs. Zij moeten hun ervaringskennis over de ontwikkeling en het gedrag van hun kind apart bespreken met de leerkracht en de pedagogisch medewerker.

Actieve betrokkenheid van ouders wordt ook bemoeilijkt door de omgang van beide sectoren met kindgegevens. De school en de kinderopvang zijn wettelijk verplicht afzonderlijk van elkaar een (educatieve) administratie te voeren. Ouders hebben op elk moment recht op inzage in het (leerling) dossier van hun kind. Bij een afwijkende mening mogen zij hun zienswijze laten opnemen, maar in de inhoud hebben zij verder geen invloed. Uit een enquête van Ouders & Onderwijs onder ouders van kinderen tussen de 2,5 en 18 jaar blijkt dat de helft van deze ouders niet weet welke gegevens er over hun kind worden verzameld en dat bijna driekwart van hen toegang zou willen hebben tot een digitaal dossier van hun kind (enquête Ouders & Onderwijs t.b.v. de binnenkort te publiceren 'Staat van de Ouder').

Ook voor de hier genoemde beperkingen geldt dat zij extra problematisch zijn voor ouders uit achterstands- en migratiemilieus, voor wie het toch al moeilijker is om contacten te onderhouden met school en kinderopvanginstellingen.

Als kindvoorzieningen samenwerken, kunnen ouders gemakkelijker als partner functioneren bij het afspreken van één pedagogisch beleid dat door de verschillende voorzieningen wordt uitgevoerd. Als de school en de kinderopvang dan ook nauw samenwerken met de lokale partners rondom het kind en het gezin, ontstaat een integrale aanpak, die nauw aansluit op de visie van één gezin, één plan en één regie.

#### 4.4 Bijdrage aan sociale cohesie

Als samenwerking uitmondt in een geïntegreerd centrum met weinig drempels en veel voorzieningen, kan dit een belangrijke functie vervullen in het sociaal domein, met de potentie uit te groeien tot een community center, waar ook ouders graag heen gaan. Ouders kunnen elkaar dan laagdrempelig ontmoeten voor, tijdens en ook buiten de tijden dat hun kind wordt opgevangen of naar school gaat.

Voorals ouders met minder sociale bindingen, zoals alleenstaande ouders in de bijstand, nieuwkomers en ouders met een lage sociaal-economische status hebben daar profijt van. Het sociaal isolement waarin een deel van hen verkeert, wordt dan doorbroken en zij krijgen meer kansen voor het opbouwen en onderhouden van een stabiel sociaal netwerk.

In België, Engeland, Duitsland en de Scandinavische landen is een voorziening ontwikkeld die een aanbod van hoogwaardige pedagogische kwaliteit combineert met bredere gezinsondersteuning in de vorm van ontwikkelings- en integratiemogelijkheden voor ouders. Zo'n voorziening zou ook in Nederland grote meerwaarde kunnen hebben, zeker in achterstandswijken. Door de directe relatie met het belang van hun kind worden ouders sterk gemotiveerd om aan zulke programma's deel te nemen. Dat kan gebeuren in de uren waarop hun kind op school of kinderopvang zit. Ouders hoeven dan niet meer naar cursussen waarvoor zij kinderopvang moeten regelen.

Ook het kind is met een dergelijke complementaire opzet gediend. Ouders kunnen samen met hun kind worden geobserveerd, waardoor beter zicht ontstaat op de uitwerking van programma's. Verder kunnen ouders door deze ondersteuning een grotere bijdrage leveren aan de ontwikkeling van hun kinderen. En neemt de kans toe dat zij erin slagen de sociaal-economische status van het gezin te verbeteren.

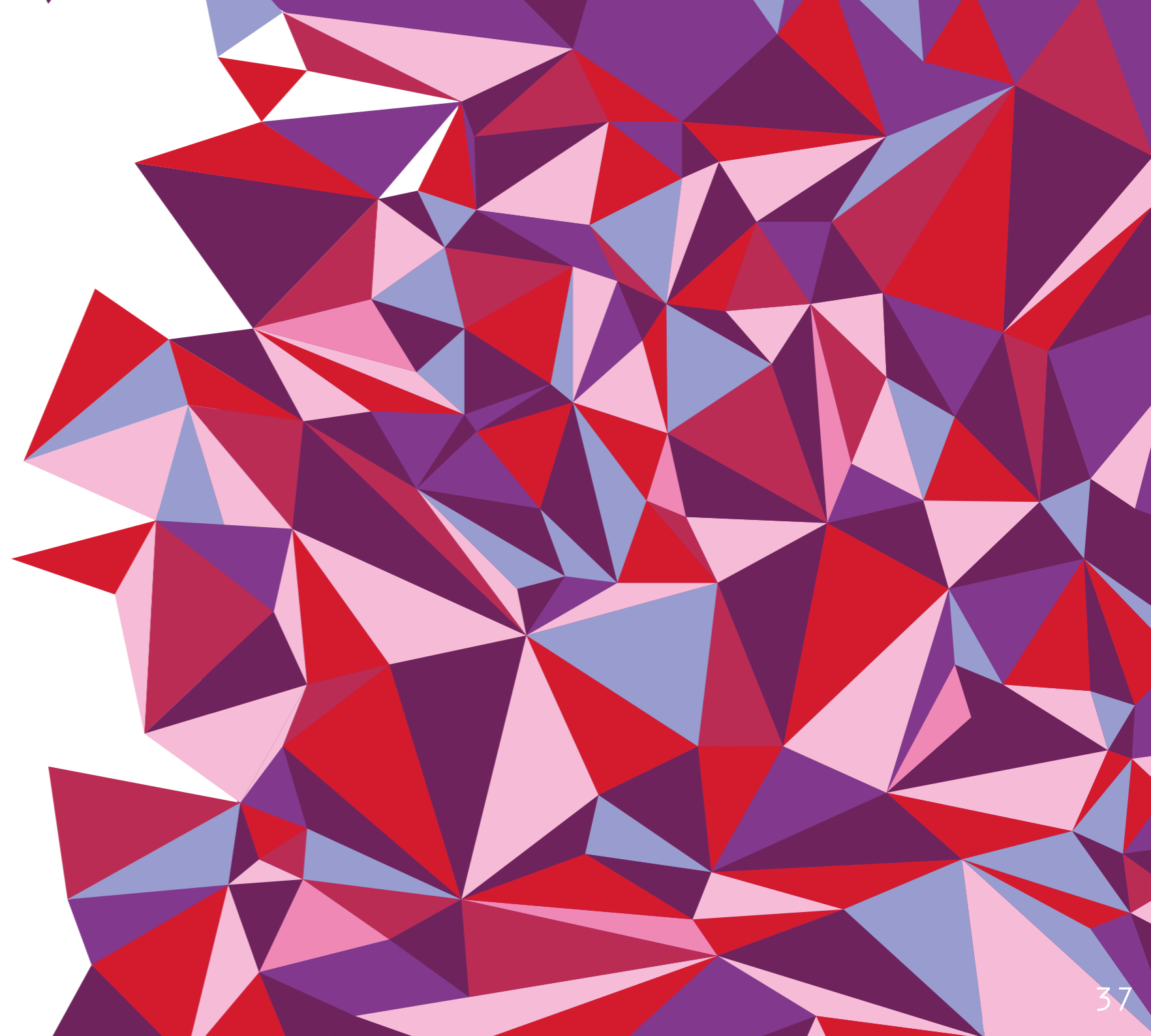
Het is goed voorstelbaar dat integratie van voorzieningen langs deze weg ook een kostenbesparing oplevert. Ouders in een achterstandssituatie hoeven dan immers niet meer te worden benaderd via arbeidsintensieve en dus kostbare programma's op basis van huisbezoek, maar komen zelf naar de voorziening toe.

## Poelenburg positief

De gemeente Zaanstad heeft in februari 2017 het actieplan Poelenburg en Peldersveld vastgesteld naar aanleiding van de overlast en onrust die in de zomerperiode van 2016 ontstond. De doelstelling van het actieplan is te bereiken dat deze wijken open, divers en kansrijk zijn. Daarbij worden vijf centrale opgaven onderscheiden: Jongeren, Opvoeding, Taal, Participatie/werk/armoede en Vuil.

Op het terrein van opvoeding en onderwijs is met de schoolbesturen afgesproken een scala van activiteiten te ontplooiën op het gebied van taal, voorlichting over burgerschap en het invoeren van het concept 'Vreedzame wijk'. Dit gebeurt in overleg met ouders en andere professionals in de wijk, in het kader van het tegengaan van segregatie en het bevorderen van de sociale cohesie. De gemeente stelt hiervoor een zodanig budget ter beschikking aan de samenwerkende kinderopvang- en onderwijsorganisaties dat alle kinderen in deze wijken vanaf twee jaar een vve-programma kunnen volgen.

De verwachting is dat aan meer bewoners een taaltraject aangeboden kan worden nu dit loopt via de kinderopvang en de scholen. Dit draagt bij aan de maatschappelijke participatie van deze ouders en het verhogen van hun kansen.



# MEERWAARDE VOOR PROFESSIONALS



## 5.1 Naar een gezamenlijke professionele cultuur

Pedagogisch medewerkers en leraren leven in veel opzichten in verschillende werelden. Hun kern-taak verschilt, evenals hun beroepsattitude, hun arbeidsrechtelijke omgeving en hun opleiding (Van Delden, 2009). Tussen beide sectoren bestaan mede daardoor grote verschillen in cultuur en status. Als pedagogisch medewerkers en leraren gaan samenwerken in een team, is de toegevoegde waarde van elk van de professionals niet altijd meteen evident.

Samenwerking is essentieel voor het verminderen en overbruggen van deze verschillen en het creëren van gelijkwaardiger relaties. Samenwerking vraagt van de professionals onder meer dat zij een inhoudelijk raakvlak vinden en de kinderen en ouders benaderen in onderlinge afhankelijkheid. Maar ook samen pionieren is belangrijk, tijd nemen om elkaar te leren kennen, dezelfde taal te leren spreken en daaraan plezier te ontlenen (Van Delden, 2009).

## 5.2 Werken in interprofessionele teams

Bij samenwerking tussen school en kinderopvanginstanties kunnen professionals meer kansen krijgen voor verdere opleiding, loopbaanontwikkeling, functiedifferentiatie en doorstroming. Dat geldt vooral als wordt gekozen voor het vormen van interprofessionele teams. Er kan dan worden gestreefd naar één functiegebouw, waarin medewerkers van verschillende opleidingsniveaus (mbo, hbo, wo) en met uiteenlopende expertises (pedagogiek, onderwijs) samenwerken en van elkaar leren.

Dit komt ten goede aan de pedagogische en didactische kwaliteit van zowel kinderopvang als primair onderwijs (CPB, 2017). Werken in interprofessionele teams is gunstig voor het vormgeven van een doorgaande pedagogische ontwikkellijn voor het kind. Daarmee ontstaat continuïteit in het leren en het leggen van verbindingen tussen de verschillende leercontexten: het verbinden van het naschoolse, buitenschoolse en voorschoolse met het schoolse leren, en het verbinden van formeel en informeel leren (Van der Kooij, 2013). Ook stemt het ouders tevreden ('Meerdere professionals kijken naar mijn kind').

