

Evaluatie Integrale Kindcentra



Een kwalitatieve evaluatie – 2019



Colofon

uitgave

IB Onderzoek
Gemeente Utrecht
Postbus 16200
3500 CE Utrecht
030 286 1350
onderzoek@utrecht.nl

in opdracht van

UVO Onderwijs en MO Onderwijs
Gemeente Utrecht

internet

www.utrecht.nl/onderzoek

rapportage

Veronique Linssen
Bianca Ploeg

informatie

Veronique Linssen
030 – 286 0419

projectnummer

F148 – 6153310

foto omslag

Willem Mes, Utrecht

bronvermelding

Het overnemen van gegevens uit deze publicatie is toegestaan met de bronvermelding:
afdeling Onderzoek, gemeente Utrecht

Januari 2020

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Inleiding	8
2 Definitie IKC en keuze voor IKC(-vorming)	11
3 Huisvesting van het IKC	14
4 Samenwerking tussen partners IKC	21
5 Voordelen en belemmeringen IKC(-vorming)	28
6 Randvoorwaarden IKC-vorming	36
7 Conclusies en aanbevelingen	40

Samenvatting

Inleiding

In Utrecht worden op een viertal nieuwbouwlocaties door middel van pilots integrale kindcentra gerealiseerd. Daarnaast is een aantal bestaande scholen bezig met de omvorming tot een IKC of net gestart als IKC. De gemeente Utrecht wil zowel de vier pilotprojecten als enkele bestaande IKC's evalueren, om te kijken in hoeverre en onder welke voorwaarden de beoogde samenwerking tussen partners binnen een IKC slaagt. Uit deze evaluatie kunnen succesfactoren en leerpunten worden gehaald ten behoeve van (eventuele) toekomstige IKC's. De evaluatie geeft ook inzicht in wat nodig is voor een duurzame en succesvolle samenwerking en wat de risicofactoren zijn die dit in de weg staan. Hieronder vindt u een samenvatting van de bevindingen.

Definitie IKC en keuze voor IKC(-vorming)

- De meeste deelnemers aan dit onderzoek definiëren een IKC vanuit de inhoud; het gaat om de samenwerking tussen school en kinderopvang, waarbij het kind centraal staat.
- De keuze om van de school een IKC te maken komt in alle gevallen vanuit de school en/of het schoolbestuur, waarbij de schoolleiders vaak de stuwende kracht zijn achter de samenwerking binnen het IKC.
- Ondervraagde ouders schatten in dat ouders de schoolvisie belangrijker vinden dan het feit of een school een IKC is. Ze vermoeden dat het tijd vergt voordat ouders de meerwaarde van een IKC zien.
- Ouders worden op diverse manieren betrokken bij de IKC-vorming, bijvoorbeeld via nieuwsbrieven, enquêtes of speciaal georganiseerde momenten zoals een informatieavond.

Huisvesting van het IKC

- Ondervraagde huisvestingadviseurs, kinderopvangorganisaties en vooral schoolleiders geven aan dat de inhoud (gezamenlijke pedagogische visie, kind staat centraal, doorlopende leerlijnen) het uitgangspunt is en niet het gebouw, maar dat deze inhoud het best is te realiseren in één gebouw. Ze snappen weliswaar dat een nieuw integraal gebouw niet voor elke school te realiseren is, maar zeggen dat het gevaar van separate huisvesting is dat er verschillende culturen ontstaan ("wij en zij"), wat de samenwerking en de doorlopende leerlijn niet ten goede komt.
- Gemeentelijke medewerkers hebben in eerste instantie een voorkeur voor separate huisvesting, een variant die het meest lijkt op de 'oude' situatie en waarbij eigendom en geldstromen helder zijn. Ze staan wel open voor andere varianten.
- De nieuwbouw-pilots waarbij gekozen is voor huisvesting in één gebouw, kennen een problematisch huisvestingsproces. De problematiek zit vooral in het complexe geheel van regelgeving, financiering en juridische implicaties. Er is sprake van een zoektocht met veel te nemen 'hobbels', waarbij een spanningsveld ontstaat tussen gemeente en schoolbesturen.

- Uit de gesprekken blijkt dat één van de moeilijkheden van de financiering van een IKC is, dat de kinderopvangpartij een private organisatie is en dat het faciliteren van kinderopvang geen wettelijke taak van de gemeente is. Er is wat betreft financieringsmogelijkheden en regels hieromtrent nog veel onduidelijk. Dit heeft geleid tot spanningen en vertragingen in de totstandkoming van de IKC's.
- Investerings in IKC's door kinderopvangorganisaties hebben niet de voorkeur van gemeente en scholen. School wil in principe zelf een kinderopvangpartner kiezen, die past bij hun visie op onderwijs en waarbij ook kleinere spelers een kans krijgen. Ook de kinderopvang zit over het algemeen niet te wachten om in huisvesting te investeren; ze zien dit niet als hun corebusiness.
- Zowel scholen als gemeente willen wel eigenaar zijn van het IKC, omdat ze dan meer controle hebben, maar ze zijn huiverig voor de bijbehorende risico's en verantwoordelijkheden.

Samenwerking tussen partners IKC

- Over het algemeen vormen school en kinderopvang de twee partners in een IKC. De aanbieder van voorschoolse educatie wordt overgenomen door enkele kinderopvangorganisaties en wordt daarmee onderdeel van het IKC. Er worden mogelijkheden gezien om met meer partners samen te werken, zoals het buurtteam of een gezondheidscentrum, maar deze partijen hoeven niet in het bestuur van een IKC verankerd te worden.
- Uit de gesprekken blijkt dat samenwerking in de meeste gevallen ontstaat op directieniveau (schoolleider en manager kinderopvang), maar ook op bestuurlijk niveau moeten beide partijen elkaar vinden. Daarnaast noemen respondenten het van belang dat er samenwerking ontstaat tussen leerkrachten en pedagogisch medewerkers. De mate waarin beide partijen (tot op heden) samenwerken, verschilt.
- De visie op onderwijs en op de ontwikkeling van kinderen kan gevolgen hebben voor de huisvesting. Respondenten geven aan dat het mede daarom belangrijk is om hier aan de voorkant – ruim vóór de start van de bouw – over na te denken. Om in geval van personele wisselingen continuïteit te waarborgen, wordt het belang om de visie goed vast te leggen genoemd.
- Bij een IKC is er sprake van samenwerking tussen een publieke en een private partij. Dit kan spanningen oproepen, doordat beide organisaties hun eigen professionaliteit en financiële stromen hebben. Waar kinderopvangorganisaties bijvoorbeeld eerder bereid lijken te zijn om risico's te nemen om stappen te kunnen zetten, lijken scholen geneigd om dan op de rem te trappen. Er zijn echter ook overeenkomsten, waarvan de meest evidente is dat het kind voor beide partijen centraal staat.
- Wat betreft aansturing, vormen over het algemeen de manager van de kinderopvang en de schoolleider het managementteam van het IKC. Een aantal scholen kiest hierbij voor één gezicht en aanspreekpunt naar buiten. Die rol wordt vervuld door de schoolleider.
- Respondenten van scholen en kinderopvangorganisaties geven duidelijk de wens te kennen om één team te vormen. Samenwerken en relaties opbouwen wordt gezien als een proces, waar tijd en ruimte voor moet worden gemaakt. Laagdrempelig, informeel contact komt de samenwerking ten goede.

Voordelen, belemmeringen en risico's IKC-vorming

- Respondenten zien volop **voordelen** als het gaat om IKC-vorming, zoals de doorgaande lijn van kinderopvang naar school én van school naar bso, waarbij een klimaat wordt gecreëerd waar dezelfde regels en omgangsvormen gelden. Daarnaast zien ze ook het uitwisselen van expertise en personeel tussen de partners als pluspunt. Een ander belangrijk voordeel is dat een IKC een wijkfunctie kan hebben en kan bijdragen aan gelijke kansen voor alle kinderen, mits daar expliciet aandacht voor is.
- Belangrijk voordeel bij huisvesting in één gebouw is dat dit informele ontmoetingen faciliteert, wat de samenwerking tussen partners ten goede komt. Ook is dan een efficiëncyslag te maken door gezamenlijk gebruik van ruimtes. Voor ouders is een bijkomend voordeel dat ze kinderen van verschillende leeftijden naar één plek kunnen brengen en dat er één aanspreekpunt is (mits dit zo geregeld is).
- Het ontbreken van beleid wordt door respondenten als **belemmerende factor** genoemd. Ten tijde van deze evaluatie is er te weinig duidelijkheid over wie de huisvesting moet betalen, wie eigenaar moet zijn en wie verantwoordelijkheid draagt. Een andere belemmerende factor is het verschil in wet- en regelgeving voor private en publieke organisaties. Dit alles maakt de totstandkoming van een IKC complex. Het vergt specifieke expertise, die betrokken partijen niet altijd in huis hebben. Ook zijn er veel onderlinge afstemmingsrondes nodig, wat leidt tot spanningen en vertragingen en daarmee tot extra kosten.
- De **risico's** die respondenten benoemen betreffen onder andere leegstand, faillissement en problemen die opspelen rondom de exploitatie. Ook het wegvallen van de 'karttrekkers' van de IKC-vorming wordt als risico gezien (continuïteitsrisico), evenals het gebrek aan budget en daaruit voortvloeiend een gebrek aan ruimte.
- Ondanks de hobbels die worden ervaren in de totstandkoming van een IKC, geeft het merendeel van de respondenten aan dat de voordelen (zullen) opwegen tegen de nadelen. Respondenten zien mogelijkheden om huisvesting (gemeente) en inhoud (onderwijs, scholen en kinderopvang) beter te verenigen.

Randvoorwaarden IKC-vorming

- Zowel gemeente, kinderopvang als scholen hebben behoefte aan duidelijkheid op een aantal punten. Dat begint met een heldere en gedragen visie van de gemeente op de ontwikkeling van IKC-vorming in de stad, maar ook een visie van school en kinderopvang voor het betreffende IKC. Daarnaast geven gesprekspartners aan behoefte te hebben aan duidelijk beleid, zodat processen gestroomlijnder kunnen verlopen en waardoor het duidelijk wordt wie welke rol heeft. Een blauwdruk lijkt overigens niet mogelijk en is ook niet wenselijk vanuit het idee van maatwerk.
- Om duurzaam succesvol te zijn is het voor IKC-partners van belang om tijd uit te trekken voor het ontwikkelproces en om goede afspraken met elkaar te maken en deze ook goed vast te leggen. Verder wordt genoemd dat het belangrijk is om blijvend te reflecteren en evalueren. Indien nodig moet de visie worden aangepast, dat vergt flexibiliteit van de partners.
- Respondenten geven aan dat op alle lagen steun nodig is: steun vanuit de gemeente en vanuit de schoolbesturen, maar eveneens draagkracht binnen de teams. Ook is er behoefte aan het

tonen van lef en niet te veel in risico's denken. Tot slot wordt huisvesting in één pand meer dan eens genoemd als randvoorwaarde voor een succesvol IKC.

Aanbevelingen

Op grond van het bovenstaande komen we tot onderstaande aanbevelingen, die uitgebreid worden toegelicht in paragraaf 7.2.

- Het is wenselijk dat de gemeente een duidelijke visie heeft en uitdraagt en daar helder beleid op formuleert. Dit beleid bevat een onderwijs- en een huisvestingscomponent en wordt gespiegeld met de betrokken partijen (schoolbesturen en kinderopvang).
- Meer specifiek adviseren wij UVO om samen met financiële en juridische experts overzicht te creëren in een beperkt aantal mogelijke en wenselijke huisvestingsvarianten, waarbij keuzes worden gemaakt (en vastgelegd) ten aanzien van financiën, eigendom en verantwoordelijkheden (zoals exploitatie).
- Het is raadzaam om gebruik te maken van externe begeleiders voor het begeleiden van het proces van beleidsvorming.
- Wanneer de IKC's operationeel zijn kan vervolgonderzoek verheldering bieden in factoren voor een duurzaam succesvol IKC.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding evaluatie

Een integraal kindcentrum (IKC) is een samenwerkingsverband tussen een school en een partner uit de kinderopvang (kinderdagopvang en buitenschoolse opvang (bso)) en/of een aanbieder van voorschoolse educatie (VE). Om de samenwerking tussen school, kinderopvang en VE te stimuleren, heeft het college in december 2017 de visie “Het Kind Centraal” vastgesteld. In het coalitieakkoord “Utrecht: Ruimte voor iedereen” is opgenomen dat de gemeente Utrecht de totstandkoming van integrale kindcentra in de stad faciliteert en stimuleert. In 2018 is de gemeente gestart met een viertal pilots. In 2019 is besloten om voor zowel de vier pilotprojecten als voor enkele bestaande IKC's te evalueren in hoeverre en onder welke voorwaarden de beoogde samenwerking slaagt en daaruit succesfactoren en leerpunten op te halen voor (eventuele) toekomstige IKC's. De evaluatie geeft ook inzicht in wat nodig is voor een duurzaam succesvolle samenwerking en wat de risicofactoren zijn die dit in de weg staan.

Een IKC kan op verschillende manieren gehuisvest zijn. Zo kunnen de partners in één gebouw zijn gevestigd, maar ze kunnen ook elk vanuit een eigen pand opereren. De partners werken intensief samen aan de toekomst van het kind. Een IKC heeft wat dit betreft overeenkomsten met een Brede School. Het verschil is dat een IKC uitgaat van verregaande inhoudelijke en geformaliseerde samenwerking, met als uitgangspunten een gezamenlijke visie en één organisatie die zich inzet voor de ontwikkeling van kinderen. Het doel is om kinderen van 0–13 jaar zo goed mogelijk te ondersteunen via een ononderbroken ontwikkelingslijn en pedagogische begeleiding. De verschillende fases die kinderen tot 13 jaar doorlopen in hun ontwikkeling, kunnen zo vloeiend in elkaar overlopen. Door kinderen al op jonge leeftijd deel te laten nemen aan de activiteiten van een kindvoorziening, zouden bovendien gelijke kansen worden bevorderd.

In Utrecht wordt op een viertal locaties door middel van pilots integrale kindcentra gerealiseerd: in Leidsche Rijn (Leeuwesteijn, Rijnvliet) en in Vleuten–De Meern (Haarrijn en Haarzicht). Deze IKC's kennen verschillende varianten van integraliteit, financiering en juridische constructie. Daarnaast is een aantal bestaande scholen bezig met de omvorming tot een IKC (of is net gestart als IKC).

1.2 Onderzoeksdoelstelling en -vragen

Met dit onderzoek willen we inzichtelijk maken hoe de partners binnen de verschillende varianten van integrale kindcentra samenwerken, hoe zij deze samenwerking ervaren en welke keuzes ze maken tijdens de IKC-vorming, waarbij we in het bijzonder kijken naar de rol die ruimtelijke factoren spelen in het bereiken van de doelstellingen van een IKC. Meer specifiek onderzoeken we of huisvesting in één gebouw noodzakelijk is voor het uitvoeren en slagen van een IKC. De onderzoeksresultaten worden enerzijds gebruikt als input bij het definitief vaststellen van het

huisvestingsbeleid door UVO en anderzijds als input voor beleid ten behoeve van de ontwikkeling van het (jonge) kind en doorgaande leerlijnen.

