

Advies 'Belemmeringen in bestuurlijk- juridische vormgeving van kindcentra'

Naar oplossingen in wet- en regelgeving

1 Inleiding

In het voorliggende advies wordt ingegaan op de concrete belemmeringen in wet- en regelgeving die de bestuurlijk-juridische vormgeving van integrale kindcentra in de weg staan en daarmee samenwerking tussen onderwijs, kinderopvang en peuterspeelzaalwerk bemoeilijkt. Het advies beoogt de schotten tussen die stelsels inzichtelijk te maken en daardoor gerichter in te kunnen zetten op het opheffen daarvan.

Definitie van een integraal kindcentrum

De term IKC wordt niet eenduidig gebruikt. Begrippen als brede school, kindcentrum, integraal kindcentrum, sterrenschool worden door elkaar gebruikt. Zo wordt over een IKC gesproken waar feitelijk sprake is van een samenwerking in een brede school al of niet in een multifunctionele accommodatie. De term kindcentrum wordt gebruikt om zowel een brede school samenwerking als een IKC aan te duiden.

Om de beschreven belemmeringen in wet- en regelgeving goed te kunnen duiden, hanteren we de volgende definitie:

Een Integraal Kindcentrum is een voorziening voor kinderen van ten minste 0 tot 12 jaar, waar zij gedurende de dag komen om zich te ontwikkelen, te spelen en te leren. Het centrum biedt kinderen op vraag van de ouders een uitgebreid dagprogramma gedurende het hele jaar. Een IKC is dus een voorziening waarin ten minste organisaties voor onderwijs, kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en buitenschoolse opvang in één organisatorische eenheid zijn samengevoegd onder één aansturing. Er is dus altijd sprake van één nieuwe organisatie.

We gaan er in deze definitie niet van uit dat een kindcentrum altijd fysiek in één gebouw is gehuisvest, maar wel dat de verschillende onderdelen fysiek zodanig dicht bij elkaar zijn dat sprake is van een min of meer fysieke eenheid.

Inhoud advies

Op de vormgeving van een integraal kindcentrum is veel wet- en regelgeving van toepassing. Niet alle wet- en regelgeving is van een zodanig gewicht dat het een goed functioneren als één organisatie daadwerkelijk hoeft te belemmeren. Dit advies focust zich op die wet- en regelgeving die een goed afgestemde samenwerking/vormgeving aanzienlijk belemmert, tijdrovende of dure aanpassingen vragen, structureel de kosten verhogen van integrale samenwerking of feitelijk wettelijk niet oplosbaar zijn anders dan door de wet te negeren. Het gaat dus om die aspecten die het functioneren als één organisatie ernstig hinderen.

Het advies is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 gaan we in op de ontwikkelingen in het veld en de behoefte die er is om te werken aan het opheffen van schotten tussen onderwijs, opvang en voorschoolse voorzieningen. Paragraaf 3 gaat in op de verschillende thema's waarop wet- en

regelgeving in de weg staat. Tot slot worden in paragraaf 4 nog een aantal praktische belemmeringen voor het voetlicht gebracht.

2 Ontwikkelingen in het veld

Vele toekomstvisies voor onderwijs en andere kindvoorzieningen zijn gericht op integrale arrangementen van onderwijs, opvang, zorg en voorschoolse voorzieningen. Voorzieningen en arrangementen die van goede kwaliteit zijn en kinderen alles bieden wat ze nodig hebben in hun jonge leven. Doorlopende ontwikkelings-, leer- en zorglijnen dienen daarbij naadloos op elkaar aan te sluiten; van voorschools naar het primair onderwijs en van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs.

Om deze opgave voor kinderen zo goed mogelijk waar te maken neemt het belang van een integrale samenwerking van onderwijs, kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en buitenschoolse opvang toe. De PO-Raad ondersteunt deze visie en heeft de vorming van kindcentra in het manifest 'In tien jaar naar de top' omarmd. Het doel is dat veel scholen zich ontwikkelen tot brede kindcentra, die maatschappelijk verankerd zijn en recht doen aan verscheidenheid. Kindcentra zijn geworteld in de wijk of het dorp en bieden alles wat kinderen nodig hebben: onderwijs, opvang, sport, cultuur en zo nodig extra zorg. Deze ambitie van de PO-Raad wordt verder ondersteund door de tien adviezen van de Werkgroep onderwijs en kinderopvang (WOK) uit mei 2012: 'Naar een dagarrangement voor alle kinderen' voor een beter stelsel van onderwijs en opvang voor kinderen van 0 tot 12 jaar.