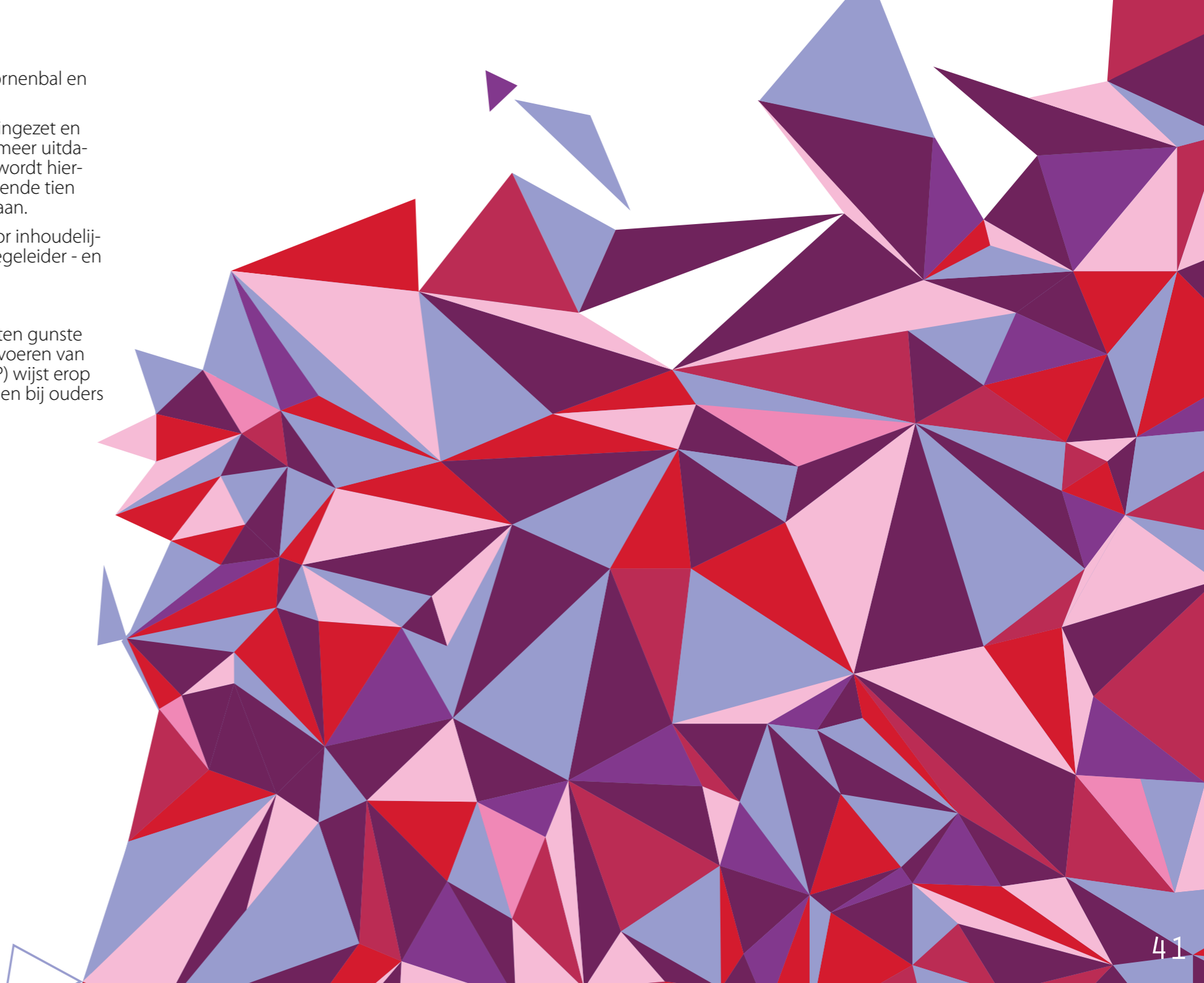
De (pedagogische) professional van de toekomst is dan ook steeds vaker 'T-shaped' opgeleid. De T-shape verwijst naar hun veelzijdige toerusting: zij zijn specialist in het eigen vakgebied, maar beschikken daarnaast over basiskennis van aanpalende vakgebieden en generieke competenties die belangrijk zijn bij interprofessionele samenwerking. T-shaped professionals spelen een belangrijke rol

als bruggenbouwers en grensverkenners bij ontwikkelings- en innovatieprocessen (Doornenbal en De Leve, 2014; Bruining e.a., 2012).

Bij samenwerking in interprofessionele teams kunnen professionals ook breder worden ingezet en elkaar binnen de bevoegdheidsregels gemakkelijker vervangen. Daarmee ontstaat ook meer uitdaging en afwisseling, en een prettiger en meer stimulerende werkomgeving. Bovendien wordt hiermee een bijdrage geleverd aan bestrijding van het lerarentekort dat gedurende de komende tien jaar in het primair onderwijs wordt verwacht doordat veel leerkrachten met pensioen gaan.

Vindt de samenwerking plaats in de vorm van model 4 of 5, dan ontstaat ook ruimte voor inhoudelijke specialisering - zoals jonge kind/oudere kind, rekenen/taal/muziek/sport en intern begeleider - en voor specialismen op het gebied van financiën, logistiek, bedrijfsvoering en fondsen.

Het CPB verwacht dat het delen van één locatie de samenwerking tussen professionals ten gunste kan beïnvloeden: zij hebben dan meer contact, wat informatie-uitwisseling en het doorvoeren van een doorlopende ontwikkellijn voor de kinderen kan vergemakkelijken. Kim Putters (SCP) wijst erop dat samenwerking in één gebouw ook als voordeel zou kunnen hebben dat wederzijds en bij ouders meer vertrouwen groeit: 'Je ziet wat je allebei doet.'



# ADVIEZEN

6

In dit hoofdstuk beschrijft de taskforce zijn adviezen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in drie categorieën. De adviezen 1 tot en met 5 zijn inhoudelijk van aard. De adviezen 6 tot en met 11 hebben betrekking op het verbeteren van randvoorwaarden voor succesvolle samenwerking. De adviezen 12 en 13 gaan verder dan het bevorderen van samenwerking; zij zijn gericht op het mogelijk maken van volledige integratie van kindvoorzieningen als toevoeging aan de bestaande samenwerkingsvormen en op het vergroten van de toegankelijkheid van de kinderopvang.

Bij de eerste twee categorieën hebben wij per advies aangegeven voor welke Oberon-modellen (zie hoofdstuk 1.3) zij toepasbaar zijn. De kosten die gemoeid zijn met het realiseren van de adviezen hebben wij aangegeven voor zover zij voor rekening komen van het rijk.

## 6.1 Inhoudelijke adviezen

De hieronder volgende adviezen hebben betrekking op het verbeteren en vergemakkelijken van de mogelijkheden tot samenwerking.

### Advies 1 Ontwerp een doorlopend pedagogisch curriculum

De educatieve kwaliteit van voorschoolse voorzieningen in Nederland is laag tot gemiddeld, zo blijkt uit onderzoeken van de OECD, CARE en Pre-Cool (OECD, 2016b; Slot, 2016; Leseman en Veen, 2016). De educatieve kwaliteit wordt bepaald door de hoeveelheid en kwaliteit van de interacties tussen pedagogisch medewerkers en kinderen. De onderzoekers bevelen aan de educatieve kwaliteit te verhogen met behulp van een gezamenlijk pedagogisch curriculum voor kinderen van nul tot en met twaalf jaar. Zo'n curriculum is niet, zoals in Nederland vaak wordt gedacht, een lijst met alle activiteiten die moeten worden uitgevoerd, maar biedt een standaard voor de behoeften van kinderen in deze ontwikkelfase, aansluitend bij de kerndoelen van opvang en onderwijs, waaraan pedagogisch medewerkers een leidraad kunnen ontleenen.

Het Bureau Kwaliteit Kinderopvang publiceert in 2017 een pedagogisch curriculum voor het jonge kind in voorzieningen die vallen onder de Wko. Onder pedagogisch curriculum wordt daarbij verstaan:

- de ervaringen die het jonge kind nodig heeft om zich optimaal te ontwikkelen;
- de omgeving waarin het jonge kind optimaal kan spelen en leren, de wereld en het leven kan ontdekken, talenten kan ontwikkelen en kan leren participeren in een democratische 21-eeuwse samenleving;
- hoe beroepskrachten deze omgeving voor jonge kinderen kunnen creëren en wat de hoofdlijnen zijn voor hun kwalitatief pedagogisch handelen;
- hoe organisaties beroepskrachten daarbij kunnen ondersteunen.

In het primair onderwijs behoeft het landelijk curriculum actualisering, zoals is gebleken uit gesprekken met vele (praktijk)deskundigen en uit rapporten van onder meer de WRR, de Onderwijsraad en de commissie-Dijsselbloem. De huidige kerndoelen sluiten op onderdelen namelijk niet meer goed aan op wat het vervolgonderwijs, de maatschappij en de arbeidsmarkt van het kind vragen.

Dit heeft er toe geleid dat in de onderwijssector wordt gewerkt aan herziening van het curriculum voor het primair en het voortgezet onderwijs, tot voor kort onder de naam 'Onderwijs 2032'. Daarbij wordt onder andere aandacht besteed aan doorlopende leerlijnen, onder andere tussen voorschoolse educatie en het primair onderwijs (voor praktijkvoorbeelden zie <http://magazine.onderwijs2032.nl/onderwijs2032-in-de-praktijkss/versterking-van-doorlopende-leerlijnen>). De ontwikkeldoelen die de SLO heeft opgesteld voor kinderen van twee tot zeven jaar kunnen handvatten bieden voor het vormgeven van deze doorgaande ontwikkellijn (SLO, 2011).

Bij de herziening wordt gestreefd naar een kerncurriculum, dat beperkter in omvang is dan het huidige curriculum. Rond dit kerncurriculum krijgen scholen de ruimte om eigen keuzes te maken bij de inrichting van het onderwijs. Er ontstaat ook meer ruimte om het onderwijs te verbinden met activiteiten binnen en buiten de school (zie <http://magazine.onderwijs2032.nl/onderwijs2032-in-de-praktijksssss/kern-en-keuzeruimte-in-het-primair-onderwijs>).

De OECD (2016b) geeft ook aan dat het Nederlandse stelsel van voorschoolse voorzieningen gefragmenteerd is. Voor verschillende doelgroepen bestaan verschillende voorzieningen. Het is van belang dat in het aanbod van deze voorzieningen consistentie ontstaat en dat dit aanbod aansluit op het aanbod van het primair onderwijs. De ontwikkeling van een kind is ermee gediend dat de overgang van voorschoolse voorziening naar school zo klein mogelijk is.

Een doorlopend curriculum kan hieraan bijdragen, als alle voorzieningen dit curriculum aanhouden in hun aanbod. Voor het aanbod en de kwaliteit maakt het dan minder uit welke voorziening gekozen wordt, en de start van de basisschool sluit aan waar de voorschoolse voorziening eindigt.

#### Advies

Advies aan de rijksoverheid: Geef het Bureau Kwaliteit Kinderopvang en de betrokkenen bij het traject curriculumherziening primair en voortgezet onderwijs opdracht om gezamenlijk te zorgen voor aansluiting tussen enerzijds het pedagogisch curriculum in de kinderopvang en het aanbod in de buitenschoolse opvang, en anderzijds de kerndoelen van het onderwijs, zodat één curriculum ontstaat voor kinderen in de leeftijd van nul tot en met twaalf jaar. Faciliteer vervolgens de implementatie van dit nieuwe curriculum.

#### Toepassing

Het geadviseerde nieuwe pedagogisch curriculum kan worden gebruikt in alle vier de modellen. Juist in de huidige situatie, waarin kinderen vanuit verschillende kinderopvanginstellingen instromen naar één school, en waarin kinderen uit één school na schooltijd naar verschillende bso's gaan, vereenvoudigt dit de doorgaande lijn.



## Advies 2 Bevorder pedagogisch partnerschap van ouders

De zorg voor kinderen wordt gedurende de dag regelmatig overgedragen van de ene naar de andere professional. Voor ouders is het onwenselijk als zij, om betrokken te blijven bij de ontwikkeling van hun kind, afzonderlijk contact moeten onderhouden met de onderwijs- en de kinderopvangprofessionals, die hun begeleiding bovendien vaak niet met elkaar afstemmen.

Eenduidige communicatie met de professionals rondom hun kind is voor ouders van groot belang. Schiet deze communicatie tekort, dan kunnen ouders hun rol niet goed uitoefenen. Afstemming krijgt vorm in een gezamenlijke dialoog en regelmatige voortgangsgesprekken met alle betrokkenen.

In model 3 en 4 kan aan het kind een vraaggestuurd aanbod worden gedaan dat is toegesneden op zijn individuele ontwikkelingsmogelijkheden. Ouders en professionals kunnen via gezamenlijke dialoog in gelijkwaardigheid tot afspraken komen over het programma en het digitaal educatief dossier voor het kind. Ouders brengen daarbij hun ervaringsdeskundigheid in en de leraar en pedagogisch medewerker hun professionele expertise.

Praktijkvoorbeelden als Mondomijn en Laterna Magica laten zien hoe deze dialoog kan worden georganiseerd. Zij gebruiken hiervoor bijvoorbeeld een portfolio per kind, waarin doelen worden gesteld en de voortgang wordt bijgehouden. Dit wordt periodiek besproken in de driehoek ouder/kind/professional.