1.3 Onderzoekopzet

Diepte-interviews

Om meningen en ervaringen op te halen van de betrokken partijen rondom een IKC zijn 18 diepte-interviews gehouden met in totaal 27 personen. Deze gesprekspartners zijn in overleg met de opdrachtgever bepaald en worden beschouwd als sleutelfiguren in de totstandkoming of ingebruikname van een IKC in Utrecht. We hebben gesproken met directieleden, bestuursleden/ huisvestingsadviseurs van zowel scholen als kinderdagopvangorganisaties, met ouders van kinderen op een IKC, met ambtenaren van de gemeente Utrecht (zowel UVO als MO Onderwijs) en met een ketenpartner (Stedelijk aanjager & verbinder IKC-ontwikkeling Utrecht). Omdat de gesprekspartners allemaal op een andere manier betrokken zijn bij een IKC, is voor elk interview een aangepaste vraagpuntenlijst gemaakt. De uitgangspunten voor deze vragenlijsten zijn afgestemd met de opdrachtgever.

De locaties van de IKC's die zijn meegenomen in de evaluatie bevinden zich in verschillende fases, van voorbereiding en bouw tot ingebruikname. Ook kennen ze verschillende varianten wat betreft huisvesting. Voor een IKC zijn de volgende huisvestingsvarianten mogelijk:

1. Eigen huisvesting voor iedere partner. Hierbij is sprake van twee onafhankelijke gebouwen, met ieder een aparte eigenaar.
2. Gezamenlijke huisvesting in één gebouw, waarbij de niet-onderwijsdelen worden gefinancierd door een partner (kinderopvangorganisatie of schoolbestuur) en het onderwijsdeel door de gemeente. Het gebouw wordt in appartementsrechten gesplitst.
 - a. Financiering niet-onderwijsdelen door kinderopvang;
 - b. Financiering niet-onderwijsdelen door schoolbestuur.
3. Gezamenlijke huisvesting in één gebouw, waarbij de gemeente het onderwijsdeel én de niet-onderwijsdelen financiert. De eigenaar van het gebouw verhuurt de ruimte van de niet-onderwijsdelen. Binnen deze variant zijn drie variaties mogelijk:
 - a. schoolbestuur is volledig eigenaar IKC;
 - b. schoolbestuur is eigenaar van het onderwijsdeel, de gemeente is eigenaar van de niet-onderwijsdelen;
 - c. gemeente is volledig eigenaar IKC.

Alle drie de varianten zijn vertegenwoordigd in de evaluatie.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport bevat hoofdzakelijk de meningen en ervaringen van de verschillende geïnterviewde personen. De personen worden afwisselend aangeduid met gesprekspartners, geïnterviewden of respondenten. Als er gesproken wordt over 'integrale huisvesting', dan wordt bedoeld huisvesting in één gebouw (waar partijen gezamenlijk gehuisvest zijn). In hoofdstuk twee gaat het over de

redenen waarom scholen kiezen voor een IKC-vorming en waarom ouders kiezen voor een IKC. Hierbij wordt ook gekeken naar de definitie van een IKC: wat is volgens ondervraagden nu eigenlijk een IKC? De keuze voor een IKC en de invulling daarvan hebben gevolgen voor de huisvesting. Daar gaat het derde hoofdstuk over. Hier wordt gekeken naar de ervaringen van ondervraagden met het huisvestingsproces rondom de IKC-vorming, waarbij specifiek wordt gekeken naar juridische en financiële aspecten en eigendomsverhoudingen. Ook de exploitatie van het IKC en de noodzaak om een IKC in één gebouw te vestigen (wel of niet) komen aan bod. In het vierde hoofdstuk wordt de samenwerking tussen de verschillende partners belicht, waarbij de aansturing en de teamvorming aan bod komen alsook het spanningsveld tussen private en publieke partijen. Verder hebben we de gesprekspartners gevraagd naar wat zij als voor- en nadelen van de IKC-vorming zien en wat zij beschouwen als randvoorwaarden voor IKC-vorming. Hun antwoorden zijn samengevat in respectievelijk hoofdstukken vijf en zes. In hoofdstuk zeven tenslotte volgen de conclusies en aanbevelingen.

2 Definitie IKC en keuze voor IKC(-vorming)

Inleiding

Om tijdens de gesprekken te toetsen of interviewers en ondervraagden wel hetzelfde beeld voor ogen hebben als gesproken wordt over een IKC, is aan het begin van elk interview gevraagd wat respondenten onder een IKC verstaan. Aan scholen en kinderopvangorganisaties is eveneens gevraagd waarom ze hebben gekozen voor een IKC en wie die keuze heeft geïnitieerd. Ook aan ouders is gevraagd naar de keuze voor een IKC en hoe hoog dit op het prioriteitenlijstje staat bij de schoolkeuze.

2.1 Definitie IKC

Over het algemeen definiëren ondervraagden een IKC als een gedachtegoed, waarbij samenwerking tussen school en kinderopvang – vanuit de inhoud – voorop staat. Het kind en zijn ontwikkeling staan centraal. Behalve samenwerking vanuit de inhoud worden ook andere kenmerken van IKC's meerdere malen genoemd: er is een doorlopende leerlijn, er is één team, het is voor kinderen in de leeftijd van 0–13 jaar, van 's ochtends vroeg tot in de avond. Enkele scholen noemen hier bovendien de rol van het IKC in de wijk, waarbij het IKC een wijkfunctie heeft waar gelijke kansen voor alle kinderen centraal staan. Van de ondervraagde scholen zeggen er twee dat een IKC in één gebouw gevestigd is. Overigens is aan alle scholen en kinderopvangorganisaties gevraagd welke gevolgen de invulling van het IKC heeft voor de huisvesting en wat de toegevoegde waarde kan zijn van 'alles in één gebouw'. Dit staat verderop in het rapport toegelicht (zie hoofdstuk 4).

2.2 Waarom scholen en ouders kiezen voor een IKC

Het initiatief om een IKC te starten komt bij alles zes de scholen vanuit het schoolbestuur of de schoolleider. Bij de nieuwbouwprojecten speelt ook de inrichting van de afzonderlijke stedenbouwkundige plannen mee, waarin bijvoorbeeld stond dat er in de nieuwe wijk een school en een kinderdagopvang moest komen. Daarbij werd in sommige gevallen bovendien één kavel aangewezen, waardoor samenwerking al wat meer voor de hand lag. Tijdens de meeste gesprekken valt op dat vooral de schoolleiders (en in een enkel geval ook de directeur van de bso) de stuwende krachten zijn achter de intentie om te gaan samenwerken. Zij zien heel duidelijk de meerwaarde van een IKC (zoals het centraal staan van de ontwikkeling van het kind, één pedagogisch klimaat en de wijkfunctie van een IKC) en vertellen daar enthousiast en gedreven over. Voor één van de schoolleiders is de omvorming tot IKC zelfs een langgekoesterde droom.

“Dat (idee voor een IKC) heeft allemaal te maken met kanselijkheid. Een plek bieden voor iedereen in de wijk. Wat je altijd zag, is dat bso iets is voor mensen met geld.”

“Eén pedagogisch klimaat, dat we allemaal dezelfde aanpak hebben, dat kinderen veiligheid hebben.”

“Het kind als middelpunt nemen. Vanuit de leefwereld van het kind en van daaruit gaan ontwerpen. We denken breder dan alleen het onderwijs.”

Ook aan ouders is gevraagd naar hun keuze voor een IKC. De ondervraagde ouders geven aan, dat het feit of een school een IKC is hoog op het prioriteitenlijstje staat bij een keuze, maar het is niet voor iedereen de belangrijkste reden. Voor enkele ouders staat de visie van school voorop, ongeacht of die gedeeld wordt met een samenwerkingspartner. Een andere respondent zegt eerst te kijken of er plek is, of het niet te ver weg is en of er kinderen uit de buurt op die school zitten. Eén respondent koos heel duidelijk voor de huidige school vanwege het team en de pedagogische schoolvisie.

“Ik kies voor een school en niet voor een bso of voor een IKC. Ik wil meer dat het kind wordt uitgedaagd, zich veilig voelt op school, met plezier er naar toe gaat, dat vind ik allemaal belangrijker dan dat het integraal is.”

“Ik denk dat het integrale het onderwijs kan aanvullen en versterken, dus bij mij zou het wel hoog op het prioriteitenlijstje staan. Maar als je ergens anders gaat wonen, moet je toch eerst kijken of er plek is, hoe is de afstand naar school, wil je in een buurt waar ze ook vriendjes hebben. Dat zijn dingen waar je eerst naar kijkt. Op plek 3 of 4 staat dan de visie van de school en daar valt ook het integrale onder.”

“Hier (op school) zagen we een team met een pedagogische visie, dit is veel beter, we gaan hier naar toe.”

Eén van de ondervraagde schoolleiders vermoedt dat ouders vooral voor de school kiezen, omdat het de enige in hun (nieuwe) wijk is en dat ze het waarderen dat school en kinderopvang op één plek gehuisvest worden. Ouders waarderen volgens haar weliswaar ook de gedeelde visie, maar ze vraagt zich af of iedereen dat wel goed op waarde weet te schatten. Ook één van de respondenten vanuit de kinderopvang verwacht dat het tijd nodig heeft voordat ouders de meerwaarde van een IKC kunnen zien.

2.3 Doorstroom van kinderen

Met de scholen en de kinderopvangorganisaties is gesproken over de doorstroom van kinderen. Het merendeel van de ondervraagde scholen, kinderopvangorganisaties en ouders is het ermee eens dat kinderen die naar kinderdagopvang gaan, automatisch een plekje moeten krijgen op de school zodra ze vier jaar worden. Eén van de respondenten vanuit kinderopvang zegt hierover: *“Ik denk dat als je echt integraal wil zijn, dat je die garantie dan wel moet kunnen geven.”*

Vanuit de gemeente rijst de vraag in hoeverre de kinderopvang de school met kinderen kan voeden en of je daarmee niet in de hand werkt dat kinderen die niet naar de kinderopvang gaan, geweerd kunnen worden van de school. Eén van de schooldirecteuren geeft aan dat ze hebben berekend dat ongeveer 50% van hun leerlingen (4-jarigen) vanuit het kinderdagverblijf komt, 15% is afkomstig van de VE-groep en 35% valt onder ‘overig’ (komt in de wijk wonen of maakt gebruik van geen of

andere opvang). Een andere schoolleider zegt dat de kinderopvang verantwoordelijk is voor de 'vulling' van één derde schoolklas per jaar.

De schoolleiders bevestigen dat het in de praktijk niet zal voorkomen dat kinderen die niet naar kinderopvang gaan, geen plekje kunnen krijgen op school. Een van de ondervraagde huisvestingsadviseurs zegt hierover: *"in principe moet ieder kind die voor onze school kiest, opgevangen worden."* Een andere huisvestingsadviseur zegt dat uiteindelijk altijd de ouders kiezen voor de school van hun kind en dat kan ook een andere school zijn dan het IKC. De schoolleider van dit IKC zegt daarover: *"we hopen wel dat de ouders die intentie hebben (om kinderen binnen het IKC te laten doorstromen), maar je kunt dat niet garanderen."*

Tijdens de gesprekken is vooral gesproken over de doorstroom van 4-jarigen vanuit de kinderopvang naar groep 1 en minder over de doorstroom van leerlingen van het IKC naar de bso. Er is één school waar duidelijk is afgesproken dat kinderen van het IKC voorrang hebben bij de bso van het IKC.

2.4 Hoe worden ouders betrokken bij de IKC-vorming

Ouders worden duidelijk betrokken in de ontwikkeling van een IKC. Bij de bestaande scholen zijn ouders middels nieuwsbrieven op de hoogte gehouden van deze ontwikkeling. Daarnaast worden momenten georganiseerd (ouderavonden, informatieavonden, koffieochtenden, et cetera) om ouders te informeren en mee te laten denken, ook bij de nieuwe IKC's. Meedenken wordt ook gefaciliteerd door het uitsturen van enquêtes onder ouders. De vraag is wel in hoeverre sommige ouders zich bewust zijn van het feit dat een school een IKC is: voor hen is het misschien gewoon een school waar hun kind naar toe gaat (zie ook paragraaf 2.2) Maar enkele ouders van één (bestaand) IKC geven aan dat de meeste ouders er vanaf weten en ook achter de IKC-vorming staan. Dit heeft als voordeel dat veel ouders hebben geholpen in de ontwikkeling.

Eén van de ouders zegt: *"We zijn hier al 4 tot 5 jaar mee bezig. We hebben ouderavonden gehad, nieuwsbrieven, enquêtes. De meeste ouders weten ervan en staan er ook achter, met als voordeel dat veel ouders ook altijd hebben geholpen in de ontwikkeling. Mensen zijn er ook op veel verschillende manieren mee bezig, niet zoals wij er mee bezig zijn, bestuurlijke kanten en beleid, maar die vinden andere dingen belangrijk. Dat een kind na school terecht kan, de heikele kwestie van het continuurooster..."*

3 Huisvesting van het IKC

Inleiding

De zes IKC's die deelnemen aan deze evaluatie variëren allemaal in mate van integraliteit. Ook kennen ze verschillende financierings- en juridische constructies. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de ervaringen van respondenten met het huisvestingsproces rondom de IKC-vorming. Specifieke aandacht is er voor de visie van de ondervraagden op de noodzaak om een IKC in één gebouw te vestigen (wel of niet noodzakelijk). Vervolgens komen de eigendomsverhoudingen, zaken rondom exploitatie en de financiële en juridische aspecten van IKC-vorming aan bod.

3.1 Keuze voor een huisvestingsvariant en noodzaak van één gebouw

Keuze huisvestingsvariant

Met de respondenten is onder andere gesproken over de keuze voor een IKC en de gevolgen hiervan voor de huisvesting. Het standpunt van de gemeente Utrecht is dat de vorming van IKC's gefaciliteerd wordt, maar dat een IKC niet noodzakelijk in één gebouw gevestigd hoeft te worden. Uit de gesprekken met medewerkers van de gemeente blijkt dat de meeste van hen deze visie onderschrijven en dat ze kritisch zijn ten aanzien van huisvesting in één gebouw. Enerzijds vanwege de enorme kosten (is het wel betaalbaar) anderzijds vanuit de wetenschap dat er verschillende belangen spelen (belang van het kind versus belang mooi nieuw gebouw en het aantrekken van leerlingen). Als gemeentelijke medewerkers (die betrokken zijn bij de pilots) wordt gevraagd naar hun voorkeur voor een huisvestingsvariant, dan noemen ze in eerste instantie de variant met separate huisvesting, zoals Haarzicht (zie ook 2.3 – huisvestingsvariant 1). Hierbij zijn school en opvang van 0-4 jarigen volledig gesplitst, in het geval van Haarzicht in een twee-onder-één-kap vestiging. Deze variant lijkt het meest op de 'oude' situatie, waarbij de gemeente zorgdraagt voor de huisvesting van een school en de kinderopvang haar eigen huisvesting regelt en betaalt. De bso huurt ruimte van school. Geldstromen en eigendom zijn helder in deze variant. Maar de medewerkers realiseren zich ook dat je niet kunt afdwingen dat aparte huisvesting de enige 'smaak' is die er te bieden is. Andere varianten zijn daarom ook prima, mits duidelijk is wie betaalt, wie eigenaar is en wie welke verantwoordelijkheden heeft ten aanzien van beheer en exploitatie. Eén van de ondervraagde medewerkers van MO Onderwijs geeft haar twijfels rondom de huisvesting weer. Vanuit het kind gedacht gaat haar voorkeur uit naar een IKC in één gebouw. Deze medewerker zegt hierover: *“Vanuit de pedagogische visie zou je willen dat het één wereld is, één organisatie met onderwijs, kinderopvang, voorschool en bso, dan is het het mooiste als je op één locatie zit. Maar dat moet niet, kan ook niet allemaal in Utrecht.”*

De ondervraagden van scholen en kinderopvang geven aan dat een IKC in twee aparte gebouwen een mogelijkheid is. Ze snappen dat een nieuw integraal gebouw niet voor elke school gerealiseerd kan worden. Maar ze zeggen ook allemaal dat als je als IKC in twee aparte gebouwen zit, de partners wel heel veel moeite moeten doen om elkaar op te zoeken. Dit komt de samenwerking en

de doorlopende leerlijn niet ten goede. Volgens deze ondervraagden ontstaan er dan verschillende culturen en voelt het niet als één team. Eén van de kinderopvangorganisaties zegt hierover: *"Wil je dat intensieve, structurele samenwerken om over de inhoud en pedagogiek te praten, dan is het in de praktijk heel belangrijk dat je elkaar ziet. Zit je in twee verschillende gebouwen, kom je elkaar niet tegen, blijft het wij en zij."* Eén van de schoolleiders zegt dat het belangrijk is dat kinderen van 0-12 jaar dezelfde regels hebben, op dezelfde manier worden aangesproken, op dezelfde manier worden gevolgd en dat dit erg moeilijk is als je in twee aparte gebouwen zit. Deze schoolleider geeft duidelijk aan dat een IKC in twee aparte gebouwen voor haar dan ook geen optie is.

