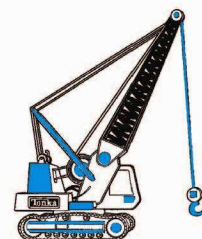


Kinderopvang/Onderwijs

Dutch Design

**Taskforce**  
**Kinderopvang/Onderwijs**



Dit rapport is opgesteld door de Taskforce Kinderopvang/Onderwijs en wordt aangeboden door:

Ina Brouwer	voorzitter MOgroep Kinderopvang, voorzitter Taskforce Kinderopvang/Onderwijs
Kete Kervezee	voorzitter PO-Raad
Agnes Jongerius	voorzitter FNV
Gjalt Jellesma	voorzitter BOinK
Ineke Smidt	voorzitter MOgroep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening
Bert van Boggelen	vicevoorzitter CNV
Sjoerd Slagter	voorzitter VO-raad
Gijs van Rozendaal	voorzitter Kinderopvangfonds en Initiatiefgroep 'Andere Tijden'

Coördinatie: Ina Brouwer en Gijs van Rozendaal

Maart 2010

De Taskforce Kinderopvang/Onderwijs is een initiatief van MOgroep Kinderopvang, in samenwerking met Het Kinderopvangfonds

Dit rapport werd mede mogelijk gemaakt door:

De kinderopvangorganisaties:

Speelwerkgroep / Triodus / Korein / Kinderstad / Kober groep / 2Samen / Humanitas en SWKgroep

Voorts door:

BMC, Ard Schilder en Machteld Koelewijn

Ordina, Renée de Zoete-Hassink

Bureau Van de Bunt, Merel Baracs

*It takes a village to raise a child*

*It takes a country to make it happen*

*It takes a partnership to decide  
and act*

# Inhoudsopgave

Voorwoord – Stuurgroep	5
Gevraagd: visie, initiatief en lef (door de voorzitter)	6
Samenvatting rapport	8
Uitgangspunten rapport	11
1. De aanleiding	13
2. De feiten	16
3. De behoeften en knelpunten vanuit verschillende partijen gezien	24
4. Visie en Voorstellen	32
5. Dutch Design: Besturingsmodellen voor een integrale kindvoorziening	40
6. Dutch Design: Implementatiestrategie op landelijk niveau	43
7. Dutch Design: Financiële uitgangspunten	49
8. Aanbevelingen van de Stuurgroep	51
Bronnen	53
Bijlage 1: Knelpunten bij de huidige organisatie van kinderopvang	54
Bijlage 2: Taken coöperatie	56
Bijlage 3: Voordelen coöperatie	57
Bijlage 4: Samenstelling van de Stuurgroep en de werkgroepen	58
Colofon	62

## Voorwoord

Met veel genoegen biedt de Taskforce Kinderopvang/Onderwijs u hierbij het rapport aan met voorstellen voor de toekomst van kinderopvang en onderwijs.

Voor dit rapport hebben we onze krachten gebundeld, opdat ieder kind in Nederland de beste ontwikkelingskansen krijgt die er maar mogelijk zijn. Kinderopvang- onderwijs-, ouders-werkgevers- en werknemersorganisaties hebben gezamenlijk een pad uitgestippeld en een stip op de horizon gedefinieerd.

Niet genoeg kan worden benadrukt hoe belangrijk het is te investeren in overzichtelijke en duurzame structuren van onderwijs en kinderopvang, zodat geen snipper talent van kinderen verloren gaat, ouders met een gerust hart arbeid en zorg kunnen combineren en professionals de ruimte krijgen zich volop aan hun vak te wijden: de ontwikkeling van kinderen.

De samenwerking van onze organisaties is daarbij hard nodig.

Dat bewijzen de vele samenwerkingservaringen op plaatselijk niveau. Ook op landelijk niveau zijn veranderingen nodig o.a. om de vorming van integrale kindvoorzieningen te versnellen. Vanuit dat besef hebben wij gezamenlijk de Taskforce Kinderopvang/Onderwijs vormgegeven met als doel voorstellen uit te werken voor de toekomstige samenwerking van kinderopvang, onderwijs en andere partners, inclusief een financiële en bestuurlijke vertaling ervan.

Voor u ligt het resultaat.