### Advies a

Advies aan scholen en kinderopvanginstellingen die samenwerken volgens model 3 en 4: Leg in het schoolplan en het pedagogisch beleidsplan vast hoe het partnerschap met ouders vorm krijgt en hoe de gebundelde communicatie tussen de betrokken professionals en de ouders wordt georganiseerd. Het gaat daarbij zowel om de ontwikkeling en het digitaal educatief dossier van het kind als om praktische dagelijkse kwesties.

### Advies b

Advies aan het veld: Voeg het item 'communicatie met ouders' toe aan de website [ScholenOpDeKaart.nl](https://www.scholenopdekaart.nl) en neem daarin de feedback van ouders op over het partnerschap dat zij ervaren en over hun communicatie met de samenwerkende scholen en kinderopvanginstellingen.

### Toepassing

Pedagogisch partnerschap in de driehoek professionals/ouders/kinderen is van belang in de modellen 3 en 4.

### Advies 3 Creëer tijd voor afstemming en ontwikkeling

Professionals ervaren de grote cultuurverschillen tussen kinderopvang en onderwijs als belangrijkste knelpunt voor samenwerking (Oberon, 2016). Deze cultuurverschillen kunnen worden overbrugd, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van een gezamenlijke visie en het leren van en met elkaar op basis van gelijkwaardigheid.

Cultuurverschillen bespreekbaar maken en overbruggen kost wel tijd. Professionals moeten elkaar ontmoeten, van elkaar leren en elkaars taal leren spreken. Zo kan kruisbestuiving plaatsvinden. Met name in de kinderopvang wordt een gebrek aan tijd voor afstemming met het onderwijs en (gezamenlijke) professionalisering ervaren.

#### Advies a

Advies aan het veld: Begin met het formuleren van een gezamenlijke visie. Een gezamenlijke visie opent de weg naar verbinding en vergemakkelijkt het overbruggen van cultuurverschillen. Het veld kan hierbij gebruik maken van de vele informatie die hierover al beschikbaar is (zie advies 6).

#### Advies b

Advies aan sociale partners: Installeer een paritaire werkgroep van werkgevers en werknemers uit onderwijs, kinderopvang en welzijn. Geef deze werkgroep opdracht in de cao's kinderopvang, welzijn en primair onderwijs een paragraaf uit te werken waarin afspraken worden opgenomen over voldoende afstemmings- en ontwikkelingsuren in alle sectoren en over een nieuwe beroepen- en opleidingenstructuur (zie tevens advies 4).

#### Advies c

Advies aan de rijksoverheid: Pas de beschikbare macrobudgetten aan indien in de cao's uren worden vastgelegd voor afstemming en ontwikkeling. Voor de kinderopvang gaat het om het verhogen van de maximum-uurprijs voor kinderdagopvang en buitenschoolse opvang. Voor de peuterspeelzalen en het vve-aanbod gaat het om het verhogen van de middelen die gemeenten ontvangen.

#### Toepassing

Werken vanuit een gezamenlijke visie en het beschikbaar hebben van voldoende tijd voor afstemming en scholing helpt bij het overbruggen van cultuurverschillen in de modellen 3 en 4.

### Inschatting kosten

De kosten voor 1 extra uur per week voor pedagogisch medewerkers in de kinderopvang worden geschat op structureel € 13 miljoen.

NB.: Voor de kosten is een inschatting gemaakt van:

- Het aantal fte dat zich bezighoudt met driejarigen en bso, exclusief gastouderopvang: circa 27.860 fte.
- De loonkosten zijn een inschatting op basis van de cao: € 40.192.
- Het totaal aantal extra fte bij 1 extra uur per week: circa 596 fte.

#### Advies 4 Stimuleer het werken in interprofessionele teams

Samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang levert voor kinderen meerwaarde op als medewerkers uit verschillende sectoren inhoudelijk samenwerken. Dit kan vorm krijgen door te werken met interprofessionele teams, waarin professionals met verschillende opleidingsniveaus en expertises (mbo, hbo en wo; pedagogiek, onderwijs en jeugdhulp) tezamen één team vormen. Dit vergroot de kans op een inclusieve speelleeromgeving, waarbinnen voor ieder kind een plek is, ongeacht zijn mogelijkheden of beperkingen.

Zoals eerder vastgesteld, is voldoende tijd voor afstemming en scholing daarbij essentieel. Daarnaast is het noodzakelijk dat de pedagogische samenwerking een structureel karakter heeft (Doornenbal, 2015).

De stap naar het daadwerkelijk vormen van interprofessionele teams is in het belang van een doorgaande ontwikkelijn voor het kind. Daarmee ontstaat continuïteit in het leren en het leggen van verbindingen tussen de verschillende leercontexten: het verbinden van het buitenschoolse en het schoolse leren, en het verbinden van formeel en informeel leren (Van der Kooi, 2013).

Ook is het wenselijk in (na)scholing gezamenlijk op te trekken en daadwerkelijk met en van elkaar te leren, bijvoorbeeld door teaching of coaching on the job. Een vorm van continue professionalisering is de professionele leergemeenschap, waarin professionals met verschillende expertises en opleidingsniveaus vertegenwoordigd zijn, samenwerken en elkaars taal leren spreken. Deze professionals zijn gezamenlijk in staat te reflecteren op elkaars expertises en vaardigheden.

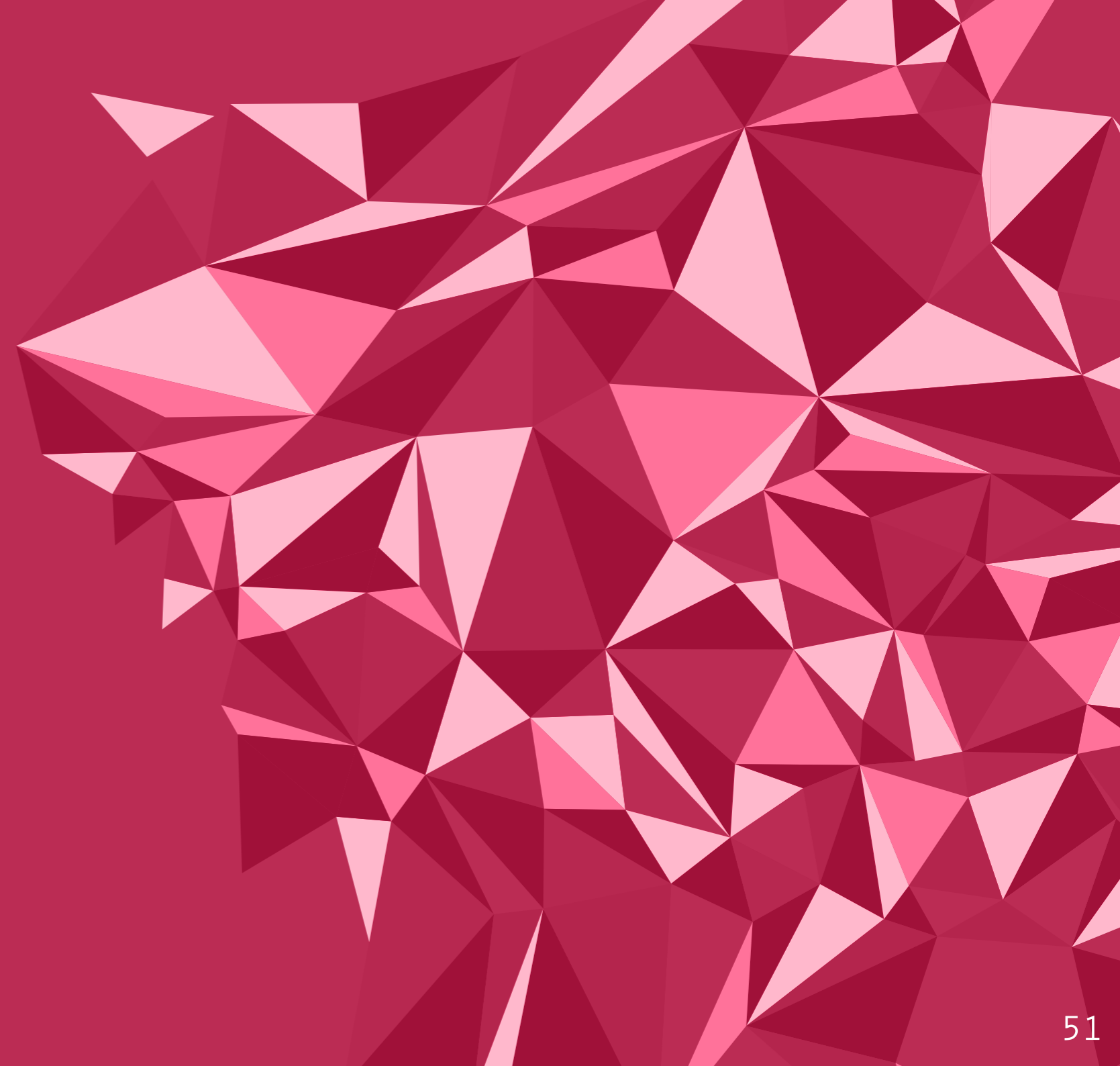
#### Advies

Advies aan werkgevers, werknemers en rijksoverheid: Stimuleer het werken in interprofessionele teams. Geef daartoe opdracht om een nieuwe beroepenstructuur en een nieuwe opleidingenstructuur uit te werken (zie tevens advies 3). Dit kan in een traject dat vergelijkbaar is met het traject dat in de zorg is doorlopen onder de naam 'Naar nieuwe zorg en zorgberoepen'. Dit omvat onder meer:

- Beter laten aansluiten van de opleidingen voor professionals en leidinggevendenden op de trend naar meer samenwerking, zodat meer inzicht ontstaat in elkaars expertise en een gedeelde professionele taal ontstaat. Het gaat hierbij zowel om de initiële scholing als om nascholing en continue professionalisering.
- Het ontwerpen van één functiegebouw voor personeel uit verschillende sectoren en met verschillende opleidingsniveaus.

#### Toepassing

Werken in interprofessionele teams is van meerwaarde in modellen 3 en 4.



## Advies 5 Ontwikkel een digitaal educatief dossier

De manier waarop kinderopvanginstellingen en scholen omgaan met gegevens over kinderen is niet gestandaardiseerd. Zowel de aard van deze gegevens als de manier waarop zij worden vastgelegd, verschilt tussen en soms ook binnen beide sectoren. Ook de mate waarin scholen en kinderopvanginstellingen gegevens uitwisselen, loopt uiteen.

Als kinderopvanginstellingen en scholen gemakkelijker gegevens over een bepaald kind kunnen inzien en uitwisselen in de vorm van een digitaal educatief dossier, kan dat meerwaarde opleveren voor zowel kind als ouders. Doordat de zorg voor het kind dan goed kan worden gedeeld, wordt zijn ontwikkeling en welbevinden optimaal ondersteund. Voor ouders betekent een digitaal educatief dossier van hun kind dat een gelijkwaardig partnerschap met school en kinderopvang niet langer wordt belemmerd door de scheiding tussen de dossiers van beide sectoren.

In sommige branches wordt al gebruik gemaakt van de mogelijkheden van digitale technologie om intensieve interactie tussen professional en cliënt te faciliteren. Dat is bijvoorbeeld het geval in de gezondheidszorg met het elektronisch patiëntendossier. Voor de communicatie over praktische zaken staan tal van apps ter beschikking van onderwijs, kinderopvang en ouders. Daarmee is tweerichtingverkeer en dialoog mogelijk en blijft de administratieve belasting van de communicatie beperkt.

Voor het vereenvoudigen van de informatieoverdracht is het belangrijk dat de verschillende betrokken partijen in het licht van de privacywetgeving consensus hebben over de vraag welke informatie tussen wie mag of moet worden uitgewisseld. Per type informatie is mogelijk een ander beveiligingsniveau gewenst en zal in meer of mindere mate de privacywetgeving een rol spelen.

### Advies a

Advies aan de rijksoverheid: Ontwikkel samen met de verschillende belanghebbenden en veldpartijen een model waarin is uitgewerkt welke partijen welke informatie noodzakelijkerwijs met elkaar moeten delen in het digitaal educatief dossier. Uitgangspunt is hierbij dat de informatie het kind volgt en dat ouders altijd gerechtigd zijn de gegevens in te zien. Maak hierbij gebruik van de kennis die is opgedaan bij de ontwikkeling van het elektronisch patiëntendossier.