Voor de respondenten van scholen en kinderopvang ligt de voorkeur dus duidelijk bij een variant waarin school en kinderopvang in één gebouw zijn gehuisvest (huisvestingsvarianten 2 of 3 uit 2.3), terwijl de voorkeur van geïnterviewde gemeentelijke medewerkers (niet allemaal) juist uitgaat naar huisvesting in aparte gebouwen (variant 1).

Noodzaak één gebouw

De ondervraagde huisvestingadviseurs, kinderopvangorganisaties en vooral de schoolleiders geven aan dat de inhoud het uitgangspunt is – de gezamenlijke pedagogische visie en doorlopende leerlijnen – en niet het gebouw, maar dat deze inhoud het best te realiseren is in één gebouw. Een aantal schoolleiders spreekt uit ervaring als ze zeggen dat de ontmoeting en de samenwerking minder is als je in aparte gebouwen zit, bijvoorbeeld als de bso of de bovenbouw van een school in andere locaties zitten. Eén van de schoolleiders zei dat ze destijds als docent voelde dat er in het hoofdgebouw van alles speelde, waar je in het bijgebouw niets van meekreeg. Andersom kun je ook met andere partijen in een gebouw zitten, maar is er geen samenwerking. Dat gebeurt in gebouwen waar het niet de intentie is om intensief met elkaar samen te werken of de pedagogische visies op elkaar af te stemmen, zoals bij multifunctionele accommodaties (MFA's). Dus meerdere partijen samen plaatsen in één gebouw garandeert nog geen samenwerking. Zoals de ondervraagde partijen zeggen: de inhoud is het uitgangspunt. Je moet de intentie hebben om samen te werken, elkaars visie te verkennen en af te stemmen, liefst in een vroeg stadium. En die visie wordt dan vertaald in huisvesting, waarbij één gebouw de voorkeur heeft vanwege de eerder genoemde redenen.

Tijdens de interviews zijn diverse voorbeelden gegeven van de voordelen van elkaar 'natuurlijk' ontmoeten, doordat school en kinderopvang in één gebouw zitten. Dan ontmoeten onderwijzend en pedagogisch personeel elkaar in de ene teamkamer of in de wandelgangen waardoor je elkaar gemakkelijk aanspreekt. Eén van de respondenten uit de kinderopvang vertelt dat als je in aparte gebouwen zit, je elkaar moet opzoeken en dat gesprekken dan alleen maar functioneel zijn (zie ook 4.5 Teamvorming). Ook de fysieke nabijheid van peuters en kleuters wordt genoemd in verband met de voorkeur voor één gebouw.

De aanbieder van VE zegt hierover: *"Fysieke nabijheid is belangrijk [...]. Als de peuters naast de onderbouw zitten, zien ze als ze naar groep drie gaan hun oude juffen nog, het is fijn voor de doorgaande lijn, bij een vrij momentje spreek je elkaar aan over een kind, dat versterkt het samen-gevoel."*

Een ondervraagde ketenpartner bevestigt dit: *“...of dat een kleuter die eigenlijk nog slaap nodig heeft, kan slapen bij de peuters. De werkelijkheid van een kinderopvang is dat de kinderopvang een kind niet kan brengen vanwege het vierogen-principe. Dus dan moet een leraar een kind gaan halen, maar een leraar kan geen 30 kinderen achterlaten”.*

‘Strubbelingen’ tijdens huisvestingsproces

Tijdens de gesprekken die zijn gevoerd lijken de meeste ‘strubbelingen’ te ontstaan bij de nieuwbouwprojecten waarbij gekozen is voor een integraal gebouw: Leeuwesteijn, Rijnvliet en Haarrijn. Wat niet wil zeggen dat de andere drie IKC’s uit dit onderzoek geen strubbelingen ervaren, maar het proces ernaar toe lijkt wat minder ingewikkeld te zijn. De problematiek bij Leeuwesteijn, Rijnvliet en Haarrijn zit vooral in het complexe geheel van regelgeving, financiering en eigendomsverhoudingen en de juridische implicaties daarvan. Er is veel ‘uitzoekwerk’ en een aantal keren moeten partijen terug naar de tekentafel, omdat een ingeslagen weg niet rechtmatig is. Zo dachten schoolbesturen in eerste instantie dat ze van overheidswege niet mochten investeren in vastgoed, later in het onderzoeksproces bleek dat dit wel mag. En de gemeente ging er in eerste instantie van uit dat ze geld konden lenen aan schoolbesturen, terwijl later bleek dat hier wettelijke grenzen aan zijn (zie ook paragraaf 4.4 over financiering). De zoektocht naar een goede financieringswijze staat in relatie met de zoektocht naar de juiste wijze om afspraken vast te leggen in juridische contracten. In deze juridische contracten moeten ook de risico’s worden afgedekt. Voor één van de nieuwbouw-*IKC’s*, heeft deze zoektocht bijvoorbeeld geleid tot een investeringsovereenkomst, die volgens één van de ondervraagden een gedrocht is: *“...als je aan dat soort gedochten denkt, want wij noemen het toch een gedrocht die hele investeringsovereenkomst, iedereen doet zijn uiterste best om zich in te dekken tegen welk risico dan ook. Dat zijn 25 pagina's met onbegrijpelijke juridische teksten waar niemand meer iets van gebruikt.”*

Bij de drie genoemde nieuwbouwprojecten ontstaat hierdoor een spanningsveld tussen de gemeente en de schoolbesturen. De risico-aversie van betrokken partijen wordt ook door enkele ondervraagde ouders opgemerkt. Eén van hen geeft een voorbeeld van risicomijdend gedrag van een schoolbestuur: *“Het gaat erom dat zo’n partij (kinderopvang) stappen wil zetten, dat er iets gebeurt. [...] dat is nu zo’n vier à vijf jaar, hebben we het over het IKC dat we willen, het is drie stappen vooruit, twee stappen achteruit. En dan zegt iemand in het bestuur: dat is een leuk idee, de school wordt aangewezen als de pilot-*IKC*. Nou, wij allemaal blij, zijn we er een half jaar over aan het vergaderen, met partijen praten, en elke keer weer ben je terug bij af.”*

Volgens enkele ouders en een kinderopvangorganisatie komt dit doordat de schoolbesturen waar zij mee te maken hebben argwanend staan ten aanzien van commerciële partijen uit de kinderopvang en omdat er een gebrek aan expertise of ervaring is ten aanzien van samenwerking tussen private en publieke partijen en de (financiële en juridische) gevolgen daarvan. Voornoemde kinderopvangorganisatie is van mening dat schoolbesturen over het algemeen risico-avers zijn. Deze respondent zegt dat bestuurders doorgaans lang in het bestuur zitten en dat nieuwe bestuurders uit de onderwijssector komen. Volgens deze ondervraagde komt dit niet ten goede aan de innovatiekracht.

3.2 Eigendom IKC's

Medewerkers van de gemeente geven aan dat zolang school en kinderdagopvang in aparte gebouwen zitten, financiering, eigendom en verantwoordelijkheden helder zijn. Bij huisvesting in één gebouw (zoals in varianten 2 en 3 uit paragraaf 2.3), worden eigenaarschap, exploitatie en ook financiering een complexe aangelegenheid. Er kunnen namelijk één of meerdere eigenaren zijn binnen het IKC en ook één of meerdere financiers. In huisvestingsvariant 2 kan het kinderopvangdeel eigendom zijn van de kinderopvangorganisatie (2a) of van het schoolbestuur (2b). Het pand wordt kadastraal gesplitst in appartementsrechten. Deze variant schept volgens een respondent van de gemeente dezelfde helderheid als de variant waarbij school en kinderopvang in aparte (eigen) gebouwen gehuisvest zijn. Maar er zijn volgens ondervraagden ook haken en ogen aan deze variant. Bij appartementsrechten moet er bijvoorbeeld een vereniging van eigenaren (VVE) komen. En dat blijkt een pijnlijk punt voor schoolbesturen. Medewerkers van de gemeente zeggen dat schoolbesturen dit niet zien zitten, omdat ze opzien tegen de extra tijdsinvestering die dit kost. Eén van de huisvestingsadviseurs van een schoolbestuur zegt geen VVE te willen, omdat de financiële stromen dan door elkaar lopen. Bovendien zijn er extra vergaderingen nodig, zijn partijen gebonden aan financiële regels en moeten er jaarrekeningen worden gepubliceerd. Eén van de kinderopvangorganisaties zegt huiverig te zijn voor appartementsrechten, omdat je als private partij dan een deel van je geld direct of indirect in handen geeft van een andere partij (school of gemeente). Ook moeten er bij splitsing allerlei zaken goed geregeld worden, zoals het gebruik van de gezamenlijke voordeur of het gezamenlijke schoolplein. Deze kinderopvangpartner is overigens de enige die aangeeft liefst zelf het hele IKC te willen financieren, omdat *“zelf doen meer vertrouwen geeft”*.

Bij kadastrale splitsing in appartementsrechten kan ook de kinderopvang een appartementsrecht kopen (variant 2a). Nadeel is dat gemeente en schoolbestuur dan geen controle hebben op het kinderopvangdeel van het gebouw. Zij zijn in dat geval vooral huiverig voor de situatie waarin de kinderopvangpartner uit het gebouw vertrekt, bijvoorbeeld in geval van faillissement. Een private partner zoals kinderopvang zou zijn aandeel in het gebouw kunnen verkopen aan een investeerder. Dit brengt onzekerheid met zich mee over wat er dan met het verkochte deel gaat gebeuren en of dat nog wel past bij het IKC. Twee respondenten van de gemeente geven aan dat het de voorkeur heeft dat de gemeente eigenaar van het pand wordt, waarbij de kinderopvang huurt (variant 3c). Op die manier heeft de gemeente controle over het kinderopvangdeel.

De juridisch adviseur van de gemeente zegt in dit kader: *“de gemeente heeft alleen claimrecht op het onderwijsgedeelte. Niet op het zorggedeelte of andere extra's die niet onder de Wet Primair of Voortgezet onderwijs vallen. Daar geldt dat niet voor. Dat is voor ons juridisch gezien een zorg, want stel het niet-onderwijs gedeelte gaat failliet, dan valt het automatisch in de boedel [van de curator] en ben je het kwijt”*.

Ook het schoolbestuur kan eigenaar zijn van het kinderopvangdeel (variant 2b) en ook dan is er het risico op een faillissement. Eén van de kinderopvangorganisaties zegt in dit verband: *“in Utrecht is er een klein aantal schoolbesturen, met daaronder heel veel en vaak ook heel grote scholen. Dat is een risico. Als er iets gebeurt, bijvoorbeeld als een ouder een claim van een paar miljoen neerlegt*

bij zo'n stichting en die stichting gaat failliet... Of als er demografische ontwikkelingen zijn, waardoor scholen gaan krimpen”.

Respondenten noemen tijdens de gesprekken nog andere manieren om controle te houden over de bestemming van een pand in het geval van vertrek van de private partij, bijvoorbeeld door iets vast te leggen over het eerste kooprecht. Ook wordt er gewezen op de mogelijkheid van de gemeente om grond in erfpacht uit te geven. Eén van de ondervraagde kinderopvangorganisaties zegt hierover: *“Erfpacht is een beperkt recht [...] Je kunt als nieuwe koper wel de stenen kopen, maar niet de grond, want die is van de gemeente. Daarmee wil de gemeente invloed kunnen uitoefenen op de partij die de stenen wil kopen.”*

3.3 Exploitatie IKC's

Bij huisvesting in één pand vraagt ook de exploitatie meer aandacht dan bij huisvesting in aparte gebouwen. Er moeten goede afspraken worden gemaakt over wie welke verantwoordelijkheden heeft ten aanzien van beheer en exploitatie. Met exploitatie wordt bedoeld op het onderhoud van gezamenlijk gebruikte ruimtes, zoals het gebouw maar ook het terrein (bijvoorbeeld een schoolplein) en de bijbehorende kosten. Ook de vervanging van iets dat kapot gaat of de verdeling van kosten van gas, water en elektriciteit vallen onder de exploitatie. Medewerkers van de gemeente staat hierbij het schrikbeeld van de MFA's voor ogen, waarbij er 'veel gedoe' is over de exploitatie van de gebouwen. Dit schrikbeeld is echter niet helemaal reëel, aangezien er bij de IKC's aan de voorkant een duidelijke intentie is om samen te werken, iets wat bij de MFA's niet het geval was. Toch is een medewerker van de gemeente van mening dat school zelf de exploitatie moet regelen. *“Wij hebben er als gemeente belang bij dat zij dat gaan doen, want wij zijn er als gemeente niet op ingericht... Bij stand alone scholen is daar ook geen sprake van. We hebben er als gemeente geen capaciteit voor.”* Deze respondent denkt dat scholen welwillend zijn om de exploitatie te regelen, omdat ze dat nu ook zelf doen. Bijkomende factor is alleen dat er een extra partij is (kinderopvang).

Uit de gesprekken met de IKC's is duidelijk dat alle IKC's over de exploitatie hebben nagedacht, maar dat de uitwerking ervan verschilt. Bij de bestaande scholen is de uitwerking iets minder scherp dan bij de nieuw te bouwen IKC's. Eén van de bestaande scholen zegt bijvoorbeeld dat afspraken over gebruik van gezamenlijke ruimtes in overleg gaan (niet op papier). Eén van de nieuwbouw- IKC's zegt dat er een verdeelsleutel is afgesproken voor verdeling van de kosten. En soms worden kosten verrekend via een component in de huur, bijvoorbeeld als de bso of tso gebruik maken van onderwijsruimte.

3.4 Financiering van IKC's

Als onderwijs en kinderopvang in één pand gaan, dan wordt niet alleen eigendom een complexe aangelegenheid, maar ook de financiering. Uit paragraaf 3.2 bleek bijvoorbeeld dat de huisvestingsvariant waarbij de gemeente eigenaar is van het hele IKC (variant 3 c) een aantrekkelijke optie is voor meerdere respondenten. In deze variant financiert de gemeente ook het IKC. Eén van de moeilijkheden hierbij, zo blijkt uit de gesprekken, is dat het faciliteren van kinderopvang geen wettelijke taak van de gemeente is (onderwijshuisvesting is dat wel). Bovendien is de

kinderopvangpartij een private organisatie en investeert de gemeente dus in een private organisatie. Dit betekent dat er specifieke regelgeving van toepassing is en die wordt ten tijde van dit onderzoek verkend. De wet Markt en Overheid bijvoorbeeld, zegt dat een gemeente niet zomaar geld aan een private partij kan lenen of erin mag investeren. Ook heeft de gemeente rekening te houden met de schuldquote. Dit is de verhouding tussen de gemeentelijke bezittingen en de leningen. Als het investeringsvolume wordt opgevoerd, bijvoorbeeld doordat de gemeente investeert in een IKC, wordt die verhouding minder positief. De gemeente heeft intern als norm gesteld dat de netto schuldquote niet boven de 100% mag uitkomen. Dit is dus een aandachtspunt in toekomstige IKC-investeringen door de gemeente.