Een rapport dat een ambitieuze stip op de horizon zet, maar dat ook haalbaar en betaalbaar is. De voorstellen van de Taskforce zijn kostenneutraal en valide bevonden door het Centraal Planbureau. Ze bieden een toekomstvisie die de voorwaarden creëert voor optimale ontwikkelingskansen voor kinderen en een betere combinatie van arbeid en zorg voor ouders. Een toekomstvisie ook die uitgaat van het belang van alle kinderen en van de noodzaak om integratie te bewerkstelligen en segregatie te voorkomen.

De voorstellen zijn verstrekkend, maar niet theoretisch. Ze zijn gebaseerd op de kennis en ervaring van alle partijen en van lokale samenwerkingsverbanden en sluiten aan bij eerdere rapporten over deze onderwerpen.

De Taskforce KOO legt hiermee de basis voor verder samenwerking tussen onderwijs, kinderopvang en andere partners. Maar dat is niet genoeg. Het woord is nu tevens aan de landelijke politiek. Voor de benodigde investeringsruimte en vereenvoudiging van regelgeving zijn ook op landelijk niveau visie, lef en initiatief nodig. Ondanks het feit - of misschien wel juist dankzij - dat de economische tijden tegenzitten, moet er nu geïnvesteerd worden in optimale mogelijkheden voor kinderen en hun ouders.

En dat betekent investeren in kinderopvang, onderwijs en in integrale kindvoorzieningen van een hoge kwaliteit.

Taskforce Kinderopvang/ Onderwijs

## **Gevraagd: Visie, lef en initiatief!**

Nederland: het land van experimenten en versnipperde initiatieven, maar zonder duidelijke visie en richting voor een doorgaande ontwikkelingslijn voor kinderen van 0 tot 12 jaar. Zo kun je anno 2010 de Nederlandse situatie wel typeren.

Sinds in 1996 de Commissie Dagindeling werd geïnstalleerd door het toenmalig kabinet is er heel wat afgeschreven en gecongresseerd over schooltijden en werktijden, over achterblijvende carrières van vrouwen en wachtlijsten bij kinderopvang. En over Nederland als deeltijdland, over keuzevrijheid en het belang van het privé domein. Talloze congressen en adviezen resulteerden steeds opnieuw in aanbevelingen voor meer kinderopvang, grotere deeltijdbanen, meer vrouwen aan de top, een betere combinatie van arbeid en zorg en voor eigentijdse dagarrangementen. Inmiddels zijn velen van de noodzaak tot verandering overtuigd. Zo pleit de Commissie Bakker in 2008 in het rapport 'Naar een toekomst die werkt' al voor uitbreiding voor- en naschoolse opvang en een landelijk netwerk van 'brede scholen'.

Maar het zijn niet alleen de komende vergrijzing en de tekorten op de arbeidsmarkt die de oude schooltijden en kinderopvangstructuren op de agenda zetten, het is vooral het belang van het kind zelf dat in deze tijd andere en meer aandacht nodig heeft dan vijf of tien jaar geleden.

Zo kampen kinderen met taalachterstand en schooluitval, met startproblemen op jonge leeftijd, gebrek aan rust en concentratie en tekortschietende schoolprestaties. En niet te vergeten met ouders die nieuwkomers zijn, ouders die verschillende opvoedingstradities kennen en/of ouders die in de alledaagse hectiek de werelden van werk en school aan elkaar proberen te knopen. Ieder voor zich.

Kinderopvang is de laatste jaren sterk gegroeid: in omvang en in kwaliteit. Ruim 800.000 kinderen gaan naar een of andere vorm van kinderopvang. Nieuwe vormen van samenwerking tussen peuterspeelzalen, kinderopvang en onderwijs komen lokaal van de grond. Gastouderopvang wordt geprofessionaliseerd. Maar het is nog niet genoeg. We zijn nog onvoldoende toegerust op deze tijd.

Het versnipperde veld van kinderopvang, peuterspeelzalen, onderwijs en verenigingsleven kan, ondanks alle inzet en kwaliteit van de organisaties, onvoldoende een rustige basis bieden aan kinderen. Hoeveel geborgenheid kan voor kinderen worden verkregen met het huidige versnipperde aanbod?