### Advies b

Advies aan de rijksoverheid: Draag zorg voor de totstandkoming van een digitale infrastructuur voor de uitwisseling van informatie.

### Advies c

Advies aan de leveranciers van kindvolgsystemen: Draag zorg voor de aansluiting van het geleverde systeem op de uitwisselingsinfrastructuur.

### Toepassing

Het educatief dossier levert meerwaarde op bij de overdracht van gegevens in alle vier de modellen.



## 6.2 Adviezen m.b.t. randvoorwaarden

Structurele samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs stuit op een reeks knelpunten in de randvoorwaardelijke sfeer. Deze knelpunten gaan zwaarder spelen naarmate de beoogde samenwerking intensiever is. Met de hierna volgende adviezen beogen wij de mogelijkheden om deze barrières te overwinnen, te verruimen.

### Advies 6 Zorg voor een brede verspreiding van beschikbare kennis

De mate en de vorm waarin scholen en kinderopvanginstellingen samenwerken, en de wijze waarop die samenwerking haar beslag krijgt, moeten passen bij de lokale situatie en bij de behoeften van de verschillende betrokken partijen. Om succesvol te kunnen samenwerken is daarom een gestructureerde aanpak belangrijk. Er moet een goede interne en externe analyse worden gemaakt, gevolgd door het formuleren van een gezamenlijke visie en concrete doelstellingen.

Er is al veel informatie beschikbaar over het faciliteren en realiseren van samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang. Ook zijn er op diverse plekken in Nederland goede en inspirerende voorbeelden te vinden van samenwerking met een grote meerwaarde voor kinderen, ouders en professionals. Desondanks blijkt in de praktijk dat scholen, kinderopvanginstellingen en gemeenten hiervan vaak nog onvoldoende op de hoogte zijn. Goede en betrouwbare informatievoorziening kan helpen de stap te maken van een beperkt aantal pioniers naar een grotere groep koplopers.

#### Advies a

Advies aan de samenwerkende brancheorganisaties (VNG, Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang, Brancheorganisatie Kinderopvang, PO-Raad en Sociaal Werk Nederland): Zet gezamenlijk een (tijdelijke) ondersteuningsstructuur op waarmee kennis en informatie laagdrempelig beschikbaar wordt gesteld. Bied daarbij ook een landelijk overzicht van aansprekende en inspirerende voorbeelden.

#### Advies b

Advies aan de rijksoverheid: Geef opdracht om wetenschappelijk onderzoek te laten doen naar de toegevoegde waarde van de samenwerking tussen kinderopvang, primair onderwijs en jeugdhulp.

#### Toepassing

Toegankelijk maken van beschikbare informatie en goede voorbeelden kan een belangrijke rol vervullen bij het verder verspreiden van vérgaande samenwerkingsvormen in Nederland en is van toepassing op alle modellen.

## Advies 7 Neem als gemeente initiatief en regie

Op gemeentelijk niveau zijn veel verschillende geldstromen beschikbaar voor kinderen in de leeftijd van nul tot en met twaalf jaar. Deze geldstromen verschillen bovendien per gemeente. Het kan gaan om achterstandsmiddelen vanuit het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid of vanuit het grotestedenbeleid, of om middelen vanuit welzijn, maar bijvoorbeeld ook om (preventieve) jeugdhulp en jeugdzorg, passend onderwijs of justitie. Scholen en kinderopvanginstellingen kunnen deze geldstromen moeilijk breed en flexibel inzetten omdat ze gericht zijn op verschillende doelen en vaak verschillende verantwoording vragen.

Het is op dit moment geen formele taak van de gemeente om de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang te stimuleren, behalve op het gebied van de aansluiting tussen voor- en vroegschoolse educatie voor doelgroepkinderen. In de praktijk zijn er gemeenten die dat wel al oppakken. In de 'proeftuinen' van de VNG wordt onderzocht welke rol de gemeente kan spelen bij het tot stand komen van vérgaande samenwerking en welke knelpunten zich daarbij voordoen. In de kaders worden enkele voorbeelden beschreven.

### Advies a

Advies aan gemeenten: Neem vanuit de verantwoordelijkheid voor welzijn en jeugd die de gemeente bij de decentralisatie van overheidstaken toebedeeld heeft gekregen, het initiatief en de regie om samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang tot stand te brengen. Maak hierbij ook gebruik van de Lokale Educatieve Agenda om met alle betrokken partners tot afspraken te komen over onderwijs- en jeugdbeleid. Zet daarbij in op lokaal maatwerk, kwaliteit en een verschuiving van een curatieve naar een preventieve aanpak. Bundel en ontschot hiervoor waar mogelijk gemeentelijke subsidies. En betrek het lokale jeugdbeleid hierbij, vanuit de Wmo en de Jeugdwet, zodat het daadwerkelijk kan komen tot één gezin, één plan en één regie.

### Advies b

Advies aan de VNG: Ondersteun gemeenten die verdere stappen willen zetten in het samenwerken tussen onderwijs en kinderopvang en benut daarbij de uitkomsten van de 'proeftuinen integrale kindcentra'. Ontwikkel daarvoor zo nodig handreikingen en verspreid beschikbare kennis en goede voorbeelden (zie tevens advies 6).

### Advies c

Advies aan de rijksoverheid: Geef gemeenten de mogelijkheid om budgetten te ontschotten en/of te bundelen.

## Toepassing

De gemeente kan een rol spelen in alle modellen. Ontschotte geldstromen kunnen beschikbaar worden gesteld voor scholen en kinderopvanginstellingen die ten minste structureel samenwerken.

### Maastricht: Dekkend netwerk van kindcentra

De gemeente Maastricht heeft samen met schoolbesturen, peuterspeelzaalwerk en kinderopvangorganisaties besloten een dekkend netwerk van kindcentra over de stad te ontwikkelen. Desgevraagd heeft de gemeente daarbij de regie genomen. Na de sanering van veertien basisscholen tengevolge van de ontgroening, is een proces gestart om de resterende dertig basisscholen met de peuterspeelzalen en kinderdagverblijven te concentreren tot zeventien robuuste, toekomstbestendige integrale kindcentra. De gemeente stuurt ook op deze ontwikkeling omdat zij samen met de kindpartners en partners in de zorg deze kindcentra tot werkplaatsen voor passend onderwijs-jeugdhulp in de buurt wil maken.

Om de concurrentie in de voorschool weg te nemen, segregatie aan te pakken en een ontwikkelrecht voor alle peuters te realiseren, zijn per 1 april 2016 alle peuterspeelzalen overgenomen door vier kinderopvangorganisaties die samen met de schoolbesturen bouwen aan de kindcentra.

Samen met de schoolbesturen is een Integraal Huisvestingsplan opgesteld, met twee uitvoeringsfasen tot 2024. De eerste fase is gestart. De gemeenteraad heeft 16,5 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de eerste fase van ver(nieuw)bouw. Verder koppelt de gemeente samen met haar partners afspraken in een Lokale Educatieve Agenda aan de pedagogische raamplannen van de kindcentra en ondersteunt zij daarbij via de gemeentelijke uitvoeringsdiensten welzijn, sport, cultuur en mediawijsheid.

### Hardenberg en Ommen: Combinatie redt voorschoolse voorzieningen

De gemeenten Hardenberg en Ommen hebben beide het peuterspeelzaalwerk en de kinderopvang geharmoniseerd. Dat wil zeggen dat peuterspeelzalen 'kinderdagopvang' met korte dagdelen geworden zijn. Instellingen hebben daarmee de keus om kinderdagopvang (lange dagdelen) en peuteropvang (korte dagdelen) voor kinderen van twee tot vier jaar apart of gecombineerd aan te bieden. Door deze combinatie wordt het mogelijk om locaties waar voor een van beide vormen te weinig draagvlak bestaat, toch in stand te houden.

Ook investeren beide gemeenten breed in de opleiding en kwaliteit van pedagogisch medewerkers door scholing voor alle voorschoolse voorzieningen aan te bieden. Daardoor kan zowel de dagopvang als de peuteropvang een goed ontwikkelingsgericht voorschools aanbod doen en kunnen zij een belangrijke signalerende rol spelen bij de ontwikkeling van het jonge kind in samenwerking met de JGZ. Doelgroeppeuters vve worden in de reguliere groepen geplaatst.

Door deze brede investeringen in voorschoolse voorzieningen en door afspraken te maken over het gebruik van ontwikkelingsgericht programma, peutervolgsysteem en overdracht, ontstaat er ook naar de scholen toe een meer eenduidig beeld van de voorschoolse voorzieningen. Dat werkt weer bevorderend op een doorgaande lijn, ook al omdat vaak meerdere kindercentra peuters aanleveren voor een school.

### Afstanden overbruggen in Borger-Odoorn

De gemeente Borger-Odoorn in Zuidoost-Drenthe is een uitgestrekte plattelandsgemeente met 25.000 inwoners in 25 kleine kernen, waarbij voorzieningen onder druk staan. Ook telt de gemeente relatief veel bewoners met een lage sociaal-economische status en een taalachterstand.

Deze combinatie vraagt een unieke aanpak en een aanpak die verschilt van bijvoorbeeld een stad. Alleen in gezamenlijkheid van onderwijs, peuterspeelzaalwerk, kinderopvang en gastouders kan voldoende dekking van voor- en vroegschoolse voorzieningen worden geboden.

Daarom heeft de gemeente de regie gepakt en is een stuurgroep gevormd met vertegenwoordigers van onderwijs, peuterspeelzaalwerk, kinderopvang en gastouders. Een kindcentrum hoeft in een uitgestrekte gemeente geen fysieke vorm aan te nemen, maar het kan gaan om een intensieve samenwerking. Door middel van pilots gaat de gemeente de unieke situatie onderzoeken.

Een voorbeeld is de pilot 'vve volgt kind'. De afstand tot de voorziening kan voor ouders een belemmering vormen om hun kind naar een vve-locatie te brengen. Hoe zorgen de organisaties er dan toch voor dat een doelgroep-kind een aanbod krijgt? Vanuit het kindcentrum als samenwerkingsinstantie kan naar ambulante oplossingen worden gezocht, waarbij gastouders een gelijkwaardige rol spelen.

## Advies 8 Veranker duurzame en structurele samenwerking

De taskforce vindt het belangrijk dat er – in aansluiting op de uiteenlopende behoeften van gezinnen - diversiteit blijft bestaan in de mate waarin onderwijs en kinderopvang met elkaar samenwerken. De grootste mogelijkheden tot meerwaarde voor kinderen, ouders en professionals zien wij echter als ten minste sprake is van structurele samenwerking in model 3 of 4. Samenwerken kost immers tijd en energie, waarbij het risico bestaat dat een opgebouwde samenwerking instort als de bevolgen initiatiefnemers vertrekken. Daarom is het belangrijk om structurele samenwerking ook duurzaam te borgen. Hiervoor zijn verschillende juridische mogelijkheden uitgewerkt, zoals aangegeven in figuur 4. Een belangrijk onderliggend motief voor het aangaan van dergelijke juridische constructen bij samenwerking is het voorkómen van btw-druk op de kosten die voortvloeien uit de wederzijdse verplichtingen. Dit komt verder aan de orde in advies 10.

### Advies

Advies aan het veld: Streef naar ten minste structurele samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang in model 3 of 4, vanuit een gezamenlijke visie, gericht op de ontwikkeling van het kind. Zorg daarbij voor een goede verankering van de samenwerking, zodat deze duurzaam geborgd wordt en niet afhankelijk is van individuen. Benut daarbij de (juridische) modellen die hiervoor al zijn ontwikkeld en maak gebruik van de reeds ontwikkelde modellen voor gezamenlijke medezeggenschap. Zie tevens advies 10.