Een alternatief is dan dat de kinderopvang zelf investeert (zoals in variant 2), maar de ondervraagde kinderopvangorganisaties laten weten dat dit zeer uitzonderlijk is. Hun corebusiness is kinderopvang en niet huisvesting of vastgoed. Kinderopvang wil dus zelf liever huren. Eén van de kinderopvangpartijen zegt hierover: *"[...] omdat je als kinderopvang wel graag dingen in huur wilt stoppen, maar niet in stenen. Want in huur, je koopt je maand, maar stenen is vast. Als je een enorm bedrag neer moet leggen, kun je dat nooit meer in de kinderen investeren"*. Ook voor de schoolpartner is de variant waarbij de kinderopvang zelf haar eigen deel financiert niet altijd wenselijk. Het risico is dat alleen grote marktpartijen een kans maken om partner binnen een IKC te worden. Een huisvestingsadviseur van een schoolbestuur zegt hierover: *"Als het principe wordt dat kinderopvang zelf investeert, blijven alleen de grote kinderopvangpartijen met aandeelhouders over. Er ontstaat een ongelijk speelveld dat geen recht doet aan de kwaliteit van een maatschappelijke voorziening die een IKC is. We vinden het belangrijk dat je partijen kan blijven selecteren waarmee je vanuit de inhoud wil samenwerken en dat je niet door de financiële constructie om dit mogelijk te maken partijen gaat uitsluiten."*

Een andere optie is dat het schoolbestuur investeert in de huisvesting van kinderopvang. In het geval van IKC Leeuwesteijn is hiermee geëxperimenteerd, maar dat heeft niet geleid tot een succesvolle oplossing. Zo was er onduidelijkheid over wat wel en niet toegestaan is. Mag een schoolbestuur geld lenen? Wat zijn dan de voorwaarden qua borgstelling? Mag een schoolbestuur überhaupt investeren in 'stenen'? In eerste instantie werd gezegd dat een schoolbestuur niet mag lenen, terwijl dat volgens de juridisch deskundige van de gemeente wel mag. Ook werd tijdens de interviews gezegd dat het ministerie schoolbesturen verbiedt te investeren in huisvesting die onder de zorgplicht van een gemeente valt (zoals onderwijshuisvesting). Maar dat blijkt alleen te gelden voor de middelen die scholen van het Rijk ontvangen voor de exploitatie van een gebouw en lerarsalarissen (vergoeding voor Materiële Instandhouding). Er is wat betreft financieringsmogelijkheden en regels hieromtrent dus nog veel onduidelijk. Dit heeft geleid tot vertragingen in de totstandkoming van de IKC's en heeft ook het spanningsveld tussen schoolbesturen en de gemeente vergroot. Bij één van de IKC's is er bijvoorbeeld onvrede over de gang van zaken en ook over de uiteindelijke investeringsovereenkomst. Bij een ander IKC is er het gevoel van een ongelijke behandeling, omdat de gemeente niet wil investeren in de kinderopvang van dit kindcentrum en wel in de kinderopvang van een ander kindcentrum. En er is onbegrip, omdat het betreffende IKC op schoolmarkten als *good practice* wordt benoemd, terwijl zij dit niet terug zien in de facilitering vanuit de gemeente.

De respondent van het schoolbestuur van voornoemd IKC vindt dat er een generieke oplossing voor de totstandkoming van IKC's moet komen en hoe deze te financieren, waarbij gewaakt wordt dat

niet alleen de grote ketens een kans maken. Investerings in IKC's door kinderopvangorganisaties hebben daarom niet de voorkeur. School wil in principe zelf een kinderopvangpartner kiezen, die past bij hun visie op onderwijs. Ook kleinere spelers moeten wat dit betreft een kans krijgen.

4 Samenwerking tussen partners IKC

Inleiding

We hebben respondenten van scholen en kinderopvang gevraagd met welke partners ze samenwerken in een IKC, hoe ze deze samenwerking invullen en tot nu toe ervaren. Verder komt het spanningsveld aan bod tussen publieke en private organisaties, hoe de aansturing is geregeld en in hoeverre ze één team vormen.

4.1 Partners in een IKC

Huidige partners in het IKC

De IKC's uit het onderzoek hebben allemaal een partnerschap tussen twee partijen: school en kinderopvang. Er is nog één IKC dat gebruik maakt van een aparte aanbieder van voorschoolse educatie (VE), maar dat wordt overgenomen door de kinderopvangpartij. Enkele IKC's vinden VE een belangrijk onderdeel van hun aanbod, omdat ze het belangrijk vinden dat doelgroepkinderen mengen met Nederlandssprekende kinderen van de kinderdagopvang. Er zijn verschillende factoren op basis waarvan school een kinderopvangpartner kiest voor het IKC. Dit heeft niet alleen te maken met de visies en of die op elkaar aansluiten, maar ook met het enthousiasme van de kinderopvangorganisatie, hun bereidheid tot meedenken en de mogelijkheden van een (geldelijke) investering.

Gelijkwaardigheid

Over het algemeen is de mening, dat in de samenwerking tussen school en de kinderopvangpartner, school de 'zwaardere' partij is. Dat hoeft niet automatisch te betekenen dat de samenwerking ongelijkwaardig is, hoewel dat door enkele respondenten wel zo gevoeld wordt. Als er dan gekozen moet worden in de aansturing (wie krijgt de leiding of wie wordt aanspreekpunt), dan wordt bij helft van de IKC's uit dit onderzoek gekozen voor school. Dat heeft enerzijds te maken met de omvang van school (school is de grotere partij), maar ook met de organisatiestructuur van de kinderopvang. Een clustermanager heeft meerdere locaties onder zijn hoede en is er dus niet elke dag. De schooldirecteur heeft (meestal) de leiding over één school, is er vrijwel elke dag, heeft uren voor de aansturing van het IKC en heeft beslissingsbevoegdheid. Dat laatste ligt bij de kinderopvang meer bij de regiomanager. Eén respondent zegt dat de pedagogisch medewerker opkijkt tegen de leerkracht, terwijl ieder toch zijn eigen expertise heeft. Het is belangrijk dat te verbinden. Een helpende factor in de verbinding en in de gelijkwaardigheid is vanaf het begin af aan met elkaar optrekken. Opvallend is hier verder dat bij de meeste IKC's, school de partij is die kiest voor een bso (middels een aanbesteding).

Mogelijke partners

Samenwerking met andere partners staat niet heel scherp op het netvlies van de IKC's uit het onderzoek. Een aantal keren is wel voorschoolse educatie als partner genoemd, maar omdat VE overgaat naar kinderopvangorganisaties, is het straks geen aparte samenwerkingspartner meer. De IKC's kiezen dan voor VE-aanbod via de kinderopvangpartner. In een aantal interviews is gepolst of een partner uit de (jeugd)zorg een mogelijkheid is. Bij de scholen waar dit geopperd werd stond dit niet op de prioriteitenlijst. In de twee gesprekken met ouders werd aangegeven dat dit een interessante partner zou zijn. Hierbij denken ouders aan samenwerking met een gezondheidscentrum, remedial teaching of het buurtteam. Een aantal ouders reageert overigens behoorlijk enthousiast op het idee van meerdere samenwerkingspartners, waarbij door één ouder expliciet wordt gezegd dat deze samenwerking niet verankerd hoeft te worden in het bestuur van een IKC, omdat dit te complex wordt. Eén van de kinderopvangorganisaties zegt hierover dat IKC-vorming al een heel proces is, dat je beter met twee dan drie of vier of vijf partijen kunt doen.

4.2 Samenwerking

Het idee achter een integraal kindcentrum, ongeacht of dit in één gebouw of in gescheiden units gevestigd zou moeten zijn, is dat er intensief wordt samengewerkt door de betrokken partijen. Uit de gesprekken blijkt dat deze samenwerking in veel gevallen zijn vorm nog moet vinden, omdat de pilotprojecten nog niet volledig draaien. Er zijn verschillende gradaties van samenwerking. *“Je kunt naast elkaar lopen of echt in elkaar opgaan. Per onderdeel bekijken we hoe we erop gaan samenwerken”*. Samenwerking ontstaat in de meeste gevallen op directieniveau (schoolleider en manager kinderopvang). Ook op bestuurlijk niveau moeten beide partijen elkaar vinden. Het belang hiervan beschrijft een schoolleider als volgt: *“Onze bestuurders, de bovenste laag, moeten zeer geregeld met elkaar overleggen. Die moeten elkaar kennen. En die moeten er wat van vinden met elkaar. Onderling in gesprek zijn over of ze het eens zijn. Je denkt, dat hoeft toch niet, wij doen het met zijn tweeën, maar als puntje bij paaltje komt en je hebt financiële stromen, je hebt alles nodig van je bestuurder.”* Een derde laag waar samenwerking tot stand moet komen is op de vloer, tussen de leerkrachten en pedagogisch medewerkers. Niet alle IKC's in dit onderzoek 'draaien' al, wel hebben de respondenten duidelijke ideeën op welke vlakken het personeel van school en kinderopvang elkaar kunnen versterken. Welke ideeën dit zijn, komt later in deze paragraaf aan bod.

Op directieniveau wordt soms duidelijk dat partners binnen een IKC twee verschillende organisaties betreft, die verschillende werkwijzen kennen. Een respondent zegt hierover het volgende: *“Het zijn best geharnaste clubs allemaal, die hun eigen belang hebben, die niet zo 1, 2, 3 bereid zijn om dat op te geven. Ook omdat ze vertrouwen hebben in hun eigen bedrijfsvoering, in hun eigen kwaliteit. Het vraagt wel een heel vergaand proces. Dat moet je niet vooraf besluiten, dat moet je ontwikkelen.”*

Een respondent uit de kinderopvang bevestigt: *“In het gesprek merk je wel dat wij soms dingen moeten uitleggen, of dat school dingen moet uitleggen, ‘hoe werkt dat dan’. Over een jaar weten we dat misschien van elkaar, maar nu zijn daar nog wel dingen. [...] En zo kunnen we wel dingen met elkaar combineren, maar dat vergt heel veel praten, praten, praten.”*

Op inhoud lijken ze elkaar dan wel goed te vinden. Een schoolleider noemt: *“Dat is soms ook zoeken. Dat is ook een beetje mijn dynamiek, ik denk altijd, we gaan alles doen, dat werkt niet altijd zo. Je moet daarin ook zoeken met elkaar, waar liggen de grenzen, soms een beetje oprekken of niet. Maar die samenwerking op de inhoud, daar vinden we elkaar heel goed, en dat is het belangrijkste, daar begint het mee.”* Kinderopvang en school dragen dezelfde pedagogische visie uit, maar het pedagogisch beleid kan wel verschillen. Ze moeten voldoen aan andere wet en regelgeving. Er zijn ook veel raakvlakken, daar sluiten ze bij elkaar aan.

Bij één van de nieuwbouwprojecten was op het moment van interviewen nog geen directeur aangesteld. Met die aanstelling zal het pedagogisch plan verder uitgewerkt kunnen worden met de kinderopvangpartner.

Belang van samenwerking

De gezamenlijke visie op onderwijs en ontwikkeling van kinderen heeft consequenties voor bijvoorbeeld de inrichting van een schoolplein. Er moet dus aan de voorkant al goed worden nagedacht over welke visie je gezamenlijk uitdraagt en hoe dat doorwerkt in huisvesting. Gesprekspartners van scholen en kinderopvangorganisaties laten veel enthousiasme zien voor het concept van een IKC en dit enthousiasme lijkt ook hard nodig. De hobbels die worden ervaren kunnen het geduld wel op de proef stellen. Er is gevraagd of het succes van een IKC afhankelijk is van het geloof van de initiatiefnemers en hoe je deze afhankelijkheid zou kunnen ondervangen. Reacties hierop laten het belang van vastleggen van de visie op het IKC-principe zien. Wanneer er een goede uitwerking ligt van ideeën en plannen, kan daar op worden voortgeborduurd. Ook door anderen dan de initiatiefnemers.

Scholen en kinderopvang zitten inhoudelijk in de meeste gevallen op één lijn. Soms komt het voor dat ze verschillen van inzicht, maar daarover gaan ze dan in gesprek. De mate van samenwerking kan verschillen. Je kunt onder één bestuur komen en één team vormen, maar ook een minder nauwe of intensieve samenwerking hebben.

Bij de meeste nieuwbouwprojecten duurt de bouw vrij lang. Daardoor is er ruim tijd om als organisaties de visie en kijk op samenwerking vorm te geven. *“Doordat de bouw op zich laat wachten [i.v.m. de ingewikkelde financierings-/eigendomsconstructie], is er alle tijd om over de inhoud te gaan. In een vroeg stadium wordt er al samengewerkt tussen school en kinderopvang.”* Bij Haarzicht is de bouw juist heel snel gegaan, omdat daar twee aparte gebouwen neer zijn gezet (wat gemakkelijker is voor het bouwproces), waardoor de partners merkten dat de bouw alle tijd en aandacht vroeg en minder werd nagedacht over samenwerking et cetera. Dit benadrukt het belang om al ver van te voren met elkaar in gesprek te gaan.

Invulling samenwerking

Respondenten denken veel na over hoe de samenwerking kan worden ingevuld tussen school en kinderopvang. Een voorbeeld van waar beide partijen elkaar goed vinden, is in de overgang van peuters op de kinderopvang naar kleuters op de basisschool. Meerdere keren zeggen respondenten dat ze streven naar een warme overdracht. Ook tussen de leraren van school en medewerkers van de bso zien ze in een IKC meer kans voor een goede overdracht: *“Je merkt er staan 20 bso's aan het*

schoolplein, in de waan van de dag, en al die ouders, dan gebeurt dat niet zo vaak. Als je het nu [in het IKC] vergeet om 15.00 uur, dan kan het ook nog even om 15.10 uur."

Meerdere IKC's werken toe naar één website met één manier van aanmelden en één mailadres. Een gesprekspartner van de kinderopvang legt uit dat tijdens de aanmelding bij de kinderopvang op de IKC website, men nog wel wordt doorgeleid naar de algemene website van de kinderopvang. Dit komt omdat er een grote, landelijke organisatie achter zit die ze (voorlopig) niet willen ontkoppelen. Hoewel een IKC aan de achterkant op sommige vlakken nog uit twee aparte organisaties bestaat (bijvoorbeeld met de beoordelingsgesprekken van het personeel), stralen ze aan de voorkant één organisatie uit.