Zonder een eenduidige en goede pedagogische omgeving is er voor een kind geen optimale exploratie van de wereld, van ontwikkeling en leren. Ook ouders reageren daarop. Ouders, en met name vrouwen, beperken nog steeds hun (deeltijd)banen en carrières om hun kinderen zelf op te vangen, te midden van de vele verspreide activiteiten. Overigens is dat een internationaal verschijnsel. Waar vrouwen volop deel uitmaken van de arbeidsmarkt zijn uitgebreide dagarrangementen aanwezig, zoveel mogelijk op dezelfde locatie en van een hoge pedagogische kwaliteit. Mede in het licht van de vergrijzing en van de wens tot grotere (deeltijd)banen voor vrouwen is nu een verdere investering nodig: in kwantiteit, kwaliteit en in samenwerking van met name kinderopvang en onderwijs.

Het zijn investeringen die zich terugverdienen. Dat bewijst ook economisch onderzoek naar *cost-benefit analyses*. De OECD trekt in haar eindrapport over Early Childhood Education and Care de ondubbelzinnige conclusie: ‘... *there is little doubt about the cost-benefit studies...: they make an overwhelming case for strong government investment in early childhood services*’ (OECD, Starting Strong II, 2006).<sup>1</sup> De *benefits* treden zowel op korte termijn op, bijvoorbeeld door toenemende arbeidsparticipatie van met name vrouwen, als op de langere termijn: minder schooluitval, minder onbemiddelbare werklozen, minder uitgaven gezondheidszorg, hogere inkomens en meer belastingopbrengsten.

Uitgaven voor de jeugd zullen we moeten benaderen als investeringen, niet in de eerste plaats als onkostenposten. Dat betekent voldoende investeringen om onze ambities waar te maken, maar ook wijze investeringsbeslissingen: het slimmer, innovatiever en efficiënter omgaan met de middelen die nu al beschikbaar zijn. Dit rapport komt voort uit dit gedeelde inzicht en uit het gedeelde gevoel van urgentie door alle partners van de Taskforce Kinderopvang/Onderwijs.

Het is dus tijd voor doorbraken; een doorbraak aan de hand van een Dutch Design. Dat is de intentie van dit rapport. Opgesteld door ervaringsdeskundigen en bestuurders uit het onderwijs en kinderopvang, welzijn, peuterspeelzalen en gemeenten, werkgevers en werknemers, en tal van anderen geeft dit rapport een concrete richting aan om landelijk de doorbraak te helpen realiseren waar velen op hopen.

Dit rapport toont aan dat door samenwerking en wijziging van regelgeving integrale kindvoorzieningen met een hoge kwaliteit binnen bereik zijn. Het toont ook aan dat deze voorstellen kostenneutraal kunnen worden doorgevoerd.

Het Centraal Plan Bureau heeft de financieringsvoorstellen valide verklaard.

De reactie van het Centraal Plan Bureau wordt bij dit rapport gevoegd.

De leden van de Taskforce KOO zullen gezamenlijk, en ieder voor zich, hun krachten inzetten om doorbraken tot stand te brengen en om draagvlak voor de voorstellen te verkrijgen bij de politieke partijen. Discussie is belangrijk, maar belangrijker is het nu om te handelen.

Ina Brouwer, voorzitter Taskforce Kinderopvang/Onderwijs

---

<sup>1</sup> De door OECD geanalyseerde studies variëren in een cost-benefitverhouding tussen 1:2 tot 1:7.

## Samenvatting rapport

De kinderopvang is in Nederland sinds 1990 snel gegroeid, zeker na de invoering van de *Wet Kinderopvang* in 2005. Inmiddels kennen we de volgende vier officiële vormen van kinderopvang:

- Kinderdagverblijf
- Buitenschoolse opvang
- Gastouderopvang
- Peuterspeelzaal

De eerste drie vormen van kinderopvang vallen onder de *Wet kinderopvang* en zijn voor kinderen van werkende ouders. De financiering is tripartite: werkgevers, overheid en ouders. De verantwoordelijkheid voor tussenschoolse opvang ligt sinds 2006 bij de basisscholen. Vanaf 2007 zijn deze ook verplicht (motie Van Aartsen-Bos) om voor ouders de aansluiting met de buitenschoolse opvang te regelen

Peuterspeelzalen, ontstaan in de jaren zestig, zijn niet gekoppeld aan de arbeidsmarktparticipatie van ouders (hoewel inmiddels 50% daarvan werkt) en hadden vooral een pedagogische functie. Ze vallen niet onder de *Wet kinderopvang* maar zijn de verantwoordelijkheid van gemeenten. De financiering gebeurt via het gemeentefonds.