### Toepassing

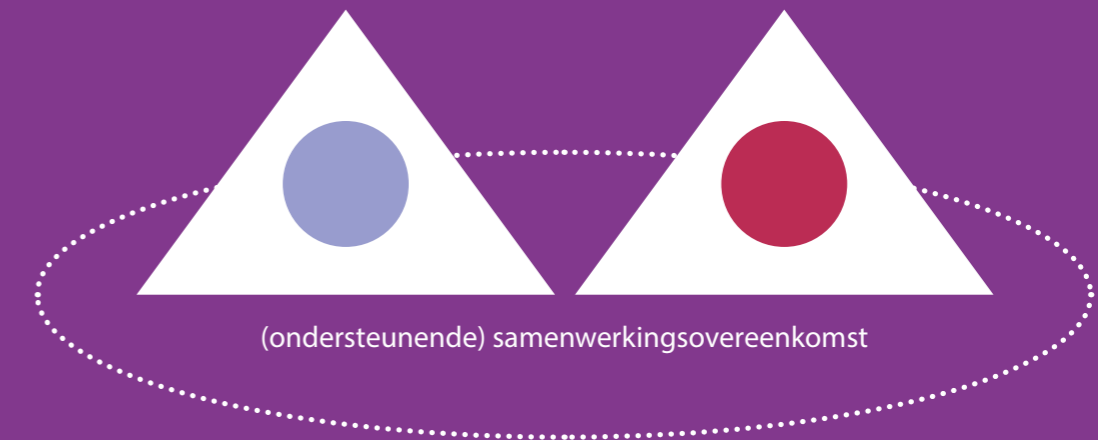
Duurzame verankering van samenwerking is van belang in modellen 3 en 4.

Figuur 4: Juridische modellen voor intensieve en structurele samenwerking.

Voor vérgaande en structurele samenwerking in model 3 en 4 zijn verschillende juridische mogelijkheden uitgewerkt. Hiermee kan onder meer uitwerking worden gegeven aan de wens van scholen en kinderopvanginstellingen dat er één aansturing is van het totale aanbod voor kinderen van nul tot en met twaalf jaar. De juridische modellen hebben betrekking op het borgen van samenwerking op bestuursniveau. Vanzelfsprekend moet de samenwerking ook en vooral handen en voeten krijgen op locatieniveau.

Bij de keuze voor een juridisch model is het belangrijk de relevante wettelijke kaders en mogelijke risico's goed voor ogen te houden (Kamerstuk 31 293, nr. 345). De staatssecretaris van OCW heeft aangegeven dat het ook voor het openbaar onderwijs mogelijk is om naast onderwijs ook kinderopvang aan te bieden en die juridisch in één rechtspersoon onder te brengen. Door een ruimere interpretatie is artikel 48, lid 4 WPO daarbij geen belemmering meer (Kamerstuk 31 135, nr. 54).

### Optie 1: Samenwerkingsovereenkomst



In de eerste optie sluiten de scholenstichting en de kinderopvangstichting een samenwerkingsovereenkomst. Deze juridische optie past goed bij model 3.



### Optie 2a: Personele unie



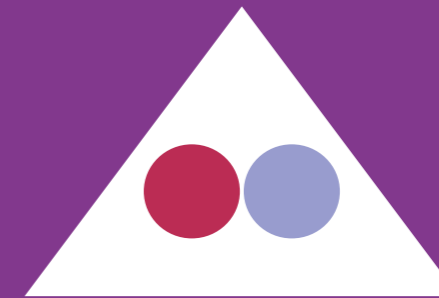
In optie 2a vormen de scholenstichting en de kinderopvangstichting een personele unie: de bestuurders en toezichthouders van de ene organisatie zijn ook bestuurder of toezichthouder van de andere organisatie.

### Optie 2b: Holding



In optie 2b wordt er een holding opgericht. In het bijzonder bij deze optie heeft de staatssecretaris van OCW gewezen op de risico's en spanning met de onderwijswetten. Zie voor een toelichting hierop Kamerstuk 31 293, nr. 345. De opties 2a en – met de voornoemde kanttekening - 2b passen goed bij model 4.

### Optie 3: Onderwijs en kinderopvang vanuit één rechtspersoon



In optie 3 worden onderwijs en kinderopvang aangeboden vanuit één rechtspersoon. Deze juridische optie past goed bij model 3 en 4, met dien verstande dat ook aan deze optie risico's kleven waarvoor in het eerder genoemde Kamerstuk aandacht is gevraagd.

*Bron: Kindcentra 2020, 2015, bijlage 3.*

## Advies 9 Oefen gezamenlijk toezicht uit bij model 4-instellingen

In 2015 hebben GGD GHOR Nederland en de Inspectie van het onderwijs (IvO) een vergelijking uitgevoerd van de toezichtkaders voor het primair onderwijs en de kinderopvang. Hieruit is gebleken dat de uitgangspunten en de uitwerking van het toezicht sterk verschillen. De IvO bezoekt een locatie eens in de vier jaar en kondigt dat aan. De inspecteur kinderopvang (GGD GHOR Nederland) bezoekt een locatie jaarlijks onaangekondigd.

Inhoudelijk is er bijna geen overlap, maar op een enkel terrein overlappen de toezichtkaders juist weer zodanig dat vanuit twee toezichthouders over vrijwel dezelfde eisen binnen één domein een oordeel wordt geveld. Het gaat om toezicht op vve-instellingen. Inmiddels is er gewerkt aan versteviging van de samenwerking tussen beide inspecties en aan het verminderen van de toezichtlast op het punt van de vve door oordelen van elkaar over te nemen.

Zolang er sprake is van twee stelsels, houden beide toezichthouders toezicht binnen de kaders van die stelsels. Onder de huidige regelgeving kan geen sprake zijn van een integrale aanpak van het toezicht op een integrale voorziening. Wel kunnen afspraken worden gemaakt om elkaar waar nodig te informeren, zodat oordelen elkaar niet tegenspreken.

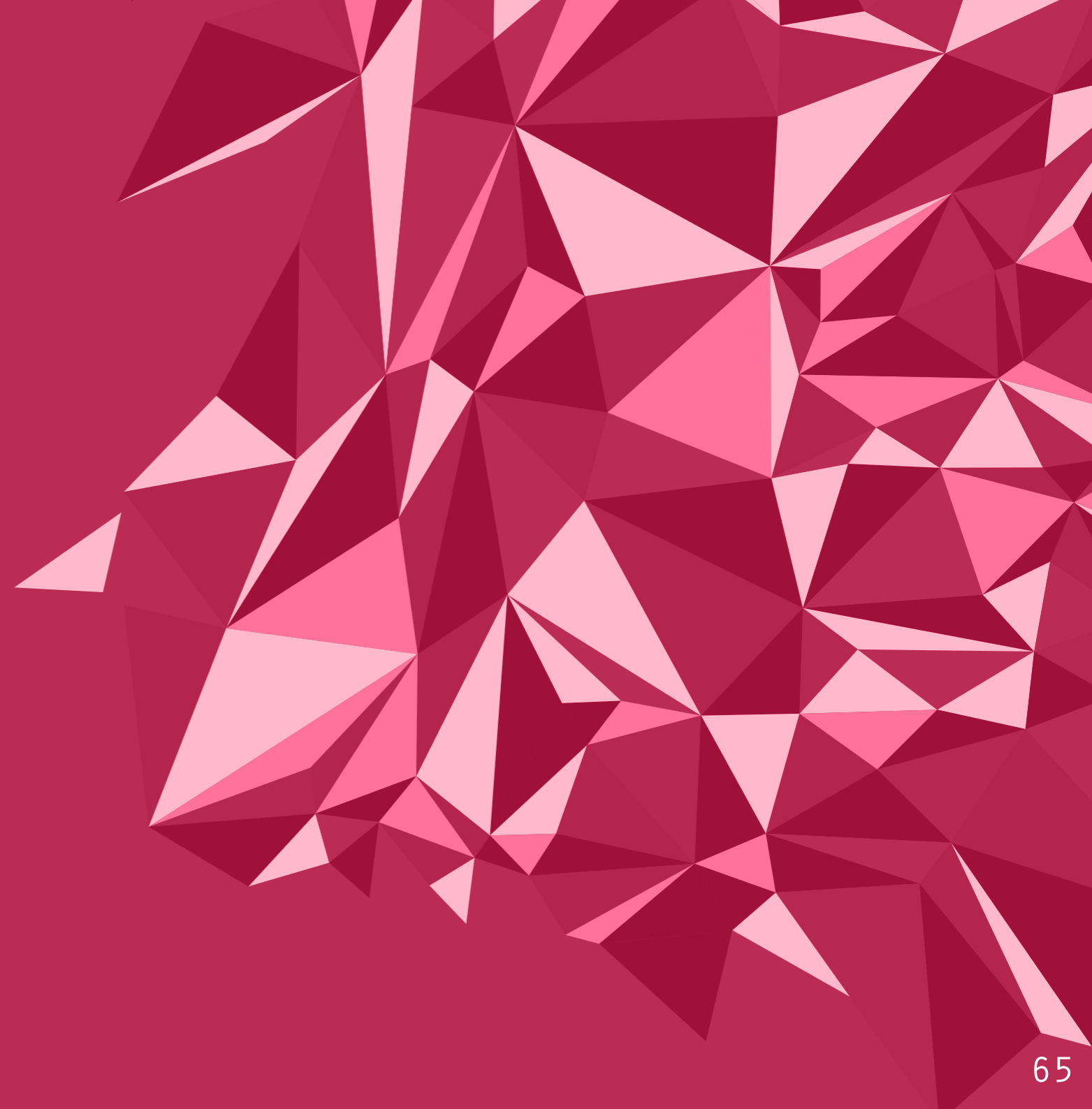
Ook hebben GGD GHOR Nederland en IvO in 2015 een samenwerkingsprotocol ontwikkeld. Hierin is vastgelegd dat zij elkaars inspecteurs die toezicht houden op integrale voorzieningen goed informeren en dat zij dit toezicht zo goed mogelijk afstemmen (GGD GHOR Nederland en IvO, 2015).

### Advies

Advies aan IvO en GGD GHOR Nederland: Ga over tot gezamenlijke inspectie van instellingen die samenwerken volgens model 4 en maak daarbij gebruik van het samenwerkingsprotocol dat beide inspecties hebben opgesteld. Dit protocol wordt in de praktijk nog te weinig toegepast. Ga met alle betrokken partijen, waaronder instellingen die samenwerken in model 4, in gesprek en spreek af wat nodig is om (de toepassing van) deze samenwerkingsafspraken te verbeteren.

### Toepassing

Gezamenlijke inspecties zijn alleen aan de orde in model 4.



## Advies 10 Zoek naar nieuwe btw-oplossingen

Een van de taaiste knelpunten bij de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang is het betalen van btw. Doordat beide sectoren van deze belasting zijn vrijgesteld, komen zij beide niet in aanmerking voor teruggaaf van btw bij het inhuren van personeel bij elkaar. De btw-afdracht van 21 procent werkt kostenverhogend en zorgt voor extra administratieve belasting.

Dit punt is moeilijk structureel op te lossen omdat er Europese wet- en regelgeving aan ten grondslag ligt. Wel bestaan er al praktische oplossingen om de btw-lasten te voorkomen of te verminderen (zie bijlage 3 voor een praktijkbeeld):

- Ten eerste kan een medewerker zowel een arbeidsovereenkomst met de school als met de kinderopvanginstelling sluiten. Er is dan geen sprake van het ter beschikking stellen van personeel en er geldt dus ook geen btw-plicht.
- Ten tweede kunnen de onderwijs- en de kinderopvangorganisatie een fiscale eenheid vormen, als zij in financieel, organisatorisch en economisch opzicht vérgaand zijn verweven. Prestaties die binnen de fiscale eenheid worden verricht, blijven buiten het bereik van de btw-heffing. Het ministerie van OCW wijst bij deze constructie op verschillende risico's (Kamerstuk 31 293, nr. 345).
- Ten derde kunnen de onderwijs- en de kinderopvangorganisatie ervoor kiezen volgens het leerstuk van de 'kosten voor gemene rekening' een medewerker in te schakelen. Er hoeft geen btw te worden betaald als de kosten van deze medewerker volgens een vooraf overeengekomen vaststaande verdeelsleutel worden verdeeld over het kinderdagverblijf en de school (voor de voorwaarden m.b.t. toepassing van dit leerstuk zie paragraaf 6.3.3 van het besluit van 25 november 2011, nr. BLKB 2011/641M, aftrek van voorbelasting).