Vastleggen samenwerking

Verschillende termen komen voorbij wanneer verwezen wordt naar de vastlegging van de samenwerking. Er wordt gesproken over een praktijkdocument, een samenwerkingsovereenkomst of een IKC-gids. School moet richting onderwijsinspectie een schoolplan aanleveren en kinderopvang moet aan GGD richtlijnen voldoen. Sommigen willen dit al in één plan vatten, anderen houden dit nog gescheiden. *"Er is één uitgangspunt, dat kan dus in één plan en dat de inspectie de voor haar niet-relevante delen dan voor lief neemt. B: het wordt dan eigenlijk geen schoolplan, meer een 'Kindcentrumplan.'*" Partijen die dit gescheiden houden maken drie documenten: een schoolplan, pedagogisch werkplan (voor het kinderopvanggedeelte) en een plan voor de samenwerking in het IKC. Eén van de respondenten geeft aan wel de hoop te hebben dat dit uiteindelijk één plan kan worden, maar daarvoor zullen de GGD en onderwijsinspectie beter moeten samenwerken. Sommige partijen hebben wel de intentie om een samenwerkingsovereenkomst te schrijven, maar zijn nog niet zo ver dat ze een officieel document hebben ondertekend. Wel zijn er bepaalde afspraken gemaakt.

"We hebben hoe-regels met elkaar afgesproken, dat gaat over hoe communiceren we met elkaar, hoe communiceren we naar ouders, naar kinderen. En heel praktische regels, over het gebruik van het gebouw, dat soort dingen. We gaan komend jaar bezig met het personeelsbeleid, daar zullen meer dit soort dingen onder komen te vallen."

4.3 Spanningsveld publiek versus privaat

Binnen een IKC is school een publieke partner en de kinderopvang een private partner. Tijdens de interviews is gevraagd wat dit betekent voor de samenwerking. Veel respondenten merken dan op dat de verschillende cao's en verschillende regelgeving in de weg zit. School en kinderopvang hebben een eigen cao en verschillende BTW-tarieven, wat de aansturing en de uitwisseling van personeel bemoeilijkt (zie ook paragraaf 4.4 Aansturing). Ook gelden er voor de kinderopvang specifieke veiligheidseisen, waardoor de ruimte voor 0-4 jarigen afgeschermd moet worden (dit kan de integraliteit beperken). Verder merkt één van de ouders op dat het echt twee verschillende partijen zijn, met ieder een eigen professionaliteit (lesgeven versus kinderopvang), maar ook een verschillende manier van werken. Waarbij kinderopvang en overigens ook de aanbieder van VE, gewend zijn om de dingen strak en zakelijk te regelen. Ze zijn bereid om te investeren, maar wel tegen voorwaarden. Volgens enkele ouders is het voordeel dat een dergelijke partij stappen wil zetten en bereid is risico's te nemen. Maar school heeft te maken met een schoolbestuur, dat weer

te maken heeft met meerjarige investeringsplannen en onderhoudsplannen en volgens bevroegde ouders bovendien terughoudend is in de samenwerking met partijen met een commercieel belang. Daardoor trappen bestuurders volgens hen op de rem. Een ander verschil is dat er verschillende geldstromen zijn. Scholen zijn zich ervan bewust dat de kinderopvang moet rekenen in kind aantallen. Dit betekent bijvoorbeeld, zeker bij een nieuwbouwproject, dat de kinderopvang het belangrijk vindt de dagopvang (0-4 jaar) vol te krijgen, ongeacht of de kinderen uit de omliggende wijk komen of niet. Dit staat haaks op het idee achter een IKC, omdat deze kinderen straks waarschijnlijk niet naar het schooldeel van het IKC gaan. Maar er zijn ook overeenkomsten tussen school en kinderopvang. Eén van de schoolleiders zegt hierover *"de overeenkomsten zijn vele malen groter dan de verschillen"*. Bij beide partners staat immers het kind centraal. Een aantal keren is gewezen op de maatschappelijke functie van kinderopvang en dat ook de kinderopvang een publiek belang heeft (en voor een groot deel wordt betaald met publiek geld, via toeslagen vanuit het Rijk). Er is ook nog gesproken over het verschil tussen een stichting en een commerciële partner bijvoorbeeld een B.V.). Er wordt gezegd dat een stichting geen winstoogmerk heeft, maar één van de respondenten merkt op dat ook een stichting 'onder aan de streep geld moet overhouden', om te kunnen investeren in onderhoud, materialen, personeelstrainingen, etc. Eén van de kinderopvangorganisaties zegt hierover dat dit geld bij haar stichting uiteindelijk (via investeringen in trainingen, materiaal, etc.) volledig ten goede komt aan het kind, terwijl een commerciële partij ook moet uitkeren aan de directeur of aandeelhouders.

4.4 Aansturing

Op de vraag naar hoe de aansturing van het IKC is geregeld, blijkt dat dit wel een zoektocht is geweest voor scholen en sommigen zijn er nog niet helemaal uit. Twee IKC's willen een managementteam oprichten, waarin de schoolleider en de leidinggevende van de kinderopvang (vaak de clustermanager) beiden plaatsnemen en waarbij de schoolleider voorzitter is. Bij het ene IKC is de schoolleider tevens aanspreekpunt voor de IKC-schil, bij de ander is de schoolleider degene die naar buiten treedt namens het IKC. Drie IKC's kiezen voor duaal leiderschap, waarbij de schoolleider en de leidinggevende van de kinderopvang elk hun eigen organisatie aansturen. Eén IKC wil graag één (dagelijkse) leiding, maar krijgt dit moeilijk rond met de kinderopvang. Ze willen in ieder geval toe naar één aanspreekpunt (de schoolleider). (NB: omdat ten tijde van de interviews het proces van IKC-vorming nog in gang is, ligt de wijze van aansturing nog niet bij elk van de ondervraagde IKC's vast). De moeilijkheid bij het vormen van de aansturing is dat school en kinderopvang twee verschillende organisaties zijn, voor wat betreft CAO's en wetgeving. De schoolleider kan bijvoorbeeld geen functioneringsgesprekken voeren met het personeel van de kinderopvang en andersom ook niet. In een aantal interviews wordt verwezen naar een vergaande vorm van aansturing, waarbij er één IKC-directeur is die zowel school als kinderopvang aanstuurt (als één organisatie). Voor een aantal respondenten zou dat het ideaal zijn, maar het vergt wel wat van een dergelijke bestuurder.

Eén van de ondervraagden zegt hierover:

"Op het moment dat je met elkaar zegt, we zetten er een IKC directeur neer, dat is iemand die niet alleen onderwijskennis en achtergrond heeft, maar ook heel veel weet van regels, wetgeving, cao in de kinderopvang, die worden inmiddels opgeleid, dan zou het kunnen. Dan geef je eigenlijk mensen

uit handen aan de IKC directeur en onderwijs doet hetzelfde. Maar dat is een heel vergaande vorm. Op dit moment zijn er weinig IKC's die dat hebben."

Een andere respondent zegt dat een IKC pas echt integraal is als één persoon stuurt en een ondervraagde ouder zegt dat één aansturing betekent dat je als ouder te maken hebt met één partij en met maar één partij hoeft te praten. Een respondent geeft aan dat het wenselijk is dat één persoon aanstuurt, maar dat deze wel een 'wij-denker' moet zijn.

4.5 Teamvorming

Er bestaat duidelijk de wens bij scholen en kinderopvangorganisaties om één team te vormen. *"De intensieve samenwerking is echt de wens, we willen echt een integraal kindcentrum zijn voor kinderen waarin we als één team functioneren."* Erkend wordt dat het tijd kost om dit te bewerkstelligen. Samenwerken en relaties opbouwen is een proces, waar tijd en ruimte voor moet worden gemaakt. Op de vraag of het team zich al één voelt, gezien de nauwe samenwerking die op directieniveau al geruime tijd loopt, antwoordt een respondent: *"Dat is een proces. Dat duurt, dat duurt."*

Omdat de werklast voor personeel van school en kinderopvang al erg hoog ligt, moet het bewerkstelligen van één team niet worden ervaren als iets wat er 'extra' bij komt. Daarom moet samenwerking vooral ontstaan vanuit de operatie. Laagdrempelig contact is hierin erg belangrijk. Bijvoorbeeld door elkaar tegen te komen bij het koffiezetapparaat of door een kantoor met elkaar te delen. Op deze manier zijn er korte lijntjes en weet je wat er speelt bij elkaar. *"Je komt elkaar tegen bij het koffiezetapparaat, hele kleine dingen, maar het werkt. Ze gaan overleggen met elkaar, ze overleggen over activiteiten, dingen samen oppakken. Elkaar zien en elkaar tegenkomen helpt enorm omdat voor elkaar te krijgen"*. Er wordt gesteld dat wanneer er twee gebouwen zijn, er al gauw twee culturen en daarmee verschillen ontstaan. Een andere schoolleider geeft aan: *"Als je gaat kijken naar de verbinding, dan merk je als je met elkaar in één pand zit, dan vind je elkaar heel snel. De andere twee [bso-]locaties waar kinderen van ons naartoe gaan daar merk je dat de pedagogisch medewerkers en leerkrachten elkaar nog helemaal niet vinden. Dat komt omdat je fysiek niet bij elkaar zit. Dan kom je weer bij het gebouw, je hebt eigenlijk de bups bij elkaar nodig."* Huisvesting in één gebouw wordt belangrijk bevonden, maar is niet de kant-en-klare oplossing om tot samenwerking te komen. Ook al zit je in één gebouw, je moet tijd investeren om verbinding te laten ontstaan.

Veelgenoemd is de wens voor gezamenlijke studiedagen. Uitdaging hierin is wel dat de werktijden van de buitenschoolse opvang en school op elkaar aansluiten en dat wanneer school normaliter een studiedag heeft, de kinderen naar de kinderopvang gaan. Een dag het IKC dichtgooien is voor de meeste respondenten geen gewenste optie. Daarom moeten ze uitwijken naar avonden of weekenden, sommigen kiezen hiervoor, anderen krijgen dat niet voor elkaar bij het team. *"Bso-personeel voelt zich al meer verbonden met de school dan eerst. Maar het is een proces, ze moeten elkaar steeds beter weten te vinden. Op sommige terreinen lukt dat al, zoals het genereren van ideeën. Lastig hierin blijft verschil in werktijden."* Wat helpt in teamvorming is het samenwerken door leerkrachten en pedagogisch medewerkers aan projecten. Met dezelfde thema's bezig zijn,

elkaar helpen met de voorbereiding van het Sinterklaasfeest of de Kinderboekenweek. Maar ook als één team een gezamenlijke barbecue organiseren of samen de 10-minutengesprekken houden met ouders.

Een respondent geeft aan dat het personeel van beide teams met dezelfde kinderen werken en elkaar daarop kunnen vinden. *“Los van het feit dat ze elkaar leren kennen, ook bedenken dat ze met dezelfde kinderen werken, ‘goh nu ik je toch spreek...’.”* Het idee dat je elkaar (zowel de docenten als de pedagogisch medewerkers, maar ook de kinderen) kunt aanspreken op ongewenst gedrag wordt door veel respondenten genoemd. Een duidelijke en vooral gezamenlijke visie hebben over hoe je met kinderen omgaat helpt hierbij. Voor kinderen voelt het dan ook veel meer als één organisaties, waar dezelfde regels gelden.

Ook behulpzaam voor verbinding van de twee teams is de inzet van dubbelfunctionarissen. *“We kijken nu ook of we geen dubbelfuncties kunnen creëren, dat je weg gaat van het schoolteam en bso-team, maar dat het één wordt en op meerdere plekken inzetbaar wordt. Dat je elkaar op expertise inzet.”*

5 Voordelen en belemmeringen IKC(-vorming)

Inleiding

We hebben respondenten specifiek gevraagd naar voor- en nadelen van een integraal kindcentrum. Bij de nadelen is onderscheid gemaakt tussen belemmerende factoren en risicofactoren. Veel voordelen en hobbels klonken tussen de regels door, wanneer we het bijvoorbeeld hadden over samenwerking of huisvesting. Wanneer we er nog expliciet naar vroegen, kwamen ook andere voordelen en belemmerende factoren naar voren. Bij deze alles op een rij, eerst in een samenvattend schema en daarna meer in detail.

Voordelen 	Belemmeringen 	Risico's 
<ul style="list-style-type: none">• Doorgaande leerlijn• Integraal werken en elkaars expertise benutten• Toegevoegde waarde één gebouw• Efficiëncyslag op ruimtelijk gebied• Wijkfunctie IKC en kansengelijkheid	<ul style="list-style-type: none">• Ontbreken van beleid• Ontwikkeling van IKC's vergt specifieke expertise• Verschillende regelgeving onderwijs en kinderopvang• Rigide houding gemeente• Veel afstemming nodig• Beperkte rol gemeente in ontwikkeling IKC's• Ontbreken marktgerichtheid bij publieke partijen	<ul style="list-style-type: none">• Leegstand• Faillissement• Problemen met exploitatie• Gebrek aan marktwerking• Risico op ongelijkheid• Continuïteit• Samenwerking met commerciële partij• Gebrek aan ruimte en dubbel gebruik ruimtes

5.1 Voordelen

Doorgaande leerlijn

Het meest genoemde voordeel is de doorgaande lijn die mogelijk gemaakt wordt in een integraal kindcentrum. Dit betreft zowel de vloeiende overgang van peuters van de kinderopvang naar groep één van de basisschool, als de overgang van school naar buitenschoolse opvang.

"Elke stap [overgang] is moeilijk voor een kind. Hoe minder stappen, hoe beter."

“De grootste overgang is wel van die peutergroep naar de kleuterschool, dat is een heel andere omgeving, hoe mooi kan het zijn dat je eigenlijk al gewend bent, het schoolplein al kent, de voordeur al kent, de juffen en meesters al kent. En dan ga je naar de volgende groep. Die overgang is niet zo groot meer.”

Het zorgt voor vertrouwde gezichten van pedagogisch medewerkers en leerkrachten voor de kinderen, maar ook voor ouders. Ouders noemen het een voordeel dat het voor kinderen duidelijk is als school en kinderopvang op één plek zitten en geen aparte eenheden zijn. Respondenten, van school en kinderopvang, noemen dat het prettig is dat er op die manier overal dezelfde regels gelden en er één klimaat is om je thuis te voelen: je spreekt één taal. Niet alleen tijdens de overgang van peuter naar school, maar ook gedurende één schooldag.