De PO-Raad voert hier een actieve lobby op en heeft onder meer in een brief aan de lijsttrekkers van de politieke partijen in aanloop naar de verkiezingen van september 2012 gevraagd om het opheffen van de schotten tussen de stelsels voor onderwijs en opvang (wat betreft CAO's, huisvesting en toezicht) en daarmee te bevorderen dat de ontwikkeling van kindcentra niet belemmerd wordt.

De huidige wet- en regelgeving loopt achter op de ontwikkelingen die onderwijs en kinderopvang in gang hebben gezet en schuurt op belangrijke elementen met de ambitie om tot een optimale samenwerking te komen in één organisatie. Gevolg is dat veel initiatieven van samenwerkende onderwijs- en kinderopvangorganisaties in het land wel zijn gestart, maar nog niet altijd leidt tot integrale kindcentra zoals deze door de Taskforce (2010) zijn omschreven: kindcentra voor 0 tot 12 jarigen met dagarrangementen en ruime openingstijden, waarin onderwijs en kinderopvang, naast sport, cultuur, jeugdzorg en welzijn belangrijke partners zijn.

3 Belemmerende wet- en regelgeving

Governance

Een van de belemmeringen op het gebied van governance is de ongelijke positie van het openbaar en het bijzonder onderwijs. Artikel 48, eerste lid, WPO bepaalt dat een stichting voor openbaar onderwijs zich slechts ten doel kan stellen openbaar onderwijs te geven. Dit artikel laat ruimte voor interpretatie, want mag de school alleen maar onderwijs verzorgen (in tegenstelling tot andere activiteiten) of mag de school alleen maar openbaar onderwijs verzorgen (in tegenstelling tot bijzonder onderwijs). De onduidelijkheid hierover zorgt voor vrees bij samenwerkingspartijen bij de vormgeving van een integraal kindcentrum. Een aanpassing van het artikel waardoor helder wordt wat onder het artikel wordt verstaan is wenselijk, waarbij het voor partijen optimaal zou zijn als dit betekent dat vormgeving van een IKC met een onderdeel openbaar onderwijs geoorloofd is. Dit lijkt niet op principiële gronden te stuiten, mits een wijzigingsvoorstel dusdanig geformuleerd is dat geen inbreuk wordt gemaakt op het duale bestel en hetgeen volgens artikel 23 Grondwet essentieel is voor het openbare onderwijs.

Daarnaast is de (noodzakelijke) rol van gemeenten in het geval van openbaar onderwijs (art. 48 WPO) in een integraal kindcentrum dat is vormgegeven in één organisatorische eenheid onder één aansturing altijd van (indirecte) invloed op de kinderopvang. Dit kan worden beschouwd als hinderlijk, maar het zal in juridische zin de vorming van een integraal kindcentrum niet tegenhouden.

Toezicht en handhaving

Van echte belemmeringen in wet- en regelgeving op het gebied van toezicht en handhaving kan niet worden gesproken. De huidige regelgeving maakt het in juridische zin niet onmogelijk te komen tot een integraal kindcentrum. Er zijn wel aspecten van toezicht en handhaving die kostenverhogend kunnen werken of als onhandig of inefficiënt worden ervaren. Een voorbeeld hiervan zijn verschillen tussen onderwijs en kinderopvang/peuterspeelzalen met betrekking tot fysieke en veiligheidsaspecten bij meervoudig gebruik van onderwijsruimtes door de kinderopvang.