De btw-problematiek legt een zware hypotheek op zowel de totstandkoming van samenwerking als de exploitatie van samenwerkende instanties. De financiële bandbreedte waarbinnen het onderwijs en de kinderopvang moeten opereren, biedt geen ruimte voor een verhoging van (een deel van) de arbeidskosten met 21 procent btw. Een goed aanbod binnen samenwerkende kindvoorzieningen moet altijd gebaseerd zijn op een gezonde en duurzame financiële structuur. Op dit moment bestaat er onzekerheid over de rechtmatigheid en werkbaarheid van de nu gehanteerde constructies die erop gericht zijn de btw-problematiek op legale wijze te vermijden. Het is van wezenlijk belang voor de verdere totstandkoming van samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang dat vanuit de rijksoverheid zekerheid geboden wordt over wat op dit gebied wel en niet is toegestaan.

## Advies a

Advies aan de rijksoverheid: stel een interdepartementale werkgroep in met de ministeries van Financiën, SZW en OCW met als taakopdracht:

- Onderzoek de fiscaal-juridische houdbaarheid van de nu in de praktijk gehanteerde modellen voor het omgaan met de btw-problematiek.
- Onderzoek of recente arresten van de Hoge Raad in de beoogde samenwerkingsvorm(en) toepassing van de btw-vrijstelling bij onderlinge inhuur van personeel toestaan (met name het zogenoemde Cito- en het VAVO-arrest). Breng daarvoor onder meer in kaart welk bedrag hiermee gemoeid is. Beschrijf tevens per activiteit in welke gevallen van onderlinge inhuur van personeel wel en niet een btw-vrijstelling mogelijk is.
- Ontwikkel robuuste modellen voor samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang, waarbij juridische, fiscale en governance-aspecten worden gecombineerd. Deze modellen moeten een handvat bieden voor samenwerkende partijen en voorkomen dat er in het veld allerlei risicovolle oplossingen worden bedacht.

## Advies b

Advies aan de samenwerkende brancheorganisaties: Zorg dat kennis van de bestaande oplossingen om btw-lasten te voorkomen bij onderlinge inhuur van personeel (zoals modelcontracten voor de kosten voor gemene rekening) en praktijkvoorbeelden van de toepassing van deze oplossingen eenvoudig toegankelijk zijn voor scholen en kinderopvangorganisaties. Zie ook advies 6.

## Toepassing

Toepassing van de btw-vrijstelling voor onderlinge inhuur van personeel en duidelijkheid vanuit de rijksoverheid over de bruikbaarheid daarvan in de verschillende samenwerkingsmodellen zal enorm bijdragen aan het samenwerken in model 4. Praktische oplossingen voor de btw-problematiek zijn nuttig in alle modellen waar onderling personeel wordt ingezet in beide sectoren.

## Advies 11 Ontwikkel alternatieve benaderingen voor gezamenlijke huisvesting

Op het gebied van huisvesting worden de betrokken instanties sterk geconfronteerd met knelpunten die samenwerking belemmeren. De hybride situatie waarbij publieke en commerciële functies elkaar raken maar toch gescheiden moeten blijven, maakt het lastig om vanuit onderwijs en kinderopvang duurzaam in één gebouw samen te werken. De belangrijkste knelpunten liggen op het gebied van financiering, vorderingsrecht en verhuur.

Financiering van huisvesting van kinderopvang en van primair onderwijs verloopt via verschillende systemen. De verantwoordelijkheid voor de huisvesting van het onderwijs is belegd bij de gemeente. De verantwoordelijkheid voor de huisvesting van de kinderopvang ligt bij de kinderopvanginstellingen zelf. Zij hebben ofwel hun eigen gebouw, ofwel huren in een bestaand gebouw, bijvoorbeeld een school. Doordat het niet in één hand ligt, kunnen zich verschillende knelpunten voordoen.

Het vorderingsrecht maakt het voor scholen, kinderopvangorganisaties en peuterspeelzalen moeilijk duurzame afspraken te maken over het gebruik van ruimten in (delen van) een gebouw dat de bestemming school heeft. De gemeente heeft als economisch eigenaar en als verantwoordelijke voor onderwijshuisvesting het recht deze ruimten op te eisen voor onderwijsdoeleinden of voor andere culturele, maatschappelijke of recreatieve doeleinden.

Daarnaast bestaat er spanning tussen de wens van gezamenlijke huisvesting en het rekenen van marktconforme huurprijzen voor kinderopvanginstellingen. Bij het opstellen van exploitatiebegrotingen wordt vaak ten onrechte verondersteld dat voor marktconforme huurprijzen in de uurprijs van de kinderopvang voldoende ruimte is.

Er bestaan al verschillende praktische oplossingen om ondanks deze knelpunten toch gezamenlijke huisvesting te realiseren. Een structurele en duurzame oplossing van deze huisvestingsvraagstukken vraagt echter om een geheel andere manier om de verantwoordelijkheid voor huisvesting vorm te geven.

### Advies

Advies aan gemeenten, VNG en rijksoverheid: Vorm een gezamenlijke werkgroep en ontwikkel van daaruit alternatieve manieren om gezamenlijke huisvesting voor onderwijs en kinderopvang te organiseren. Pas die waar mogelijk direct toe in de 'proeftuinen integrale kindcentra'. Benut bij de uitwerking de modellen die de werkgroep huisvesting van Kindcentra 2020 heeft beschreven (<http://www.kindcentra2020.nl/sites/default/files/files/Huisvesting-Kindcentra-2020.pdf>).

### Toepassing

Gezamenlijke huisvesting kan voorkomen in alle modellen. Nieuwe manieren om gezamenlijke huisvesting te organiseren, kunnen helpen de stap te zetten van model 4 naar model 5, een nieuwe geïntegreerde organisatie die een nieuwe geïntegreerde dienst aanbiedt.



### 6.3 Adviezen die verder gaan dan samenwerking

Met de laatste twee adviezen vragen wij aandacht voor een volgende stap die volgens de taskforce moet worden gezet opdat kinderen zich optimaal kunnen ontwikkelen. Hierbij vloeien school en kinderopvang samen tot een geïntegreerde ontwikkelomgeving waarin het individuele kind met zijn specifieke behoeften centraal staat. De adviezen hebben geen betrekking op het vergroten en verbeteren van samenwerking maar betreffen de 'stip op de horizon': volledige integratie van kindvoorzieningen, gekoppeld aan het vergroten van de toegankelijkheid ervan.

Binnen een ontwikkel- en leercentrum wordt het eenvoudiger inclusie te realiseren en kinderen maatwerk te bieden en te ondersteunen bij hun individuele behoeften. Door het samenvoegen van het huidige onderwijs en de huidige kinderopvang komt ook veel extra tijd beschikbaar die aan ontwikkeling kan worden besteed: van 940 uur op gestandaardiseerde, vaste tijden naar bijvoorbeeld 1.340 uur. Dit biedt mogelijkheden om het aanbod te personaliseren, meervoudige talentontwikkeling te stimuleren en het aanbod toe te spitsen op passend onderwijs en passende kinderopvang. Juist de combinatie van onderwijs- en kinderopvangtijd bij schoolgaande kinderen leidt tot geheel nieuwe pedagogische en didactische concepten en werkvormen. Het is daarbij wel essentieel dat het ontwikkel- en leercentrum gedurende de gehele dag goede kwaliteit biedt.

Met het instellen van ontwikkel- en leercentra kan bovendien het gebruik van speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs mogelijk worden verminderd en wordt ook in bredere zin geïnvesteerd in preventie, in plaats van het oplossen van problemen later in het leven. Ervaringen bij Mondomijn en Laterna Magica laten dit effect zien. Een ontwikkel- en leercentrum kan ook een belangrijke rol vervullen in de wijk of de buurt, onder andere door ouders te ondersteunen bij de opvoeding, maar ook bij de eigen ontplooiing.

### Advies 12 Maak ontwikkel- en leercentrum mogelijk in wetgeving

Als stip op de horizon zien wij een ontwikkel- en leercentrum voor kinderen van nul tot en met twaalf jaar, waarbij geen onderscheid meer bestaat tussen onderwijs en kinderopvang. Er is sprake van een nieuw soort aanbod, waarin de brede ontwikkeling van het kind centraal staat. Er wordt in één rechtspersoon en vanuit één pedagogische en educatieve visie gewerkt volgens model 5.

Teams van medewerkers met verschillende expertises en vanuit verschillende disciplines bieden hier veelzijdige dagprogramma's die een beroep doen op alle talenten van kinderen, waarbij onderwijs, kinderopvang en ontspanning worden afgewisseld. Ontwikkel- en leercentra kunnen ook ouders ondersteunen en ontzorgen en invulling geven aan partnerschap met ouders, omdat alle diensten vanuit één locatie worden aangeboden.

### Advies

Advies aan de rijksoverheid en veldpartijen: Werk vanuit een gezamenlijke visie uit welke juridische kaders voor het ontwikkel- en leercentrum moeten gelden. Het gaat hierbij onder andere om de volgende terreinen:

- Een duidelijk afgebakende juridische definitie van een ontwikkel- en leercentrum, waarbij het onderscheid tussen onderwijs en kinderopvang wordt opgeheven. Hierbij blijft een minimum aantal uren verplicht (de huidige onderwijstijd), kunnen ouders extra uren vrijwillig afnemen (het publiek gefinancierde basisaanbod voor alle kinderen) en kunnen ouders (met name werkende ouders) daarnaast nog extra uren inkopen. Dit voorkomt dat er nieuwe knips in het stelsel ontstaan.
- Eén gebundelde geldstroom voor het ontwikkel- en leercentrum, inclusief middelen voor vve, kinderopvang en primair onderwijs. Dit maakt ook de combinatie met sport-, muziek- en buurt- en wijkactiviteiten gemakkelijker, zodat er een gericht en structureel aanbod van hoge kwaliteit gerealiseerd kan worden. Deze bundeling is alleen mogelijk als het basisaanbod volledig door de overheid wordt bekostigd én als wettelijk wordt geregeld dat deze geldstromen mogen worden gemengd.
- Mogelijkheden voor adequate huisvesting, bijvoorbeeld door toe te werken naar geïntegreerd maatschappelijk vastgoed.
- Eén nieuwe cao voor professionals van het ontwikkel- en leercentrum, inclusief lonen, secundaire arbeidsvoorwaarden, functiegebouw en opleidingen.
- Eén nieuw medezeggenschapsregime voor het ontwikkel- en leercentrum. Ook het collectief betrekken van de kinderen moet hierin een plek krijgen.

Eén nieuw kwaliteitskader en toezichtskader voor het ontwikkel- en leercentrum. Tevens moet worden nagedacht over de transitie naar dit nieuwe model en de noodzaak van gelijkwaardigheid van primair onderwijs en kinderopvang in die transitie.

### Toepassing

Deze adviezen gaan verder dan het gemakkelijker maken van samenwerking: ze betreffen het volledig integreren van verschillende diensten. Er is dan geen sprake meer van samenwerking, maar van integratie gericht op een nieuwe dienst.

## Advies 13 Voer een basistoegangsrecht in

Door samen te spelen, leren kinderen van elkaar: ze leren bijvoorbeeld vriendschappen op te bouwen en samen te werken. Ook zijn er indirecte baten te verwachten. Kinderen die zich op jonge leeftijd goed ontwikkelen, doen op latere leeftijd minder vaak een beroep op gezondheidszorg, jeugdzorg en speciaal onderwijs (SEO Economisch Onderzoek, 2011). Volgens de Onderwijsraad (2015) kan deelname aan opvang en educatie op de lange termijn tot een gezonder leven leiden en de kans verkleinen dat kinderen in aanraking komen met justitie.

Wij onderschrijven dan ook het advies van de SER (2016a) om voor alle peuters een toegangsrecht in te voeren van vier dagdelen per week (zestien uur), waarbij specifieke aandacht beschikbaar blijft voor peuters met een risico op onderwijsachterstand. Ook onderschrijven wij het advies van de OECD (2016b) om het stelsel van voorzieningen voor peuters minder versnipperd te maken en om segregatie te voorkomen. Alle peuters moeten samen kunnen opgroeien, zich samen kunnen ontwikkelen en samen gebruik kunnen maken van een goede peutervoorziening.