“Je hebt situaties dat een kind naar de voorschool, school, tussenschool, school en bso gaat. In de slechtste situatie heeft ieder element andere regels, staat er een andere docent of leerkracht of pedagogisch medewerker, weten niet van elkaar ‘oma is overleden’ of ‘kind is ziek’, dat mogen ze (ouders) bij alle partijen gaan melden. Er is geen overleg. Waar wij naartoe willen, is dat al die overgangen, ja het blijft, we hebben voorschool, school, tussenschoolse, school en bso, maar dat de medewerkers (herkenbaar zijn).” Later vervolgt de respondent: *“Dat is ook waarom we het simpel gezegd omschrijven als $1+1=3$. Op het moment dat wij samenwerken op het gebied van activiteiten, pedagogische aanpak, dus ook bijvoorbeeld de kanjertraining die de school hanteert, daar is mijn personeel ook in geschoold, zodat we één taal spreken, maar ook één set regels”.*

Ook kunnen peuters die al toe zijn aan een volgende stap en bijvoorbeeld wat uitdaging missen, af en toe meedraaien op school. *“Het is een struggle om het leuk te houden”.*

De vraag werd gesteld of een dergelijke setting – ruim 12 jaar lang in één gebouw – niet te veilig en beschermend zou kunnen zijn. Een respondent die werkzaam is bij kinderopvang noemt het volgende: *“De overgangen blijven wel, je moet ineens in de kring zitten et cetera. Maar je maakt door een kind zich veilig te laten voelen, dat hij die veranderingen met vertrouwen aan kan.”*

Wanneer de vraag aan ouders wordt voorgelegd blijkt dat hier verschillend over wordt gedacht: *“Uiteindelijk gaan de kinderen toch naar een middelbare school, waar ze de hele stad gaan treffen. Wat mij betreft kun je daar best op anticiperen door het af en toe al een beetje te laten schuren, want anders wordt de overgang wel heel groot.”* De reactie hierop van een andere ouder luidt: *“Ik weet niet of dat de overgangen zijn waarmee je dat bereikt, volgens mij zijn er al best wel wat dingen in het leven van een kind die ingewikkeld zijn, waarvan ze leren, hoe je daar mee om gaat. Dat is meer bepalend dan per sé die overgang van kinderopvang naar school. Ik geloof niet dat het daar in zit.”*

Op de vraag of er een ander type kind van een IKC af komt dan van een reguliere school, antwoordt een geïnterviewde: *“Ja, dat denk ik wel ja. [...] Ik denk dat je zo een kind nog meer bagage mee kan geven, omdat je op alles samenwerkt. En dat wil niet zeggen dat een reguliere kinderopvang of school slecht is, maar ik denk dat je nog meer mee kan geven.”*

Elkaars expertise benutten en integraal werken

Een ander voordeel dat door verschillende partijen wordt genoemd is dat een IKC mogelijk maakt dat het personeel van de kinderopvang en van school van elkaar kunnen leren en elkaars expertise kunnen benutten. *“Bijvoorbeeld iemand die bevoegdheid heeft om bewegingsonderwijs te geven binnen een school. Of iemand van school die goed is in handvaardigheid kan helpen op*

kinderopvang." Dit leidt ook tot meer waardering voor elkaars vak. *"Kwaliteiten van elkaars team kennen en in kunnen zetten. Geeft power aan samenwerking."* Zo wordt gezien dat kleuterkrachten en pedagogisch medewerkers veel aan elkaar kunnen hebben. Hiermee worden lerende netwerken gecreëerd. Om crossovers te maken tussen personeel is het wel van belang dat het management hier een goede lijn in heeft, dan zal het effect hebben.

Daarnaast wordt genoemd als voordeel van een IKC dat er minder sprake is van 'wij-zij denken', waardoor je irritaties voorkomt als 'kinderopvang dit' en 'school dat'. Door integraal te werken kun je thema's op elkaar laten aansluiten of traktaties onderling afstemmen. Zo wordt het maken van cadeaus voor Vader- en Moederdag bijvoorbeeld door de bso overgenomen. Voor leerkrachten is het een voordeel dat je de periode van 0 tot 4 jaar van kinderen ook kunt meemaken. Hierdoor kent de leerkracht een kind al. Ouders vinden het ook prettig dat de medewerkers elkaar goed kennen. Als er iets is met de kinderen, loop je gemakkelijker naar elkaar toe.

Er zijn meer voordelen te noemen op personeelsvlak. Veelgenoemd is de mogelijkheid tot het uitwisselen van personeel. *"Het niveau van de pedagogisch medewerkers gaat ook in no time omhoog. Het gros is mbo maar we hebben ook al heel veel hbo. Vroeger was het opvangen, nu wordt pedagogiek belangrijker, de ontwikkeling van het kind. En bij onderwijs werken ze meer met onderwijsassistenten, die zijn ook uitwisselbaar."* Zowel het onderwijs als de kinderopvangsector kampt met personeelstekorten. Op deze manier kan er wederzijds worden ingesprongen bij ziekte, er kunnen bijvoorbeeld een paar uurtjes worden overbrugd. Een veelvoorkomende dubbelfunctie is die van een pedagogisch medewerker en onderwijsassistent. Voor pedagogisch medewerkers is er hierdoor kans op meer uren, doordat ze tijdens schooltijd kunnen inspringen. Dit biedt ontwikkelingsperspectief voor pedagogisch medewerkers, waardoor de baan aantrekkelijker wordt, zowel door het potentieel toenemende aantal uren als inhoudelijk. *"Iedereen kan zijn talenten en passie kwijt. Ook leraar die iets creatiefs wil doen met 0-4 jarigen. Het is echt de bedoeling dat het heen en weer gaat."*

Uitwisseling van expertise is niet alleen 'prettig', het zal ook doorwerken op de kwaliteit en daarmee op kinderen.

"Als er bijvoorbeeld een achterstand bekend is bij een kind, en je hebt dat breed in beeld, kun je het kind sneller helpen. Het is echt een meerwaarde voor het kind, als veilige haven, maar ook omdat er veel meer expertise is dan alleen onderwijs: als aanvulling op elkaar."

"Als je dat bij elkaar optelt, kun je een kind goed helpen en zijn eigen ontwikkelingspad laten volgen".

"Je kunt breder kijken naar het kind, de omgeving, de ontwikkeling. Doorgaan met opdracht na schooltijd et cetera."

Toegevoegde waarde één gebouw

Ondanks dat de pilotprojecten nog niet volledig operationeel zijn, spreken de respondenten wel hun verwachtingen uit over de samenwerking tussen partners in één gebouw. Sommige spreken ook uit eerdere ervaringen. Zoals eerder benoemd dragen voornamelijk de informele ontmoetingen bij aan een betere samenwerking tussen het personeel van school en kinderopvang. Door elkaar fysiek tegen te komen, zijn er korte lijntjes en een warmer onderling contact. *"Wil je dat intensieve,*

structurele samenwerken om over de inhoud en pedagogiek te praten, dan is het in de praktijk heel belangrijk dat je elkaar ziet.” Doordat je met elkaar in één pand zit, kun je veel gemakkelijker een overdracht doen tussen school en bso. *”Dat is één van de voordelen van een IKC, heel duidelijk. En omdat je elkaar kent, dat dus makkelijker doet”.*

Efficiëncyslag op ruimtelijk gebied

Het plaatsen van kinderopvang en school in één gebouw, levert schaalvoordeel op. Er is minder grond nodig en er kan compacter gebouwd worden. Hiermee worden ook de huisvestingskosten lager. Tegelijkertijd investeer je wel in samenwerking en zal er meer kosten gaan zitten in overlegtijd. Door ruimtes te delen, ontstaan er ook meer mogelijkheden voor het wederzijds gebruiken van faciliteiten. *”Als je als school alleen maar de ruimtes gebruikt die de gemeente betaalt, dan heb je minder mogelijkheden. Door zaken te combineren heb je mogelijkheden om een grotere centrale ruimte te maken, gezamenlijke (grotere) keuken. Als school kun je dan onder schooltijd ook andere activiteiten doen en op haar beurt heeft de kinderopvang meer fysieke ruimte en meer mogelijkheden om te combineren.”*

Wijkfunctie IKC en kansengelijkheid

Op het eerste gezicht verwacht je niet in elke wijk een IKC. In sommige wijken is wellicht minder kinderopvang nodig, maar daar bestaat bijvoorbeeld meer de behoefte aan voorschoolse educatie. De reden voor het starten van een IKC is in dat geval heel anders.

Kansengelijkheid voor kinderen wordt door sommige gesprekspartners genoemd als een belangrijk speerpunt van een IKC. Door na- of buitenschoolse activiteiten aan te bieden, kan een kind zich breed ontwikkelen. Dit kan bijvoorbeeld door met een sportclub of culturele aanbieder samen te werken. Om te voorkomen dat alleen kinderen die op de bso zitten gebruik kunnen maken van deze buitenschoolse activiteiten, kan een IKC naschoolse activiteiten aanbieden tegen een gunstig tarief. Eén van de ondervraagde IKC's werkt al op deze manier, waarbij ze maken gebruik van subsidies.

Ook op een andere manier kan het IKC een belangrijke wijkfunctie hebben. Twee respondenten noemen het feit dat het IKC een aantrekkelijk gebouw wordt, waardoor het mogelijk veel leerlingen aan zal trekken: *”In wijken waar sprake is van witte vlucht kan een IKC er juist voor zorgen dat segregatie tegengegaan wordt. Door een aantrekkelijke voorziening, zullen die ouders hun kinderen daar naartoe brengen.”*

5.2 Belemmeringen

Aan de respondenten is gevraagd wat zij als belemmeringen of nadelen zien bij de ontwikkeling van een IKC.

Ontbreken van beleid

Eén van de gemeentelijke medewerkers noemt hier het ontbreken van beleid over wie betaalt, wie eigenaar is en wie verantwoordelijk is. Dat maakt dat onderhandelingen bij de IKC-pilots niet soepel verlopen, wat zorgt voor vertragingen. Vertragingen zorgen op hun beurt weer voor extra kosten, niet alleen omdat aannemersprijzen snel toenemen, maar bijvoorbeeld ook doordat er op gegeven moment voor tijdelijke (nood)huisvesting gezorgd moet worden. Verder is niet altijd duidelijk hoe

de exploitatiekosten geregeld en verdeeld moeten worden. Volgens een medewerker van de gemeente komt dat nu neer vaak neer op de gemeente, wat zorgt voor extra werkdruk.

Ontwikkeling IKC's vergt specifieke expertise

De praktische ontwikkeling van een IKC is complex op zowel juridisch als financieel gebied. Dat vergt expertise van zowel de gemeente als de IKC-partners, die deze specifieke kennis niet altijd paraat hebben (aangezien dit nieuwe materie is). Eén van de ondervraagde organisaties uit de kinderopvang zegt in dit verband dat er juridische expertise is vereist bij opstellen van een intentieverklaring of samenwerkingsovereenkomst en dat het erg wenselijk is om een onafhankelijke begeleider te hebben die aan beide partijen de juiste kritische vragen kan stellen.

Onderwijs en kinderopvang vallen onder verschillende regelgeving

Een belemmering die veelvuldig is genoemd is het feit dat een IKC uit verschillende organisaties bestaat. Bedoeld wordt hier school (publiek) en kinderopvang (privaat). Beide organisaties vallen onder verschillende regelgeving, zodat ze te maken hebben met verschillende cao's en ook verschillende veiligheidseisen. Vooral het verschil in cao's wordt als een belemmering ervaren. Vaak is de schoolleider de voorzitter van het MT of zelfs directeur van het IKC, maar kan hij of zij geen direct leidinggevende zijn van de medewerkers van de kinderopvang en dus ook geen beoordelingsgesprekken met hen voeren. Verder mag de kinderopvang geen casuïstiek met school bespreken (tenzij ouders toestemming geven), wordt de uitwisseling van personeel bemoeilijkt door een verschil in BTW-tarief en zijn er specifieke eisen van de GG&GD voor de binnen- en buitenruimte voor 0-4 jarigen. Volgens één van de ondervraagde schoolleiders staat dit het integraal ontwerp in de weg: *"je wilt openheid en verbinding en tegelijkertijd moeten er deuren tussen. Dit vraagt creativiteit."*

Rigide houding gemeente

Een aantal keren wordt tijdens gesprekken met scholen/schoolbesturen gewezen op de rigide houding van de gemeente Utrecht en dan voornamelijk van UVO. De medewerkers van UVO denken volgens schoolbesturen 'vooral in stenen' en niet in inhoud, terwijl schoolbesturen naar eigen zeggen kijken naar huisvesting én inhoud. Zij hebben met de IKC-gedachte een bepaalde visie op onderwijs en ontwikkeling van kinderen, die ze graag weerspiegeld zien in het gebouw. Volgens scholen heeft UVO daar geen oog voor en wordt er vooral gedacht in termen van kosten. Deze verschillende invalshoeken zorgen voor een spanningsveld tussen schoolbesturen en de gemeente.

Een huisvestingadviseur van één van de schoolbesturen zegt:

"Maar ook het feit dat UVO naar bakstenen kijkt, niet naar visies of de moderne tijd. En dat is heel jammer, dat is één van de grotere struikelblokken om een IKC te beginnen."

"Wat minder in die duale rol, maar wat meer van ik zit niet daar en jij hier, maar ik zit naast je en wat kunnen we nou samen realiseren. Hoe kunnen we die kinderen in de stad nou verder helpen."

Toch is er ook een positief geluid wat dit betreft, van een schoolleider die onlangs met een medewerker van UVO en een stedenbouwkundige om de tafel zat. Zij had toen het gevoel dat ze samen naar één doel toewerkten, ieder vanuit zijn eigen expertise. En dat gaf energie.

Proces IKC-vorming vergt veel afstemming

De vorming van een IKC vergt dat er veel afstemming nodig is van partijen aan de voorkant. Dat kost tijd en werkt vertragend (in vergelijking met 'stand-alone' organisaties). En ook als het IKC in bedrijf is, is er veel overleg nodig tussen de samenwerkingspartners. Een respondent van de kinderopvang zegt: *"Nadeel ervan vind ik dat het echt een stuk bureaucratischer is dan gewoon opvang. Omdat je veel meer met elkaar in overleg moet, je moet veel meer met elkaar afstemmen."*

Beperkte rol gemeente in ontwikkeling IKC's

In Utrecht is de IKC-vorming anders geregeld dan in sommige andere steden, zoals Amsterdam en Almere. De insteek van Utrecht is dat initiatieven van 'onderop' moeten komen, terwijl in andere steden de gemeente een actievere rol speelt in de totstandkoming van IKC's. Een Utrechtse ketenpartner zegt hierover: *"Een heel rijtje gemeenten (Hoorn, A'dam, R'dam, Schiedam, Almere is een mooi voorbeeld) heeft gezegd, we willen kindcentra, we geloven daar in, we geloven dat dat nodig is voor inclusie en gelijke kansen, om een aantrekkelijke werkgever te zijn, zowel in de jeugddiensten als in onderwijs, we geloven dat het nodig is voor doorgaande lijnen en een rijk aanbod voor kinderen, dus we gaan er voor staan."* In het Utrechtse coalitieakkoord wordt gesproken over 'faciliteren van IKC's', maar het is scholen en ook kinderopvangorganisaties niet duidelijk wat dit faciliteren precies inhoudt.

Ontbreken marktgerichtheid bij publieke partijen

In dit verband wordt ook het ontbreken van marktgerichtheid genoemd. Eén van de kinderopvangpartijen zegt hierover dat beslissingen bij schoolbesturen en gemeente vaak over meerdere schijven moeten. Dat vergt tijd en is niet flexibel. Deze respondent bespeurt bij de gemeente en bij schoolbesturen een traditionele houding en weinig innovatiekracht en zegt hierover: *"De gemeente moet erover nadenken of een publieke partij (zichzelf of een schoolbestuur) wel voldoende marktgericht is om zich goed voor te bereiden op de vorming van een IKC."*

Overige belemmerende factoren of nadelen

Een aantal nadelen of belemmeringen worden tijdens interviews slechts kort aangestipt of komen uitgebreider aan bod in andere paragrafen van dit rapport, zoals de verschillende werktijden van pedagogisch medewerkers en docenten (bso is ná schooltijd), de afstemming tussen een school en een grote kinderopvangketen (waardoor maatwerk vanuit die keten bemoeilijkt wordt) en beperkte budgetten (investeringen in IKC's moeten in de meerjarige opgave passen).

5.3 Risico's

Aan de respondenten is gevraagd wat zijn als risicofactoren zien voor een IKC, of voor het succesvol runnen van een IKC.

Leegstand

Een veel gehoord risico is leegstand. Leegstand kan meerdere oorzaken hebben, zoals demografische. Zo kan het in een nieuwe wijk even duren voordat school en kinderopvang genoeg

vulling hebben. En als de wijk onvoldoende verjongt krijg je na verloop van tijd vooral oudere kinderen en gaat de basisschool juist weer krimpen. Ook economische en politieke factoren kunnen een oorzaak zijn. De kinderopvang volgt de conjunctuur (kan ik dat zo zeggen?) en is bovendien gevoelig voor politieke besluiten over vergoedingen of toeslagen.