Verder kan worden opgemerkt dat ten aanzien van de voorschoolse educatie zowel GGD als Inspectie bevoegd zijn en het de vraag is in hoeverre de taakstelling van beide organisaties elkaar op het dossier van VVE niet overlapt, in theorie of praktijk. Door een brede school of een kindcentrum wordt het regelmatig als hinderlijk ervaren dat er twee instanties kijken naar dezelfde doelgroep, maar het staat de vorming van een integraal kindcentrum niet in de weg. Op korte termijn is het daarom wenselijk te komen tot afstemming tussen beide toezichthouders. In algemene zin kan als aanbeveling worden gegeven dat het wenselijk is als voor integrale kindcentra en gelijksoortige organisatievormen op lange termijn één integraal toezichtkader zou gelden onder verantwoordelijkheid van de Onderwijsinspectie. Dit om te bewerkstelligen dat efficiënt toezicht wordt gehouden op doorlopende lijnen van 0-12 jaar.

Fiscale aspecten

Er bestaan fiscale vrijstellingen voor onderdelen van onderwijs, kinderopvang en peuterspeelzaal, maar niet integraal voor een kindcentrum. Door de noodzakelijke samenwerking, overname en/of gebruik maken van elkaars gebouwen en diensten en financiering daarvan, ontstaan situaties die de fiscale wetgever niet heeft voorzien. Hierdoor kan onder de huidige wetgeving in ieder geval een

ongewenste fiscale last ontstaan. Een nieuwe wettelijke vrijstelling voor de 'diensten' die een ouder/klant van het integraal kindcentrum afneemt, is dan ook het meest wenselijk resultaat. Feitelijk wordt dan bepleit om diverse vrijstellingen samen een nieuwe vrijstelling te laten worden of middels een te formuleren (nieuw) beleid alle genoemde en thans beschikbare vrijstellingen samen op een kindcentrum van toepassing te laten zijn. Dit zou op middellange termijn gerealiseerd moeten kunnen worden.

Europeesrechtelijke aspecten

De wet- en regelgeving met betrekking tot het aanbestedingsrecht vormt een belemmering voor de vormgeving van kindcentra. Doordat de samenstelling van het kindcentrum zal bestaan uit van oorsprong publieke organisaties (scholen en peuterspeelzalen) en private, commerciële organisaties (kinderopvang) is het niet zonder meer mogelijk diensten over en weer uit te wisselen. Dit is een belemmering wanneer een kindcentrum één organisatie is en personeel, de huur/verhuur van gebouwen, etc., samen worden opgepakt.

Een andere belemmering, naar aanleiding van de sinds 2005 geprivatiseerde, commerciële kinderopvangorganisatie, ligt hierin dat wanneer voor de vorming van een IKC één kinderopvangorganisatie wordt geselecteerd, dit kan worden gezien als staatssteun, omdat deze organisatie wordt begunstigd ten opzichte van andere kinderopvangorganisaties.

Het aanbestedingsrecht en de regelgeving op het gebied van staatssteun komen van de Europese wetgever. Het wijzigen van deze wetgeving is gecompliceerd en afhankelijk van veel stakeholders buiten de Nederlandse invloedssfeer. Met betrekking tot het aanbestedingsrecht en de regelgeving rondom staatssteun lijkt er daarom weinig ruimte tot aanpassing. De oplossingen zullen vooral moeten worden gezocht in de verschillende mogelijkheden voor de vormgeving van kindcentra.

Personeel

Het samen werken van medewerkers uit de kinderopvang, het peuterspeelzaal werken het basisonderwijs in één organisatie c.q. het samenvoegen van de personeelsbestanden uit de onderscheiden sectoren geeft belemmeringen in arbeidsvoorwaardelijke en/of rechtspositionele zin. De belemmeringen hangen sterk af van de wijze waarop de samenvoeging in het kindcentrum wordt vormgegeven. Naarmate de integratie voortschrijdt, nemen de belemmeringen toe. Het personeel binnen een integraal kindcentrum kan op drie manieren worden ingezet: op basis van gescheiden functies, duale functies of combinatiefuncties. Aan elk van deze mogelijkheden zijn arbeidrechtelijke consequenties verbonden. Naast het algemene arbeidsovereenkomstenrecht (incl. cao-recht en aanverwante wet- en regelgeving) speelt daarin vooral de sectorale wet- en regelgeving een rol. De grootste belemmeringen rond personeel zitten daarbij in de verschillen tussen de cao's.