Dit aanbod voor alle peuters kan worden vormgegeven in één organisatie waarin ook onderwijs en opvang voor kinderen van nul tot en met twaalf jaar wordt aangeboden. Het blijft ook mogelijk het ontwikkelaanbod van zestien uur aan te bieden in een 'losse' kinderopvang of peuterspeelzaal.

Wij onderschrijven ook de analyse van de SER (2016b) ten aanzien van de beperkte deelname aan de bso. De deelname van kinderen aan de bso ligt in Nederland lager dan in omliggende landen, zowel qua aantallen kinderen als qua aantal uren per week. Een gericht en structureel aanbod van hoge kwaliteit, bijvoorbeeld in combinatie met sport-, muziek- en buurt- en wijkactiviteiten, is daarom wenselijk.

Een hogere deelname van achterstandskinderen aan intensief samenwerkende kindvoorzieningen is ook van belang om het risico van segregatie tegen te gaan waarop het CPB wees in zijn recente Policy Brief (CPB, 2017) (zie hoofdstuk 3.3). Juist om dit risico te vermijden, pleit Kindcentra 2020 (2015) ervoor intensieve vormen van samenwerking mogelijk te maken en tevens te zorgen voor een brede toegankelijkheid voor alle kinderen. Pas dan hebben alle kinderen baat bij de mogelijkheid van integraal werken en kan segregatie worden tegengegaan.

Bij de uitwerking van het basistoegangsrecht is het van belang te zorgen dat een adequaat aanbod van kinderopvang beschikbaar blijft voor kinderen van nul tot twee jaar. Met het realiseren van een basisrecht van zestien uur per week voor twee- en driejarigen is er een gerede kans dat samenwerkende kindvoorzieningen zich vooral gaan richten op de leeftijd van twee tot en met twaalf jaar.

Op dit moment is in de kinderopvang sprake van kruissubsidiëring. De uurprijs voor nul- en éénjarigen valt veel hoger uit wanneer een deel van de exploitatie voor deze leeftijdscategorieën niet wordt gedekt uit de meeropbrengst van de opvang van twee- tot en met twaalfjarigen. Een verhoging van de uurprijs heeft meteen een sterk negatief effect op het gebruik van met name de lagere inkomens. De bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag van de afgelopen jaren hebben ertoe ge-

leid dat de instroom van nuljarigen met dertig procent en meer terugviel. Dit is zeer onwenselijk omdat uit onderzoek blijkt dat ouders bij de geboorte van hun eerste kind beslissen hoeveel ze blijven werken en dat zij dit later niet meer aanpassen. Daarmee ontstaat een negatief effect op de arbeidsparticipatie van ouders van jonge kinderen.

### Advies a

Advies aan de rijksoverheid: Voer een publiek gefinancierd basistoegangsrecht in voor kinderen van twee tot vier jaar, voor zestien uur per week.

### Advies b

Advies aan de rijksoverheid: Voer een publiek gefinancierd basistoegangsrecht in voor kinderen van vier tot en met twaalf jaar, voor tien uur per week.

### Advies c

Advies aan de rijksoverheid: Onderzoek het mogelijk ongewenste effect van het invoeren van het basistoegangsrecht voor kinderen vanaf twee jaar op het gebruik van de kinderopvang door ouders van nul- en éénjarigen. Indien uit het onderzoek blijkt dat het gebruik door ouders van kinderopvang van nul- en éénjarigen daadwerkelijk substantieel terugloopt, adviseren wij het basistoegangsrecht uit te breiden met de leeftijdscategorie nul tot twee jaar.

### Toepassing

Deze adviezen staan los van samenwerking en van de verschillende modellen. Een publiek gefinancierd basistoegangsrecht voor kinderen van twee tot en met twaalf jaar is een randvoorwaarde om te komen tot één organisatie van onderwijs en kinderopvang waarin ook geldstromen kunnen worden gemengd (zie tevens advies 12).

## Inschatting meerkosten

Publiek gefinancierd basistoegangsrecht van 16 uur voor twee- en driejarigen:

- Volledig publiek gefinancierd aanbod: structurele kosten circa € 1 miljard
  - Meerkosten voor vve (uitbreiden van het huidige vve-aanbod naar 16 uur gratis voor twee- en driejarige doelgroepkinderen): circa € 150 miljoen
- Met (inkomensafhankelijke) eigen bijdrage ouders: structurele kosten circa € 175 miljoen
  - Meerkosten voor vve (uitbreiden van het huidige vve-aanbod naar 16 uur met zeer beperkte (inkomensafhankelijke) eigen bijdrage ouders voor twee- en driejarige doelgroepkinderen): circa € 205 miljoen

Basistoegangsrecht van 10 uur voor kinderen van 4 tot en met 12 jaar:

- Volledig publiek gefinancierd aanbod: structurele kosten circa € 1 miljard
- Met (inkomensafhankelijke) eigen bijdrage ouders: structurele kosten circa € 160 miljoen

NB:

- De ingeschatte kosten zijn sterk afhankelijk van moeilijk te voorspellen gedragseffecten (impact van de maatregel op het gebruik van kinderopvang).
- Daarnaast zijn de kosten sterk afhankelijk van de verdere uitwerking. Bij de inschatting van de kosten is hierover een groot aantal aannames gemaakt. De belangrijkste daarvan zijn:
  - De uren hoeven niet gespreid over de week te worden ingezet. Dus als een ouder 11 uur gratis kinderopvang achter elkaar wil, is dat prima.
  - Gastouderopvang wordt ook gratis.
  - Op basis van het huidige kwaliteitsniveau.
  - Vraagfinanciering, waarbij gecontroleerd kan worden dat ook daadwerkelijk gebruik is gemaakt van de opgegeven kinderopvang.
  - In de € 1 miljard kosten van het volledig publiek gefinancierde basistoegangsrecht zit ook 16 uur 'kinderopvang' voor de circa 70.000 doelgroepeuters. De meerkosten voor vve betreffen alleen de hogere uurprijs, die samenhangt met de hogere kwaliteit van het aanbod (voor alle gemeenten kwaliteitsniveau G37).
  - Bij de variant van het basistoegangsrecht met (inkomensafhankelijke) eigen bijdrage ouders betreffen de meerkosten voor vve niet alleen de hogere uurprijs, maar ook de kosten van het beperken van de eigen bijdrage.

# BIJLAGEN

**Bijlage 1** Begrippen en bestaande voorzieningen

0-2	2-4	4-6	6-12 jaar
Kinderdagopvang (gastouders en kinderopvanginstellingen) 40%	Kinderdagopvang (gastouders en kinderopvanginstellingen) 65%	Voorschoolse opvang (bso)	
		Basisschool 100%	
Geen kinderopvang 60%	Vve voorschool Peuterspeelzalen 20%	Tussenschoolse Opvang	
		vroegschool	
	Geen opvang 15%	Naschoolse opvang (bso)	



Voorziening	Doel	Doelgroep	Financiering
Kinderdagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang	Arbeidsparticipatie van ouders en brede ontwikkeling van kinderen	Kinderen van werkende ouders 0-12 jaar	Ouders, met kinderopvangtoeslag vanuit het Rijk voor werkende ouders.
Peuterspeelzaal	Educatief aanbod voorafgaand aan basisschool	Peuters	Door de gemeente (gemeentefonds), vaak met eigen bijdrage ouders
Tussenschoolse opvang	Middagpauze onder toezicht doorbrengen	Kinderen van ouders die hierom vragen	Door de ouders
Voorschoolse educatie (aangeboden in de kinderdagopvang of peuterspeelzaal)	Bestrijden achterstanden	Peuters met het risico op een (taal) achterstand als gevolg van thuissituatie	Door de gemeente (specifieke uitkering gemeentelijk onderwijs-achterstandenbeleid)
Zomerscholen, schakelklassen, onderwijstijdverlenging	Bestrijden achterstanden	Kinderen 4-12 jaar met onderwijsachterstand als gevolg van thuissituatie	Door de gemeente (specifieke uitkering gemeentelijk onderwijs-achterstandenbeleid) en/of door het schoolbestuur
Primair onderwijs	Brede educatie van kinderen	Kinderen van 4-12 jaar	Door het rijk (lumpsum voor schoolbesturen)

Per 1 januari 2018 verdwijnt het onderscheid tussen kinderopvang en peuterspeelzalen wat betreft de kwaliteitseisen (met de beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel Harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk).

## Bijlage 2 Relevante ontwikkelingen en beleidsinitiatieven

### Brede scholen

- Medio jaren negentig is het concept van de brede school in Nederland geïntroduceerd. Daarmee wordt samenwerking tussen onderwijs, welzijn en andere disciplines nagestreefd. Met regelingen voor combinatiefuncties tussen onderwijs, cultuureducatie en sport werd daaraan een extra impuls gegeven.
- Het concept is de afgelopen jaren onder diverse noemers (denk aan de Spilcentra in Eindhoven en de Vensterscholen in Groningen) verder uitgebouwd.<sup>1</sup>
- Na de eeuwwisseling heeft de huisvesting van voorzieningen een vlucht genomen met de opkomst van multifunctionele accommodaties (MFA). Daarin worden (meerdere) basisscholen, kinderopvang, peuterspeelzaal en soms ook sporthal, bibliotheek, buurtcentrum en zorgvoorzieningen onder één dak gehuisvest.<sup>2</sup>

### Voor- en voorschoolse educatie (vve)

- Vanaf 2000 is de voor- en voorschoolse educatie in gang gezet. Daarmee kwam ook expliciet in het voorschoolse beleid de aandacht te liggen op het verminderen van taal- en ontwikkelingsachterstanden.
- Via het onderwijsachterstandenbeleid wordt geïnvesteerd in het van jongs af aan verbeteren van onderwijskansen, onder meer met doorlopende programma's voor voor- en voorschoolse educatie, voorscholen en startgroepen.<sup>3</sup>

### Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko)

- In 2005 is de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen ingevoerd. Belangrijk onderdeel daarvan is de tripartiete financiering. Daarbij geldt als uitgangspunt dat werkgevers, ouders en de rijksoverheid ieder een derde deel betalen.

<sup>1</sup> Zie Jaarberichten Brede scholen in Nederland, Oberon 2001-2011, Regioplan 2013.

<sup>2</sup> Zie o.a. Monitor kwaliteit onderwijshuisvesting, Oberon 2013.

<sup>3</sup> Zie o.a. Kamerbrieven OAB 6 november 2015 en 20 januari 2016. Het onderwijsachterstandenbeleid na 2015, NRO, Kloprogge en De Wit, 2015

#### Motie-Van Aartsen/Bos

- Met de motie-Van Aartsen/Bos werd ingezet op sluitende dagarrangementen van onderwijs en kinderopvang voor kinderen van werkende ouders. Vanaf 2007 moeten basisscholen zorg dragen voor een goede aansluiting van de voor- en naschoolse opvang op de lesdag en daarover afspraken maken met de kinderopvang.<sup>4</sup>

#### Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE)

- In 2010 is de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie van kracht geworden. Doel van deze wet is voor jonge kinderen in peuterspeelzalen en kinderopvanginstellingen een veilige en stimulerende omgeving te creëren en medewerkers in staat te stellen taalachterstanden bij kinderen te signaleren en weg te werken.
- De kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen zijn daarom verhoogd en zo veel mogelijk gelijkgesteld met die van kinderopvanginstellingen.

#### Maatschappelijke ontwikkelingen

- Op lokaal niveau wordt op verschillende plekken in Nederland gewerkt aan het tot stand komen van integrale kindcentra. Daarmee zet men in op vóórgaande samenwerking tussen onderwijs, kinderopvang en peuterspeelzalen. Er bestaat grote diversiteit in de invulling van integrale kindcentra.
- Onder invloed van de in 2015 geëffectueerde decentralisaties van passend onderwijs (naar samenwerkingsverbanden) en jeugdhulp (naar gemeenten) leggen scholen verbinding tussen hun interne leerlingenzorg en de zorg voor kinderen in de gezinssituatie die wordt geboden door gemeentelijke wijkteams.
- In een aantal regio's is leerlingendaling sinds een aantal jaren steeds duidelijker aan de orde. Vanuit de rijksoverheid wordt ingezet op regionale samenwerking in het onderwijs om regionaal voldoende voorzieningen te behouden.

