

Goed bestuur voor kindcentra



# Goed bestuur voor kindcentra

Jeanette de Jong | Berry Hakkeling

Cynthia Roos-Kempers | Ad Vos

Onder redactie van Frank Studulski

Deze uitgave is een initiatief van Vereniging Netwerk Kindcentra (VNK).



## **Goed bestuur voor kindcentra**

*Jeanette de Jong, Berry Hakkeling, Cynthia Roos-Kempers, Ad Vos*

*Onder redactie van Frank Studulski*

ISBN 978 90 8560 422 8

NUR 844 / THEMA JND

© 2025 Uitgeverij SWP Amsterdam

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd bestand, of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Tekst- en datamining van (delen van) deze uitgave is uitdrukkelijk niet toegestaan.

All rights are reserved, including those for text and data mining, AI training and similar technologies.

# Inhoud

|                                                    |     |
|----------------------------------------------------|-----|
| Voorwoord                                          | 7   |
| Inleiding                                          | 9   |
| <b>DEEL 1: HET PROCES</b>                          |     |
| Hoofdstuk 1 - Cultuur                              | 23  |
| Hoofdstuk 2 - Structuur                            | 39  |
| Hoofdstuk 3 - Operationalisering op bestuursniveau | 53  |
| <b>DEEL 2: VERDIEPING</b>                          |     |
| Hoofdstuk 4 - De bedoeling                         | 73  |
| Hoofdstuk 5 - Governance en goed bestuur           | 87  |
| Hoofdstuk 6 - Medezeggenschap in kindcentra        | 99  |
| Slot                                               | 119 |
| Tien tips                                          | 121 |
| Literatuur                                         | 123 |
| Over de auteurs                                    | 131 |

}



## Voorwoord

De ontwikkeling van nieuwe integrale of geïntegreerd werkende kindcentra als samenwerking tussen, in ieder geval, kinderopvang en onderwijs is niet te stuiten. Professionals van beide sectoren vinden elkaar in het belang van welbevinden en ontwikkeling van jonge kinderen. Deze ontwikkelingen vinden in de meeste gevallen op locatieniveau plaats.

Over de rol die de besturen in dit proces spelen en ook die van raden van toezicht en medezeggenschap hoor je weinig. Bijzonder eigenlijk, want bestuurders zijn primair eindverantwoordelijk voor de organisatie, de ontwikkeling van kinderen, het personeel, de facilitering van de medezeggenschap en de verdere bedrijfsvoering. Dat betekent dat kindcentrumontwikkeling een belangrijke bestuurlijke verantwoordelijkheid is. Niet als volger van dit proces op de locaties, maar vanuit visie als initiator, als wegbereider, als facilitator, als stimulator en geborgd in strategisch beleid. Cruciaal daarbij is de visie die je als bestuurder hebt en die je samen met alle medewerkers vertaalt naar de visie op kindontwikkeling. Is deze maatschappelijk gericht en draait het om het welbevinden en de ontwikkeling van kinderen dan is dit boek een interessante bron. Daarnaast is een gezonde dosis lef, moed en doorzettingsvermogen nodig om de eerste strategische stappen te zetten.

Waar begin je? Wat is verstandig om te doen of te laten en met wie of wat moet je rekening houden. Hoe zit het met je huidige visie op kindontwikkeling, op organisatieontwikkeling, op je maatschappelijke opdracht? Wat is je eigen bestuursstijl en de besturingsfilosofie van je organisatie? Wat weten je directeurs, managers en, niet te vergeten, je ~~raad van toezicht~~ en je medezeggenschapsorganen al over deze ontwikkeling en hoe staan zij erin? Allemaal vragen die bij een bestuurdersfunctie horen.

Deze publicatie helpt je als bestuurder het hele speelveld rond kindcentrumontwikkeling te overzien. Het zet je aan het denken en het geeft je handvatten voor je aanpak en de besluiten die noodzakelijk zijn als je verder wilt met de ontwikkeling van kindcentra.

Tot slot spreken wij onze dank uit aan Frank Studulski van Sardes, die in staat is gebleken het enthousiasme, de gedrevenheid en de woordenstroom van de inbrengers

## Goed bestuur voor kindcentra

in woorden en zinnen te vangen. En we bedanken de meelezers die meerdere keren de inhoud tot zich hebben genomen en ons voorzien hebben van zinvolle suggesties.

Wij hopen met de bijdrage de bestuurders, leden van raden van toezicht en medezeggenschap van zowel kinderopvang als onderwijs op weg te helpen (op tijd) de juiste strategie te kiezen en beslissingen te nemen.

*Het bestuur*

*Vereniging Netwerk Kindcentra*



# Inleiding

Als een kinderopvanglocatie en een onderwijslocatie samen besluiten een kindcentrum te worden, is dat vaak een zoektocht voor beide organisaties. Waarom kies je voor samenwerken, wat ga je samen doen, hoe gaan we samenwerken, wat betekent dat voor kinderen, personeel en onze organisatie en misschien ook wel voor onze identiteit als organisatie? Een andere vraag is: wat betekent het eigenlijk voor het bestuur van deze kinderopvang en het schoolbestuur? Hoe kunnen de besturen de locaties goed ondersteunen, waar hebben de locaties echt hulp bij nodig? En wat is er nodig als kinderopvang en onderwijs besluiten om meer en meer samen te gaan, bijvoorbeeld door bestuurlijke samenwerking of bestuurlijke fusie?