Huisvesting

De grootste belemmering is gelegen in het feit dat de Wpo (artikel 106 t/m 108) het moeilijk maakt om duurzame afspraken te maken met kinderopvangorganisaties en peuterspeelzalen over gebruik van ruimten in (delen van) een gebouw dat de bestemming school heeft. Een eerste oplossing is dat het bevoegd gezag van de school en gemeentebestuur in onderling overleg bepalen de ruimte aan het onderwijs te onttrekken, zodat het bevoegd gezag de ruimte kan verhuren aan derden. Hiervoor is feitelijk een besluit nodig van het college dat een deel van het gebouw aan de capaciteit wordt onttrokken. De eigendomsverhoudingen blijven dan in takt, maar tussen gemeentebestuur en

schoolbestuur kunnen dan afspraken worden gemaakt over verhuur, tarieven en de duur van de verhuur. Dit gebeurt dan in een “vaststellingsovereenkomst” waarin de afspraken worden vastgelegd. Hoewel de WPO in de artikelen 106 t/m 108 een beperking van de huurtermijn tot 3 jaar kent, is het opnieuw vaststellen van de onderwijscapaciteit een eenvoudiger en regelmatig gebruikt middel. Dit geeft echter geen volledige zekerheid: het gemeentebestuur kan van de overeenkomst afwijken als zich bij de uitoefening van zijn publieke taak omstandigheden voordoen die ten tijde van het sluiten van de overeenkomst niet waren voorzien. Indien de verantwoordelijkheid voor de huisvesting wordt doorgedecentraliseerd aan het schoolbestuur, kan het schoolbestuur zelfstandig besluiten over de beschikbaarheid en verhuur van (een deel van) het schoolgebouw, tenzij daarover afspraken zijn gemaakt in de doordecentralisatieovereenkomst. .

De huisvestingsartikelen in de WPO, de WEC en de WVO op zich geven aan de ene kant voldoende ruimte om delen van schoolgebouwen te verhuren (commercieel gebruik) of in medegebruik te geven (niet-commercieel gebruik). In de praktijk zien we dan ook alle mogelijke oplossingen ontstaan. De ruimte aan de ene kant en de tamelijk complexe regelgeving aan de andere kant zorgen echter voor veel onduidelijkheid en daarmee problemen bij de verhuur van ruimten in schoolgebouwen.

Voor een integraal kindcentrum zou het een belemmering wegnemen als het vorderingsrecht van de gemeente als bedoeld in artikel 107 Wpo volledig zou komen te vervallen of in geval van een kindcentrum (voor langere tijd) buiten werking kan worden gesteld en schoolbesturen langdurige huurovereenkomsten zouden kunnen afsluiten met kinderopvangorganisaties, ook als het gebouw of de ruimte een onderwijsbestemming heeft. Gelet op het feit dat de gemeenten de kosten van de bouw van scholen voor hun rekening (moeten) nemen is het echter niet waarschijnlijk dat het vorderingsrecht kan worden geschrapt. Dit is immers in de wet opgenomen om te voorkomen dat de gemeente met investeringslasten wordt opgezadeld omdat een schoolbestuur een deel van het gebouw heeft verhuurd. Het laatste is – zoals hiervoor is aangegeven - in principe nu al mogelijk, zij het dat een en ander tamelijk complex is.

Het verdient wel aanbeveling te streven naar een modernere wetgeving. De bestaande wetgeving is geschreven voor de “enkelvoudige” basisschool. Vervanging van de huidige bepalingen door regelgeving die rekening houdt met het meervoudig gebruik van schoolgebouwen zal echter enkele jaren in beslag nemen. Voor de korte termijn kan een oplossing worden gezocht in het – gezamenlijk met de VNG – opstellen van een richtinggevende – beleidsregel m.b.t. de verhuur en medegebruik.

Daarnaast zijn er verschillen in de inrichtingseisen voor gebouwen met een kinderopvangfunctie en gebouwen met een onderwijsfunctie. Deze verschillen zijn niet belemmerend om te komen tot een kindcentrum, maar worden door het veld wel als zeer hinderlijk ervaren en kunnen leiden tot hoge aanpassingskosten in geval een schoolruimte verhuurd wordt aan een kinderopvangorganisatie.