#### Wetsvoorstellen Harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en Innovatie en kwaliteit kinderopvang

- Met het wetsvoorstel Harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk wordt ingezet op het wegnemen van verschillen tussen peuterspeelzalen en kinderopvang en het aanbrengen van een betere afstemming met het primair onderwijs.
- In aansluiting daarop zijn recent ook extra middelen vrijgemaakt (oplopend tot € zestig miljoen) voor kinderopvang van kinderen van wie de ouders geen recht hebben op kinderopvangtoeslag

<sup>4</sup> Artikel 45 lid 2 WPO.

en die nu nog niet naar een voorschoolse voorziening gaan.<sup>5</sup>

- Met het wetsvoorstel Innovatie en kwaliteit kinderopvang wordt de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko) op vier punten gewijzigd:
  1. het opnemen van concretere pedagogische doelen in de wetgeving om meer houvast aan de sector te bieden;
  2. het aanpassen en gelijkschakelen van de grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen aan kinderopvang en peuterspeelzaalwerk in lagere wetgeving;
  3. het aanpassen van de grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen aan voorschoolse educatie in lagere wetgeving;
  4. het verhelderen van de regels omtrent het intrekken van een beschikking tot exploitatie van een kindercentrum, gastouderbureau, voorziening voor gastouderopvang of peuterspeelzaal door het college van B&W.

<sup>5</sup> Zie o.a. Kamerbrieven 26 april 2016 en 1 juli 2015.

### Bijlage 3 Praktijkoplossingen voor het btw-knelpunt

Om een indruk te krijgen van het aantal medewerkers dat zowel in kinderopvang als in onderwijs werkt, en van de manier waarop dat in de praktijk wordt geregeld, heeft het Kennisnetwerk Kinderopvang van het ministerie van SZW gegevens verzameld bij een aantal kinderopvanginstellingen. Samen vertegenwoordigen de ondervraagde instellingen circa tien procent van het totaal aantal medewerkers in de sector kinderopvang. Dat levert het volgende praktijkbeeld op:

Omschrijving	Aantal medewerkers	Percentage van totaal	Percentage van 574 combinaties
Totaal aantal medewerkers van 16 organisaties, waarvan:	8874	100%	
- Aantal bso-tso combinatie	440	5%	77%
- Aantal pedagogisch medewerker-primair onderwijs combinatie	117	1%	20%
- Aantal management IKC combinatie	15	0%	3%
- Anders (conciërge/ gastheer)	2	0%	0%
- Totaal aantal combinaties	574	6%	100%

Zes procent van de ondervraagde medewerkers wordt ingezet in twee sectoren. In veruit de meeste gevallen gaat het om pedagogisch medewerkers die in zowel de bso als de tso werken. De kinderopvanganbieders factureren de kosten hiervoor aan het schoolbestuur. Twintig procent van de in beide sectoren ingezette medewerkers werkt als pedagogisch medewerker in de kinderopvang en als klassenassistent in het onderwijs. De meesten van deze medewerkers zijn in dienst bij de kinderopvanganbieder, die factureert aan het schoolbestuur. Bij de vijftien managementfuncties gaat het om het aansturen van een integraal kindcentrum (IKC). Voor deze functie is de variant 'kosten voor gemene rekening' het vaakst gebruikt.

Omschrijving aantal verrekeningen	Aantal	Percentage
Aantal pedagogisch medewerker-primair onderwijs combinatie	117	100%
- Aantal in een fiscale eenheid (geen btw-verplichting)	65	56%
- Aantal detachering met btw	25	21%
- Aantal facturering zonder btw	1	1%
- Aantal twee contracten	14	12%
- Aantal gemene rekening	8	7%
- Niet bekend	4	3%

Van de medewerkers die werken als pedagogisch medewerker in de kinderopvang en als onderwijsassistent in het onderwijs werkt 56 procent in één organisatie die een fiscale eenheid vormt van onderwijs en kinderopvang. Hierdoor worden de uitkomsten van deze verkenning vertekend, omdat dit in Nederland als geheel niet zo vaak voorkomt. Verder wordt in 21% van de gevallen BTW afgedragen over de inzet van personeel in de andere sector, in 12% van de gevallen hebben medewerkers twee contracten en in 7% van de gevallen wordt gebruik gemaakt van de oplossing 'kosten voor gemene rekening'.

## Bijlage 4 Geraadpleegde bronnen

- Baaijens (2006). C. Baaijens, *Arbeidstijden: tussen wens en werkelijkheid*, Utrecht, 2006.
- Bruining e.a. (2012). T. Bruining, E. Loeffen, E. Uytendaal en H. de Koning, *Creëren van professionele ruimte in het onderwijs*, Den Bosch/Utrecht, 2012.
- CBS (2014). *Deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt stabiliseert na jaren van stijging*, CBS, 2014.
- CBS (2015). *Aantal kinderen in Nederland daalt*, CBS, 2015.
- CBS (2016). *Een leven lang leren in Nederland: een overzicht*, CBS, 2016.
- CPB (2015). *De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid*, CPB Policy Brief 2015/02, CPB, 2015.
- CPB (2017). *Samenwerking kinderopvang en onderwijs*, CPB Policy Brief 2017/03, CPB, 2017.
- Van Delden (2009). P. van Delden, *Sterke netwerken*, Amsterdam, 2009.
- Doornenbal en De Leve (2014). J. Doornenbal en C. de Leve, *De pedagogische professional van de toekomst*. Bouwgroep PACT, 2014.
- Doornenbal (2015). J. Doornenbal, *Vensterschoolcongres*, Groningen, juni 2015.
- Elango e.a. (2015). S. Elango, J. Garcia, J. Heckman en A. Hojman, *Early Childhood Education*, working paper 21766, National Bureau of Economic Research, 2015.
- GGD GHOR Nederland en IvhO (2015). *Rapportage afstemming toezicht op geïntegreerde voorzieningen*, 2015.
- Havnes en Mogstad (2011). T. Havnes en M. Mogstad, 'No Child Left Behind', *American Economic Journal*, mei 2011.
- Van Huizen e.a. (2015). T. van Huizen en J. Plantenga, 'Universal child care and children's outcomes: A meta-analysis of evidence from natural experiments', *U.S.E. Discussion Paper*, 15-13. Utrecht School of Economics, 2015.
- Van Huizen e.a. (2016). T. van Huizen, L. Dumhs en J. Plantenga, *Discussion Paper A Cost-Benefit Analysis of Universal Preschool Education: Evidence from a Spanish Reform*, Utrecht, 2016.
- IvhO (2015). *De staat van het onderwijs: Onderwijsverslag 2013/2014*, Inspectie van het Onderwijs, 2015..
- IvhO (2016). *De staat van het onderwijs: Onderwijsverslag 2014/2015*, Inspectie van het Onderwijs, 2016.
- Kindcentra 2020 (2015). *Kindcentra 2020, een realistisch perspectief*, Regiegroep Kindcentra 2020, 2015.
- Leseman en Veen (2016). P. Leseman en A. Veen (red.), *Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit van voorschoolse instellingen*. Resultaten uit het Pre-Cool cohortonderzoek, 2016.
- Melhuish (2015). E. Melhuish, *Early childhood environments: long-term consequences of early childhood education and parenting*, *Early Years Education and Care*, 2015.
- NJI (2017). *Lerend en ontwikkelend doen wat werkt*. Samenvatting concept-achtergronddocument voor de Denktank Evidence Based Practice in de Jeugdhulp, NJI, 2017.
- Oberon (2016). M. Kieft, M. van der Grinten en W. de Geus, *Samenwerking in beeld*, Oberon. 2016.
- OCW (2016). *Voortgangsrapportage uitvoering maatregelen leerlingendaling funderend onderwijs*, Ministerie van OCW, 2016.
- OECD (2016a). *Netherlands Student Performance, PISA-onderzoek 2015*, OECD, 2016.
- OECD (2016b). 'Netherlands 2016: Foundations for the Future', *Reviews of National Policies for Education*, OECD, Paris.
- Onderwijsraad (2015). *Een goede start voor het jonge kind*, Onderwijsraad, 2015.
- Panteia (2015). *Trends in digitalisering*, Panteia, 2015.
- PBL/CBS (2016). *Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016-2040: Sterke regionale verschillen*, Planbureau voor de Leefomgeving, 2016.
- Plantenga (2016). J. Plantenga, *Presentatie Over investeren in kinderen en over investeren in samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs*.
- PO-Raad (2016). *Conceptversie essay Hetzelfde - maar dan slimmer*, PO-Raad, 2016.
- Regioplan (2014). M. de Weerd, M. Paulussen-Hoogeboom, S. Slotboom, S. van der Pol en P. Krooneman, *Jaarbericht Brede Scholen en Integrale Kindcentra 2013*, Regioplan, 2014.
- SCP (2014). *Vershil in Nederland*, Sociaal en Cultureel Rapport 2014, SCP, 2014.
- SCP (2016). *Aanbod van arbeid*, SCP, 2016.
- SCP/WRR (2014). *Gescheiden werelden*, SCP/WRR, 2014.
- SER (2011). *Advies Tijden van de samenleving*, SER, 2011.
- SER (2016a). *Advies Gelijk goed van start*, SER, 2016.
- SER (2016b). *Advies Een werkende combinatie*, SER, 2016.
- SEO Economisch Onderzoek (2011). L. Kok, C. Koopmans, C. Berden en R. Dosker, *De waarde van kinderopvang*, SEO Economisch Onderzoek, 2011.
- SLO (2011). *De ontwikkeling van het jonge kind: een leerplan*, Stichting Leerplanontwikkeling Nederland, 2011.
- Slot (2016). P. Slot, *Curriculum voor het jonge kind*, Kennisdossier kinderopvang BKK, 2016.
- Van der Star (2016). M. van der Star, *Interdisciplinair samenwerken om kinderen maximaal tot bloei te laten komen*. CNVO Direct Schoolleiders, 27-29.
- Studiegroep Duurzame Groei (2016). *Rapport Werkgroep Menselijk Kapitaal*, Studiegroep Duurzame Groei, 2016.
- WRR (2013). *Naar een lerende economie*, WRR Rapport nr. 90, 2013.

## Bijlage 5 Geraadpleegde experts

### Experts

- Adjiedj Bakas, trendwatcher
- Pieterjan van Delden, Andersson Elffers Felix
- Jeannette Doornenbal, Hanzehogeschool Groningen
- Ruben Fukkink, Universiteit van Amsterdam
- Paul Leseman, Universiteit Utrecht
- Janneke Plantenga, Universiteit Utrecht
- Kim Putters, Sociaal en Cultureel Planbureau
- Willem Brethouwer, SAMR Smartagent Marketresponse
- Ben van Miltenburg, Vereniging van zorgaanbieders voor zorgcommunicatie
- Einte van der Wal, PricewaterhouseCoopers
- Karen van der Wiel en Lisette Swart, Centraal Planbureau
- Saskia Laseur, Van Doorne
- Monique Roders, Inspectie van het Onderwijs
- Mireille Gemmeke, GGD GHOR Nederland
- Kirsten Nøhr, Hogeschool van Amsterdam

### Vertegenwoordigers van belangenorganisaties

- Rinda den Besten, PO-Raad
- Kathalijne Buitenweg en Ruth de Waal, Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang
- Petra Raaijen, VNG
- Katinka Reuling, Brancheorganisatie Kinderopvang
- Lex Staal, Sociaal Werk Nederland
- Hans Spigt, Carola Bodenstaf en Gerdi Meyknecht, Jeugdzorg Nederland
- Gijs van Rozendaal, Maaïke Vaes en Geert de Wit, Kindcentra 2020

### Praktijkexpertise

- Bart Jan Commissaris, DE brede basisschool, Amsterdam-Zuidoost
- Margriet Hofstee, Zonnekinderen
- Judith Lechner, BSO De Schildersbuurt, Groningen
- Marjolein Ploegman, De School, Zandvoort
- Jan Timmers, Signum Den Bosch
- Hanny Voskuijlen, gemeente Leeuwarden
- Daniëlle Wille, gemeente Rotterdam
- Yvette Vervoort, Buro 8020
- Joke Tillemans, Mondomijn
- Annette van Valkengoed, Laterna Magica
- Claudia van Doesburg, Un1ek Vlaardingen



## Colofon

Redactie: Astrid Bos, Aimée de Wilde en Herman Vuijsje  
Vormgeving & opmaak: Misa Pantovic