Deze publicatie gaat over de rol van besturen bij de ontwikkeling van kindcentra. Het gaat dan om de strategie en het veranderproces, maar ook om de raden van toezicht en medezeggenschap.

De afgelopen dertig jaar zijn basisscholen meer gaan samenwerken met instellingen en organisaties in de omgeving. Sinds ongeveer 1995 ontwikkelde zich de brede school, vanuit Groningen en Rotterdam. In heel het land zijn rond 2014 ongeveer 2000 brede scholen ontstaan (De Weerd et al, 2014). Na de motie Van Aartsen-Bos (2007) ontstond het concept van het integraal kindcentrum (klankbordgroep IKC en Studulski, 2010).

*De motie verzoekt de regering de wet- en regelgeving met ingang van 1 januari 2007 zodanig aan te passen dat scholen worden verplicht hetzij voor- en naschoolse opvang te bieden tussen 7.30 uur en 18.30 uur, hetzij faciliteiten te bieden waarbinnen andere partijen dat doen en de randvoorwaarden hierbij aan te geven.*

Deze motie is omgezet in artikel 45 van de WPO. In de brede school waren het vooral welzijnspartners (sport, cultuur) die samenwerkten met de basisschool, soms ook samengebracht in één gebouw. In het kindcentrum is het vooral de kinderopvang die samenwerkt met de basisschool. Het wetsartikel geldt niet voor kinderen in het S(B)O. Met de BSO en de voorschoolse opvang kon een aanbod worden gecreëerd voor kinderen van 0-13 jaar, een doorgaande lijn.

Hoewel de samenwerking tussen de kinderopvang en het onderwijs een ogenschijnlijk pragmatisch en logisch idee lijkt te zijn, bestaan er in de praktijk allerlei belemmeringen in de wet- en regelgeving, maar ook in sector- of organisatieopvattingen. De kern daarvan is dat kinderopvang wordt gezien als een private voorziening en onderwijs als een publieke voorziening. De wet- en regelgeving heeft een verschillend karakter en er zijn daarom veel verschillen in bijvoorbeeld: bekostiging, inrichtingseisen, opleidingseisen, personeelsbeleid, bedrijfsvoering, medezeggenschap en fiscale regels. Vanuit de sector of organisatie kunnen er voorkeuren zijn voor een gescheiden aanbod. Ook het in stand houden van het marktprincipe voor kinderopvang kan voor de organisatie van belang zijn.

Het aantal samenwerkingsvormen tussen kinderopvang en onderwijs neemt toe, al dan niet in één gebouw. Steeds meer samenwerkende basisscholen (24%) en kinderopvangorganisaties (26%) profileren zich als kindcentrum en treden onder die noemer naar buiten. Dat is meer dan alleen een bordje ophangen. Kindcentra onderscheiden zich in positieve zin van anderen (Van der Grinten et al, 2019).

Uit ditzelfde landelijk onderzoek naar de samenwerking tussen kinderopvang en het onderwijs (Van der Grinten et al, 2019), bleek dat betrokken uit de kinderopvang en het onderwijs onderstaande pluspunten noemen bij de samenwerking tussen beide sectoren.

- Een betere ontwikkeling van kinderen
- Kinderen gaan met meer plezier naar school
- Kinderen die zorg nodig hebben worden sneller geholpen
- Ouders kunnen arbeid en zorg gemakkelijker combineren
- Voor ouders is het duidelijker bij wie ze terecht kunnen

De vraag is: hoe ver gaan we met deze samenwerking en waarom?

Omdat een echte integratie tussen opvang en onderwijs wordt belemmerd door deze wet- en regelgeving, spreken we liever niet van een IKC, maar van *een kindcentrum*. De ‘i’ van integraal wordt verschillend geïnterpreteerd door de diverse partijen; hierdoor doen zich uiteenlopende praktijken voor, wat niet ten goede komt aan de herkenbaarheid. Het gaat in deze publicatie echter om een *geïntegreerde manier* van werken tussen opvang en onderwijs. Onder een kindcentrum verstaan we een samenwerking tussen opvang en onderwijs, voor kinderen van 0-13 jaar; dat is niet alleen een doorlopende lijn van jaar op jaar, maar ook gedurende de dag, in verschillende leer- en

ontwikkelomgevingen. Afhankelijk van de lokale omstandigheden (uitdagingen en kansen) is er ook samenwerking met andere partijen, zoals zorg, de bibliotheek of welzijn (niet limitatief).