4 Praktische belemmeringen

Bij bijna geen enkel integraal kindcentrum is er sprake van een integrale samenwerking in bestuurlijk-juridische zin. Afspraken tussen organisatie worden vooral gemaakt op basis van samenwerkingsafspraken of middels samenwerkingsovereenkomsten. De wijze waarop deze afspraken nu geregeld zijn, zijn daarom kwetsbaar mochten ze juridisch aangevochten worden. Schoolbesturen zijn echter huiverig voor een verdergaande formele samenwerking vanwege de belemmeringen in wet- en regelgeving. Met name de complexiteit van de oplossingen en daarmee samenhangende organisatorische uitvoeringsaspecten en risico's weerhouden organisaties er van daar verdere stappen in te zetten.

Naast de in de vorige paragraaf benoemde belemmeringen in wet- en regelgeving die de inrichting van een integraal kindcentrum in de weg staan, zijn er ook nog meer praktische en/of externe belemmeringen waar schoolbesturen, kinderopvangorganisaties en peuterspeelzaalwerk tegenaan lopen.

Zo worden ten aanzien van de medezeggenschap voor onderwijs en kinderopvang ook belemmeringen in de praktijk ervaren. Een kinderdagverblijf dient een oudercommissie en een school een medezeggenschapsraad te hebben. Formeel is de schooldirecteur die het integraal kindcentrum aanstuurt geen gesprekspartner van de oudercommissie tenzij deze als directeur ook in dienst is van de kinderopvang. Dit wordt hinderlijk gevonden, omdat men als één organisatie in één samenhangend beleid een integraal kindcentrum aanstuurt van 0 tot 12 jaar en de huidige structuur van medezeggenschap daar niet ondersteunend aan is.

Vraaguitval in de kinderopvangbranche als gevolg van de economische crisis is tevens van grote invloed op (de ontwikkeling van) integrale kindcentra. Deze vraaguitval kan extra druk geven op het concept van een integraal kindcentrum en schoolbesturen huiverig maken om vergaande afspraken over de inhoudelijke en organisatorische samenwerking in een integraal kindcentrum vast te leggen als niet duidelijk is of de continuïteit die investering lonend maakt. Daarnaast hebben bezuinigingen bij gemeenten er toe geleid dat in hoog tempo het peuterspeelzaalwerk in veel gemeenten is overgedragen aan de kinderopvang en daarmee gedeeltelijk onder de Wet Kinderopvang is gebracht. Gemeenten realiseerden daarmee een aanzienlijke bezuiniging. Nu al blijkt op verschillende plekken in het land dat de vraag naar peuterspeelzaalwerk weer toeneemt vanwege de bezuinigingen op de fiscale regelingen voor de kinderopvang. Een specifiek aandachtspunt bij de vorming van een integraal kindcentrum is dat de partners alert blijven op de inhoudelijke drive van onderwijs en kinderopvang. Op het moment dat een kinderopvangorganisatie vooral om economische redenen aansluiting zoekt is dit een risicofactor. Inhoud en economisch belang hoeven elkaar zeker niet uit te sluiten, maar de combinatie houdt wel risico's in voor kwaliteit en continuïteit. Om tot duurzame integrale kindcentra te komen is een stabiele samenwerkingspartner in de voorschoolse periode van groot belang. Een oplossingsrichting moet volgens de PO-Raad dan ook gezocht worden in het (op termijn) toewerken naar een basisvoorziening die voor alle kinderen vanaf 2,5 jaar toegankelijk is.

De Wet Experimenteerruimte biedt op korte termijn de mogelijkheden om specifieke arrangementen voor kindcentra waarin onderwijs wordt geïntegreerd met andere sectoren beter mogelijk maken. Het is van belang binnen deze Experimenteerruimte de aanwezige belemmeringen in wet- en regelgeving zoveel mogelijk weg te nemen en schoolbesturen en hun samenwerkingspartners in staat stellen kwalitatief goede arrangementen voor kinderen van 0-12 jaar te realiseren.