Faillissement

Ook een faillissement van één van de partijen binnen het IKC wordt als risico genoemd. Uiteraard is dat een risico voor het voortbestaan van een IKC, omdat één van de samenwerkingspartners wegvalt. Dit raakt de kern van een IKC. Maar vaker wordt hier gewezen op de juridische en financiële gevolgen van een faillissement. Bij bijvoorbeeld een faillissement van het schoolbestuur heeft de gemeente het claimrecht op het onderwijsdeel, maar kan een curator alsnog beslag leggen op het kinderopvangdeel van het IKC. Door goed na te denken over eigendomsverhoudingen en splitsbaarheid van kavel en gebouw, kan de gemeente zorgen voor constructies die de nadelige gevolgen van een faillissement zoveel mogelijk beperken. Alleen stroken deze constructies niet altijd met de wensen of belangen van school en kinderopvang.

Problemen met exploitatie

Door medewerkers van de gemeente wordt er diverse keren gewezen op problemen met de exploitatie, als hier geen duidelijke afspraken over zijn gemaakt. Een ander risico, dat genoemd wordt door enkele gemeentelijke medewerkers, is het 'gedoe' dat kan ontstaan als je meerdere eigenaren in een pand hebt en geen goede afspraken over de exploitatie (MFA's worden hier als voorbeeld genoemd).

Gebrek aan marktwerking

Door zowel gemeentelijke medewerkers, kinderopvangorganisaties als scholen wordt gewezen op het gevaar van een gebrek aan marktwerking. Hiermee wordt bedoeld op het risico dat alleen partijen met goede financiële middelen interessante partners worden voor een IKC, terwijl kleinere partijen op de inhoud wellicht interessanter zijn. Een medewerker van de gemeente zegt: *"Het zijn altijd de Ludens, de Saartjes, Kind&Co's. Daar hoeven we niet per se iets van te vinden, maar er is in het verleden de bso richtlijn gemaakt, waarin stond dat je zoveel mogelijk moet kijken welke partijen er zijn. Maar in de praktijk gebeurt dat niet, ze hebben nou eenmaal goede banden met elkaar."*

Risico op ongelijkheid

Hoewel bij paragraaf 5.1 is gezegd dat een IKC kan leiden tot het bevorderen van gelijke kansen, wordt tijdens de interviews gewezen op het risico dat schuilt in het feit dat ouders voor kinderopvang moeten betalen. Het risico is dan dat een IKC alleen iets is voor kinderen van ouders die werken. Dit speelt bijvoorbeeld bij een IKC waar met blokken onderwijs en ontspanning wordt gewerkt, zodat onderwijs wordt afgewisseld met bso. Als de bso dan gefinancierd moet worden door de ouders, is het 'minimale pakket' niet meer gratis en haken ouders die niet werken af.

Een schoolleider geeft hierbij een voorbeeld van een bestaand IKC waar onderwijs wordt afgewisseld met bso: *"Ze krijgen dan een soort regiofunctie, van allemaal werkende ouders die hun kinderen daar brengen. Dan krijg je dat de kinderen van ouders die dat niet kunnen betalen, die gaan naar de buurtschool."*

"...(ouders van wie de kinderen niet op de bso zitten) *die moeten niet het gevoel hebben dat onze samenwerking tegen gaat werken.*"

Continuïteit

Een ander risico is dat de vorming en het succes van een IKC vaak steunt op enthousiaste kartrekkers. Als één van hen wegvalt, kan dit een gevaar vormen voor de continuïteit. Eén van de schoolleiders zegt: "*Het werkt alleen als je er echt in gelooft en als je bereid bent om het telkens te laten terugkomen in alles wat je doet en ook zelf het voorbeeld geeft.*"

Samenwerking met commerciële partij

Het feit dat een kinderopvangorganisatie een commerciële partij is, is wordt ook als een risico gezien. Een kinderopvangpartner kan bijvoorbeeld overgenomen worden door een andere organisatie, met een andere visie. Bovendien moet kinderopvang rekening houden met concurrentie. In dat geval kunnen kindaantallen zo belangrijk worden, dat dit de doorstroom van peuters naar de kleutergroepen belemmert (omdat de kinderopvang ook kinderen van buiten het IKC gaat trekken).

Gebrek aan ruimte en dubbelgebruik ruimtes

Enkele respondenten hebben in het kader van risico's nog gesproken over het gebrek aan ruimte binnen een IKC. Dit kan verschillende problemen opleveren, die niet ten goede komen aan het principe van een IKC. Zo is er gesproken over dubbel gebruik van ruimtes. Scholen vinden het bijvoorbeeld belangrijk dat bso-activiteiten niet in een schoolse setting worden gegeven, of dat kinderen niet hoeven te lunchen in een klaslokaal. En dat er faciliteiten zijn waarin kinderen fysiek de ruimte krijgen, maar ook ruimte om talenten te ontwikkelen, zoals een sportruimte, theatterruimte of keuken. Een ketenpartner zegt hierover: "*Het is dubbel gebruik van ruimtes. Eigenlijk gaat de gemiddelde BSO daardoor erop achteruit in educatieve waarde in plaats van vooruit, dat wil niemand.*"

Enkele kinderopvangorganisaties noemen ruimtegebrek een risico als school dusdanig gaat groeien (qua leerlingaantal) dat ze ruimte kunnen claimen van de kinderopvang. Dit proberen ze te voorkomen door het op te nemen in contracten.

6 Randvoorwaarden IKC-vorming

Inleiding

Gesprekspartners zijn gevraagd naar wat voor hen randvoorwaarden zijn om een succesvol IKC neer te zetten, en wat ervoor nodig is om het op de lange termijn te laten slagen.

Duidelijke visie en beleid vanuit de gemeente

Vanuit alle hoeken klinkt expliciete behoefte aan duidelijkheid rondom het proces van IKC-vorming. Duidelijkheid met betrekking tot financiële en juridische constructies, de betekenis van het vrij geformuleerde ‘stimuleren en faciliteren door de gemeente’ in het coalitieakkoord en duidelijkheid over waar de juiste informatie en/of personen te vinden zijn. *“Projectmatig gezien is het IKC een drama, overal moest het wiel nog worden uitgevonden.”* Wanneer een aantal zaken verheldering krijgen, zal het proces rondom de totstandkoming van een IKC soepeler kunnen verlopen.

Er is behoefte aan een gedragen visie van de gemeente, en aan eenduidige communicatie naar buiten: *“Dat je niet van de ene het één hoort en van de ander het andere.”* Door meerdere gesprekspartners, binnen en buiten de gemeente, wordt erkend dat niet altijd als één gemeente wordt gesproken. *“Maar ook al doen we dat wel, die randvoorwaarden blijven. We willen wel, maar we kunnen niet altijd.”* Uit een gesprek blijkt dat voor de gemeente niet altijd duidelijk is waar scholen en kinderopvangorganisaties behoefte aan hebben. Waar zoeken ze naar? Een respondent geeft aan dat het begrijpelijk is dat er meer kaders nodig zijn, maar teveel sturing wordt meestal ook niet als wenselijk beschouwd. Een gesprekspartner van de kinderopvang spreekt vertrouwen uit over het feit dat er helderheid komt: *“alle partijen doen hun best”*.

De term ‘blauwdruk’ is meerdere keren gevallen, maar tegelijkertijd klinken er ook geluiden dat een blauwdruk niet te maken is, omdat alle IKC’s in principe maatwerk behoeven. Elke situatie is weer anders. Bouw je in een nieuwe wijk of binnen de bestaande stadssituatie? Betreft het nieuwbouw of verbouw van een bestaande school? Toch is er behoefte aan een vorm van beleid en in elk geval een breed gedragen visie door zowel de gemeente, alsook de partners. Het lijkt daarom raadzaam om eventuele stappen die de gemeente zet richting het maken van beleid, te spiegelen bij onderwijs of kinderopvangpartners.

Een schoolleider noemt: *“Voor mij als schooldirecteur is een beslisboom fijn, of een overzicht van wie is waarvoor en hoe gaat dat dan.”* De respondent ziet een rol voor de gemeente om dit proces inzichtelijk te maken. Verder wordt aangegeven dat het behulpzaam kan zijn als de gemeente haar randvoorwaarden (bijvoorbeeld of de gemeente wel of geen recht heeft op eerste koop) inzichtelijk maakt. De kinderopvangorganisatie kan vervolgens kijken of ze onder die voorwaarden wil investeren. *“Nu is iedereen aan het uitzoeken wat er geregeld moet worden en de vraag is vooral ook: wie gaat er uitzoeken wat er geregeld moet worden? Dan kijkt iedereen naar elkaar.”*

Duidelijk beleid is ook vanuit het perspectief van de gemeentelijke medewerker prettig. Het lijkt erop dat het proces wat gestroomlijnder zou kunnen. De wens wordt uitgesproken door gemeentelijke medewerkers om knopen door te hakken, zodat lange onderhandelingen uit kunnen

blijven. *“Bij elk (IKC-project) duiken weer nieuwe complicaties op, daar word je een beetje moedeloos van.”* Een respondent van de gemeente geeft aan dat het helpt wanneer je je tot een partij met duidelijk beleid kunt wenden, die zegt *“dit is de enige smaak die ik heb”*. Hierin kunnen randvoorwaarden worden opgenomen die je stelt aan een gebouw. Ook wordt het prettig genoemd als helder is hoe je financiën regelt vóórdat je gaat ontwerpen. Dat er een standaard contract ligt. Dat het duidelijk is hoe je een en ander moet berekenen, wat de huurtermijn en afbetalingstermijnen zou moeten zijn. *“Dan moet dat ook niet allemaal ter discussie staan. Nu moeten we iedere keer opnieuw het wiel uit vinden en is het elke keer onderhandelbaar.”*

Duidelijke visie van partners binnen een IKC

Als belangrijke randvoorwaarde voor een succesvol IKC noemen de gesprekspartners het hebben van een duidelijke visie binnen het IKC. Dat is het startpunt, de kern. Goed bedenken waar je als onderwijs en opvang samen meerwaarde kunt hebben en op welke punten je samenwerking zoekt. *“Niet de toename van het leerlingaantal of het gemak voor ouders, dat is niet het uitgangspunt. Ouders moeten echt voelen en zien dat je in de meerwaarde voorziet vanuit de inhoud.”* Een andere respondent zegt hierover: *“Dat het ook echt wel vanuit de intrinsieke motivatie voor het kind is ontstaan en niet vanuit een idee [vanuit kinderopvang] over marktwerking.”*

Blijven reflecteren en flexibel opstellen

Een andere randvoorwaarde voor een duurzaam succesvol integraal kindcentrum wordt door meerdere gesprekspartners gedeeld. Ze stellen dat je als betrokken partijen blijvend met elkaar in gesprek moet gaan, je moet investeren in de relatie met de partner. En ook blijven evalueren waar je voor staat met elkaar en reflecteren op de samenwerking. Soms vraagt het om een aanpassing in de visie. Hiervoor is het van belang dat partners zich flexibel opstellen. *“Het pedagogisch beleid is niet statisch en vergt scherp blijven kijken en elkaar feedback geven.”* Om elkaar feedback te geven, is het belangrijk dat er een open sfeer wordt gecreëerd, waar personeel en directie zaken naar elkaar uitspreken. *“En dat kun je dus niet in een contract vastleggen. Een aantal dingen wel, maar veel blijft mensenwerk. Dat betekent dat je een goede relatie moet opbouwen.”*

Uit de gesprekken wordt meer dan eens duidelijk dat een goed functionerend integraal kindcentrum niet van de één op de andere dag is gerealiseerd. Het vertrouwen tussen beide partijen moet groeien, dat heeft tijd nodig. Respondenten noemen het belangrijk om tijd te investeren in die samenwerking. Leg principes over samenwerking vast en veranker en waarborg deze. *“Anders krijg je een situatie waarin twee partijen, die in één gebouw zitten, zich een kindcentrum noemen, ieder opereert volledig los van elkaar. Het is heel makkelijk dat dat gebeurt. Dat gaat zo, als je niets doet.”*

Medewerking van gemeente en schoolbestuur

Een schoolleider geeft als randvoorwaarde mee dat ze onvoorwaardelijke steun wil voelen van alle partijen, waaronder ook de gemeente. Dit is nodig in de pionierssituatie waarin zij zich bevinden. Je moet alles uitvinden en dit brengt hobbels met zich mee. Daarom is het belangrijk dat iedereen zijn steun hiervoor laat blijken.

Behalve steun vanuit de gemeente wordt ook de behoefte aan steun van een schoolbestuur uitgesproken. *"Om de vruchten te kunnen plukken van die samenwerking, moet je echt heel veel tijd investeren. Wij hebben het eerste jaar iedere week vier uur hier aan besteed. Dan moet je ook een bestuur hebben en een Raad van Toezicht die zegt, je krijgt vier uur extra. Want dat kun je niet in je huidige tijd erbij doen."* Een gesprekspartner van de gemeente herkent de behoefte aan steun van hogerop binnen je organisatie: *"Je hebt die laag erboven echt nodig dat ze zeggen, daar staan wij achter."* Een medewerker van de gemeente geeft aan, dat als uiteindelijk blijkt dat de gemeente de visie op IKC ondersteunt én uitspreekt dat vestiging in één gebouw wenselijk is, dan moet er ook aandacht zijn voor het inrichten van het gemeentelijk apparaat. Intern zou een club mensen moeten worden ingericht die zich bezighoudt met zaken als exploitatie.

Behalve steun wordt ook het belang van lef en wil genoemd. Een respondent legt uit dat er lef nodig is om te kiezen voor een IKC, je moet durven inzien dat het een goede oplossing is voor heel veel kinderen. *"Dan moet je ervoor gaan. Daar hoort dan inderdaad ook geld bij."*

Andere respondenten voegen toe:

"Ik snap dat er risico's zijn, maar je zou ook met zijn allen kunnen uitstralen waarvoor je gaat. [...] Natuurlijk zijn kaders belangrijk, wij doen ook niet zo maar wat. We denken er goed over na. Er zou soms iets meer lef mogen zijn, meer denken vanuit kansen dan vanuit risico's."

"Utrecht is één van de G4, een toekomstgerichte stad, hoge ambities op duurzaamheid. Je denkt dat het een gemeente van deze tijd is. Maar dan merk je met onderwijs, dat er meer vanuit beheersing en niet vanuit ontwikkeling wordt gedacht."

"Een wenselijke randvoorwaarde is dat de gemeente zich actief opstelt. Dat ze kijken hoe een IKC kan bijdragen aan de opgaven die ze willen tackelen."

Ouders geven aan dat binnen het schoolbestuur in sommige gevallen teveel in geld wordt gedacht. De school had in dit geval de keuze uit twee architectenbureaus. Het architectenbureau dat is gekozen was goedkoper, maar had geen ervaring in onderwijsland. *"Dan kijk je dus puur naar geld"*. Dit zien ouders ook terug bij de gemeente. *"Bijvoorbeeld, een IKC, er is genoeg goodwill. Maar als dat wil zeggen dat je geen nieuwbouw mag doen, of aanpassingen op een gebouw, dan zou je die goodwill moeten omzetten. Niet zeggen; 'je komt dertig kinderen tekort dus het gaat niet door', maar zeggen 'we willen investeren in het IKC, we delen de visie, misschien komen die kinderen wel, of niet, maar deze stap is nu nodig'."* Hier wordt een stukje ondernemerschap gemist.