De VNK maakt een duidelijk onderscheid tussen integraal en geïntegreerd:

- *Integraal wil zeggen dat er sprake is van een verregaande samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs.*
- *Geïntegreerd betekent dat er sprake is van een juridische verbondenheid waarbij kinderopvang en onderwijs zijn versmolten.*

Bij de strakke tweedeling tussen privaat en publiek zijn ook wel kanttekeningen te plaatsen. Zowel kinderopvang als onderwijs hebben private en publieke aspecten. Het zou eerder *hybride* genoemd kunnen worden (denk aan de financiering van de voor- en vroegschoolse educatie in de kinderopvang). In principe is de maatschappelijke opdracht het uitgangspunt van het handelen van besturen. In de praktijk ontwikkelt zich toch soms ondernemend en concurrerend gedrag bij besturen. Bij de kinderopvang is bovendien een functieverandering gaande. Hoewel de kinderopvang in de jaren negentig misschien gestimuleerd is als een arbeidsmarktinstrument, een voorziening om kinderen op te vangen en te verzorgen, ligt het accent steeds meer op de brede ontwikkeling van kinderen. De nadruk op de ontwikkeling van de kinderen wordt duidelijk in uitingen van de rijksoverheid, het toezichtkader en de eisen die men stelt aan de inrichting en opleiding van het personeel. Het manifest van BK, BMK en BOinK (2019) heeft dat nog eens onderstreept en onderbouwd. Kinderopvang is méér dan een arbeidsmarktinstrument.

In verschillende commissies en onderzoeken is de laatste tijd al gepoogd om de samenwerkingsmogelijkheden tussen kinderopvang en onderwijs te verbeteren. Opvallende rapporten en publicaties zijn bijvoorbeeld: *Kindcentra 2020, een realistisch perspectief* (Van Rozendaal en Vaes, 2015) en de Taskforce samenwerking onderwijs – kinderopvang, *Tijd om door te pakken in de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang*, (OCW / SZW, 2017). Kindcentra 2020 was een initiatief dat gesteund werd door het Kinderopvangfonds. In Kindcentra 2020 is een juridisch model uitgewerkt waarbinnen opvang en onderwijs gezamenlijk zouden kunnen functioneren.

De bovenstaande rapporten hebben wel adviezen opgeleverd en ideeën, maar dit is door de politiek niet vertaald in beleid. Dit is een navrante ontwikkeling, aangezien in

de praktijk de ontwikkeling van kindcentra wel doorgaat. Het is niet bekend hoeveel kindcentra er precies zijn. Kruiter en Studulski (2019) schatten het aantal kindcentra op 1.500 (een voorzichtige schatting). Kijkend naar de percentages van Oberon (Van der Grinten et al, 2019) dan zou 25% samenwerken, dat zijn in 2024 ongeveer 1.633 locaties. Waarschijnlijk werken meer kinderopvang en scholen samen, maar voelen zij zich nog geen kindcentrum. De VNK startte in 2024 een dashboard waar kindcentra en besturen zichzelf kunnen melden ([www.netwerkkindcentra.nl/dashboard](https://www.netwerkkindcentra.nl/dashboard)). Er is de afgelopen vijftien jaar hard gewerkt aan de ontwikkeling van kindcentra. Het komt tegenwoordig bijna niet meer voor dat een nieuwe school zonder kinderopvang wordt ontwikkeld. In de integrale huisvestingsplannen van gemeenten is de ontwikkeling van kindcentra eerder regel dan uitzondering. Vaak worden er andere voorzieningen aan toegevoegd, zoals dat ook bij de brede school gebeurde, bijvoorbeeld een bibliotheek of centrum voor jeugd en gezin.

De afgelopen jaren zijn verschillende ondersteuningsactiviteiten tot stand gekomen om kindcentra verder te ontwikkelen. Naast het initiatief van Kindcentra 2020 (2015) en de Taskforce (2017), zijn er verschillende handboeken en goede voorbeelden verschenen (Doesschate et al, 2013; Roozenbeek et al, 2016; Kruiter en Studulski, 2017; Schwartz et al, 2020; Van Miltenburg et al, 2024, VNK, 2024), er waren conferenties en er was een kopgroep voor wethouders, nu Bestuurlijk Onderwijsnetwerk VNG; hieraan nemen verschillende gemeenten deel. Er zijn verschillende landelijke kindcentra-dagen en conferenties. Er is een levendig circuit van teams die andere kindcentra bezoeken. Via de website PACT voor kindcentra, nu [www.netwerkkindcentra.nl](https://www.netwerkkindcentra.nl), is veel materiaal verspreid en er is bij verschillende aanbieders ook nascholing voor managers kinderopvang en schooldirecteuren (AVS, AVANS+ en anderen, gecertificeerd via het schoolleidersregister).

*Naar de website van de VNK: <https://netwerkkindcentra.nl/>*



## Kiezen voor kindcentra

Kinderopvang en onderwijsorganisaties die gaan werken aan de ontwikkeling van een kindcentrum, doen dat op basis van verschillende motieven en aanleidingen (zie Kruiter en Studulski, 2017). Het motief is meestal dat men het beste wil voor het kind en een doorgaande lijn wil creëren. Soms is de aanleiding een persoonlijke motivatie van de professionals. De ontwikkelingsomgeving voor jonge kinderen wordt als versnip-