Draagkracht in team

Behalve steun vanuit het schoolbestuur of de gemeente, wordt draagkracht bij het team gezien als een voorwaarde voor succes. *"Je moet een bodem hebben in de teams. Het pand is belangrijk, dat je met elkaar in één pand zit, maar als de teams elkaar niet gaan ontmoeten en niet de meerwaarde ervan inzien, dan ga je nergens komen."* Een andere respondent voegt toe: *"Zorgen dat men elkaar respecteert, accepteert en de meerwaarde ziet van wat je aan het doen bent."*

Maximaal twee partners

Meerdere malen geven respondenten aan dat het aantal partijen in een integraal kindcentrum bij voorkeur beperkt blijft tot twee. De vorming van een kindcentrum is een heel proces, waarin het gemakkelijker is om met één andere partij af te stemmen dan met meer. Het is wel mogelijk, maar kost aanzienlijk meer moeite. Eén van de respondenten geeft hierbij als aanbeveling dat minimaal één van de deelnemende partijen een ondernemer is.

Huisvestingsaspecten

Huisvesting in één pand wordt door gesprekspartners van scholen en kinderopvang vaak gezien als randvoorwaarde. Sommige respondenten zijn daar stelliger in dan anderen. Zoals eerder beschreven is dit voornamelijk essentieel voor de samenwerking, omdat huisvesting in één pand leidt tot korte lijntjes tussen het personeel en de informele ontmoetingen. Maar ook voor de beleving van één organisatie, één gezicht naar buiten, is gedeelde huisvesting van belang. Sommigen zeggen dat het wel mogelijk zou zijn in gescheiden gebouwen, maar dat het wel veel meer inspanning zal kosten en een enkeling zou zelfs niet eens aan een IKC beginnen als het niet in één gebouw kan.

7 Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

Op basis van de beschreven onderzoeksresultaten in dit rapport kunnen we onderstaande conclusies trekken en suggesties doen voor verbeteringen.

7.1 Conclusies

Huisvesting in één gebouw is complex, huisvestingsproces verloopt problematisch

Het proces van huisvesting van samenwerkende partijen binnen een IKC in één gebouw verloopt bij de pilots in dit onderzoek nogal problematisch. De belangrijkste oorzaak hiervoor begint bij het feit dat de kinderopvangpartij een private partij is. De gemeente heeft een zorgplicht voor de huisvesting van de school, maar heeft geen zorgplicht voor de huisvesting van een private partij. Bovendien hebben publieke partijen, zoals de gemeente en schoolbesturen, te maken met specifieke regelgeving als zij een overeenkomst aangaan met een publieke partij (de Wet Markt en Overheid). Dit maakt de huisvesting van een IKC in één gebouw in financieel en juridisch opzicht complex. Het vergt specifieke expertise, die betrokken partijen niet altijd paraat hebben. Het gevolg is dat er sprake is van een ontdekkingstocht met veel uitzoekwerk. Dit leidt tot veelvuldig overleg en vertragingen, met daaruit voortvloeiend kostenstijgingen en oelopende spanningen tussen partijen.

Voor scholen en kinderopvang is integrale huisvesting IKC randvoorwaarde voor langdurig succes

Met alle ondervraagden is gesproken over de toegevoegde waarde van integrale huisvesting (IKC-partijen in één gebouw). Hoewel scholen en kinderopvangorganisaties unaniem zeggen dat de inhoud het uitgangspunt is voor een IKC en niet het gebouw (waarbij inhoud wordt gedefinieerd als samenwerking tussen school en kinderopvang, waarbij het kind centraal staat), vinden ze dat de inhoud het best te realiseren is in één gebouw. Over het algemeen snappen ze ook dat een (nieuw) integraal gebouw niet voor elke school gerealiseerd kan worden, maar scholen en kinderopvang benadrukken dat huisvesting in aparte gebouwen de doorlopende leerlijn en de samenwerking in de weg staan. Niet alleen is er een fysieke scheiding, er ontstaan ook twee aparte culturen (wij en zij). Scholen en kinderopvangorganisaties zien integrale huisvesting over het algemeen dan ook als kansrijker dan wanneer het IKC in verschillende gebouwen is gevestigd. De respondenten, werkzaam bij de IKC's die onderwerp waren van dit onderzoek, hebben echter nog geen ervaring opgedaan met integrale huisvesting, gezien de fase waarin ze zich bevinden. Pas als ze enkele jaren operationeel zijn kan goed worden gekeken naar de toegevoegde waarde van IKC-huisvesting in één gebouw en naar andere factoren voor een duurzaam succesvol IKC.

Gemeente is geen voorstander van integrale huisvesting, maar staat er wel voor open

Het standpunt van de gemeente Utrecht is dat de vorming van IKC's gefaciliteerd wordt, maar dat een IKC niet noodzakelijk in één gebouw gevestigd hoeft te worden. Uit de gesprekken met medewerkers van de gemeente blijkt dat de meesten van hen deze visie onderschrijven. Voor de medewerkers is huisvesting in aparte gebouwen de meest simpele variant, waarbij financiering en eigendom helder zijn.

Hoewel aparte huisvesting voor de gemeente dus aantrekkelijk is, snappen medewerkers ook dat scholen andere huisvestingsvarianten willen, dat er iets te kiezen moet zijn. De vraag is dan hoe je ervoor kunt zorgen dat het complexe geheel van financiering, eigenaarschap en exploitatie bij huisvesting in één gebouw, helder en hanteerbaar gemaakt kan worden. Voor de ondervraagde gemeentelijke medewerkers is het vooral belangrijk dat duidelijk is wie betaalt, wie eigenaar is en wie welke verantwoordelijkheden heeft ten aanzien van beheer en exploitatie.

Scholen en gemeente zijn huiverig voor risico's en verantwoordelijkheden eigenaarschap

Schoolbesturen en gemeente willen beide wel eigenaar van het IKC zijn, omdat ze dan meer zeggenschap en controle hebben. Maar ze zijn huiverig voor de risico's en verantwoordelijkheden die financiering en eigenaarschap met zich meebrengen. Er zijn hoge kosten gemoeid met het bouwen van een IKC onder één dak. Scholen zijn niet gewend om zelf te investeren in gebouwen en worstelen hiermee en de gemeente moet rekening houden met beperkte budgetten en met een schuldquote. Verder spelen bij de gemeente nog de negatieve ervaringen met de MFA's mee, wat zorgt voor terughoudendheid ten aanzien van de exploitatie van een IKC. De discussies over de risico's van financiering en eigendom zorgen voor stagnatie in het proces, het remt de positieve flow waarin school en kinderopvang zitten om een IKC neer te zetten.

Investering door kinderopvangorganisatie heeft niet de voorkeur

De variant waarbij de kinderopvang investeert in het niet-onderwijsdeel van het IKC heeft over het algemeen niet de voorkeur van de kinderopvangorganisaties zelf. Twee (grotere) partijen zeggen hierover dat investeren niet hun *corebusiness* is. Ook de gemeente wil liever niet dat de kinderopvang investeert, vanwege het risico van vertrek van deze partij. Dat is een onzekere factor, terwijl de gemeente juist streeft naar robuuste IKC's die voor langere tijd bestaan.

Ook scholen staan kritisch tegenover de kinderopvang als investeringspartner. Scholen willen in principe zelf een IKC-partner kiezen, die past bij hun visie op onderwijs en pedagogische ontwikkeling. Dit betekent dat ook kleinere partners een kans moeten krijgen. Maar als de kinderopvang zelf moet investeren zullen dit logischerwijs vooral de grotere ketens zijn. Hierdoor worden scholen beperkt in hun keuze en ontstaat er bovendien ongelijkheid, doordat kleinere spelers geen kans maken op samenwerking.

Ondanks belemmeringen wegen voordelen IKC op tegen de nadelen

Voor het merendeel van de ondervraagden wegen de voordelen van een IKC op tegen de onderkende belemmeringen bij de IKC-vorming. De ondervraagde schoolleiders in het bijzonder zijn wat dit betreft enthousiast en gedreven. Belangrijkste voordelen die ondervraagden noemen zijn de doorgaande lijn van kinderopvang naar school én van school naar bso en ook het creëren

van een eenduidig pedagogisch klimaat. En mits er expliciete aandacht voor is kan een IKC bovendien bijdragen aan gelijke kansen voor alle kinderen. Belangrijke belemmerende factoren bij de IKC-vorming zijn het ontbreken van een duidelijke visie en beleid: wat wil de gemeente precies met de IKC-vorming en welke rol vervult zij daarin? De visie zoals deze op dit moment is beschreven in het coalitieakkoord is volgens ondervraagden te beperkt. En het huidige beleid op IKC's biedt te weinig houvast voor partijen. Een andere belemmerende factor is het verschil in wet- en regelgeving voor private en publieke organisaties. Dit maakt de totstandkoming van een IKC complex en vergt specifieke expertise, die betrokken partijen niet altijd in huis hebben.

Duidelijke visie en beleid zijn belangrijkste randvoorwaarden

Als gesproken wordt over randvoorwaarden voor succesvolle IKC-vorming, geven vrijwel alle ondervraagden aan behoefte te hebben aan een gedragen visie en daaruit voortvloeiend duidelijk beleid vanuit de gemeente. Met een duidelijk beleid kunnen er keuzes worden gemaakt en kan een duidelijke rolverdeling worden neergezet (wie is waarvan), zodat processen gestroomlijnder kunnen verlopen. Om duurzaam succesvol te zijn, is het voor IKC-partners van belang om principiële uitgangspunten op te stellen en vast te leggen, zodat voor alle medewerkers (en ook voor nieuwe medewerkers) helder is waar het IKC voor staat. Deze uitgangspunten en ook de samenwerking tussen partners moet blijvend onderwerp van evaluatie en reflectie zijn en zo nodig moet de visie worden aangepast. Tot slot is het een voorwaarde dat er op alle lagen (zowel vanuit de gemeente als vanuit de schoolbesturen) steun is en dat er niet teveel in risico's, maar ook in mogelijkheden wordt gedacht.

7.2 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies hebben wij enkele aanbevelingen geformuleerd. Hierbij is met het oog op toekomstige IKC's, vooral gekeken naar de kansen om het proces rond de IKC-vorming soepeler te laten verlopen.

Gemeente draagt duidelijke visie en beleid ten aanzien van IKC-vorming uit

De eerste aanbeveling betreft de behoefte aan een duidelijke visie ten aanzien van integrale kindcentra vanuit de gemeente. Deze behoefte is uitgesproken door zowel de betrokken gemeenteambtenaren als door scholen en kinderopvang. De meeste ondervraagden zijn zich bewust van de tekst in het coalitieakkoord over de vorming van IKC's: dat de gemeente de vorming van IKC's belangrijk vindt en hierin wil faciliteren. Als het echter aankomt op de concrete vorming van een IKC, dan is dit 'faciliteren' niet wat de ondervraagde scholen en kinderopvangorganisaties ervan verwacht hadden. De toezegging in het coalitieakkoord is nu vrij te interpreteren. Ondervraagden missen verder duidelijk beleid: wat wil de gemeente op het gebied van IKC's, welke rol neemt zij als gemeente hierin – bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting – en wat kunnen partijen van de gemeente verwachten en wat niet? De gemeente moet duidelijk maken wat haar ambitie is op het gebied van IKC-vorming en vervolgens van hieruit een meer leidende rol nemen, zonder dat er een gedetailleerde blauwdruk komt, want het is maar de vraag of het überhaupt mogelijk is om een blauwdruk te maken, omdat elke situatie anders is. Bovendien hebben scholen behoefte aan manoeuvreerruimte en aan maatwerk.

Beleid worden gedragen door meerdere partijen

Belangrijk bij de ontwikkeling van beleid omtrent IKC's is dat het beleid gedragen wordt door meerdere partijen binnen de gemeente, in de eerste plaats door UVO en MO Onderwijs. Op dit moment is IKC-vorming vooral een aangelegenheid van UVO en de rol van MO Onderwijs wordt hierin gemist. De benoeming van een medewerker die gaat zorgen voor de verbinding tussen UVO en MO Onderwijs wordt gezien als een stap in de goede richting. Vanuit gemeentelijke medewerkers wordt geopperd om een werkgroep in het leven te roepen met beleidsmedewerkers van MO Onderwijs en UVO en eventueel ook Jeugd, vanuit het idee van gelijke kansen. MO Onderwijs zou hierin een rol kunnen pakken door in de visie duidelijk(er) aan te geven wat het belang is van IKC-vorming voor de gemeente en wat het belang is van integrale huisvesting (een IKC in één gebouw). Wat dit eerste betreft zou het bijvoorbeeld helpen als zij aangeven op welke plekken in de stad een integraal kindcentrum van meerwaarde zou kunnen zijn. MO Jeugd zou in dit verband kunnen meedenken over de rol die een IKC kan spelen bij het bevorderen van gelijke kansen voor kinderen in een wijk. Daarbij is het raadzaam om stappen die de gemeente zet richting het maken van beleid te spiegelen bij onderwijspartners en eventueel kinderopvangpartners.

Overzicht creëren in financiële en juridische gevolgen van huisvestingskeuze

De rol van UVO in voornoemde werkgroep bestaat uit het aangeven van heldere huisvestingsopties. Duidelijk is dat de voorkeur van scholen en kinderopvangorganisaties uitgaat naar huisvesting in één gebouw. In de conclusies staan diverse oorzaken beschreven die integrale huisvesting complex maken. De voorkeur van diverse gemeentelijke medewerkers is dan ook huisvesting in aparte gebouwen óf andere varianten, mits helder wordt omschreven wat de mogelijke financierings- en eigendomsconstructies zijn. Op basis van de opgedane kennis en ervaringen uit de pilots en op basis van resultaten uit dit onderzoek, kan UVO in kaart brengen wat voor de toekomst de mogelijke huisvestingsvarianten voor IKC's zijn. Hierbij worden de financieringsmogelijkheden en mogelijke eigendomsconstructies uitgewerkt, alsook de juridische implicaties van de eigendomsconstructies, met eventueel specifieke afspraken zoals erfpacht of het recht op eerste koop. Ook is het raadzaam om implicaties of afspraken op het gebied van exploitatie vast te leggen. Dit schept duidelijkheid voor alle betrokken partijen en kan discussies en vertragingen bij toekomstige IKV-vorming voorkomen. Ook kan het oplopende spanningen voorkomen, zodat de initiële positieve 'flow' behouden kan blijven.

Externe begeleiders inhuren voor procesbegeleiding

Gezien het complexe huisvestingsproces en het feit dat soms de gewenste expertise ontbreekt, is het voor partijen binnen een IKC raadzaam om een extern begeleider in te huren. Tijdens dit onderzoek hebben diverse IKC's aangegeven dat ze externe adviseurs of begeleiders hebben ingehuurd om het proces voor de realisatie van het IKC te begeleiden. De begeleiding kan gaan over zaken die komen kijken bij het bouwproces, maar ook over het stukje 'samenwerking'. Ondervraagden vinden het prettig dat een extern begeleider vanuit zijn onafhankelijke adviseursrol over de belangen heen kijkt. Vanuit deze onafhankelijke positie kan hij of zij de juiste (kritische) vragen stellen aan zowel kinderopvang als school. Ook voor de gemeente kan het raadzaam zijn om intern een procesbegeleider aan te stellen, bijvoorbeeld bij het begeleiden van een werkgroep die beleid gaat maken. Deze procesbegeleider is onafhankelijk en heeft zich gespecialiseerd in het begeleiden van projecten over afdelingen heen.

Vervolgonderzoek

De IKC's die onderdeel vormen van dit onderzoek zijn nog niet volledig operationeel. De respondenten spreken dan ook uit ervaring over het proces tot nu toe, maar kunnen slechts hun verwachtingen uitspreken over hoe zaken als samenwerking binnen de IKC's uitpakken in de toekomst. Het is daarom interessant om in een later stadium opnieuw gesprekken te voeren.