Sinds 2000 kent Nederland tevens de voor- en vroegschoolse educatie, waardoor kinderen op jonge leeftijd meedoen aan educatieve programma's in peuterspeelzaal en kinderdagverblijf. Uit ervaring blijkt dat vroege kinderopvang (taal)achterstand kan voorkomen of beperken. De programma's lopen door tot in de eerste groepen van de basisschool en zijn vooral gericht op kinderen uit autochtone en allochtone achterstandsgroepen.

De groei van kinderopvang gaat snel.

Inmiddels maken ruim 800.000 kinderen gebruik van een vorm van kinderopvang.

- 55% van de kinderen tussen de 0 en 2 jaar bezoekt een vorm van formele kinderopvang (dagopvang en/of gastouderopvang).
- Meer dan 80% van de peuters tussen 2 en 4 jaar bezoekt een vorm van kinderopvang en/of peuterspeelzaalwerk.
- 17% van de kinderen tussen 4 en 12 jaar maakt op dit moment gebruik van buitenschoolse opvang.

Naar verwachting zal de groei de komende jaren doorzetten; met name de buitenschoolse opvang zal nog fors toenemen. Niet ondenkbaar is dat de buitenschoolse opvang toegroeit naar het niveau van de kinderopvang tussen 0 en 4 jaar.

Kinderopvang en onderwijs zijn beide sectoren die te maken hebben met de snelle veranderingen op de arbeidsmarkt en in het gezinsleven.

Een groot aantal kinderen wordt in toenemende mate niet alleen thuis, maar ook op school en in de kinderopvang opgevoed. Terecht worden mede daardoor steeds hogere eisen gesteld aan kwaliteit, omvang, beschikbaarheid en toegankelijkheid van de voorzieningen. Vanuit het kind gezien, maar ook vanuit de ouders, pedagogisch medewerkers en leraren, is deze lappendeken aan voorzieningen verre van optimaal.

Veel energie en kennis gaan verloren aan vervoer en overdracht, overleg en zoektochten naar de ideale mix. Zo is het moeilijk optimale voorwaarden te scheppen voor de ontwikkeling van ieder kind.



Dat Nederland niet alleen staat in deze ontwikkeling blijkt uit het rapport van de OECD “Foundation Findings – Childcare services in Europe” (2009)<sup>2</sup>, Met het stijgen van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen groeit de sector van de kinderopvang overal in Europa. Tegelijkertijd wordt de branche overal met dezelfde problemen geconfronteerd. Toegankelijkheid en betaalbaarheid noemt de OESO als essentiële voorwaarden. Wil Nederland mee doen met deze Europese ontwikkelingen en niet achterblijven, dan zijn investeringen in kwaliteit en kwantiteit nodig.

Zeker in het licht van de vergrijzing, een grotere arbeidsmarktparticipatie van vrouwen maar ook ten behoeve van een optimale ontwikkeling van alle kinderen worden kwalitatief goede kinderopvang en een goede aansluiting met het onderwijs steeds belangrijker.

Kennisoverdracht is van belang en daarom worden combinatiefuncties in kinderopvang en onderwijs steeds belangrijker.

Om al deze redenen pleit de Taskforce KOO voor een hoogwaardige omgeving voor de ontwikkeling van kinderen om (taal)achterstanden te voorkomen. In deze omgeving kunnen bovendien dagarrangementen gemakkelijker tot stand komen, zodat ouders arbeid en zorg beter dan tot nu toe kunnen combineren.

Kortom:

Er zijn drie partners (naast de gastouderopvang) die met de ontwikkeling van jonge kinderen te maken hebben. Dat zijn:

- Kinderdagverblijven
- Peuterspeelzalen
- Scholen

Alle drie de partners kennen hun eigen historie en cultuur, aansturing, financieringsvormen, regels voor gebouwen en toezicht, inspecties en pedagogische criteria.

Samenwerkingsinitiatieven komen lokaal van de grond, maar worden door al die verschillen onnodig belemmerd.

Het is dus tijd voor verandering; een verandering die voortbouwt op de Nederlandse praktijk. Daarom pleit de Taskforce Kinderopvang/Onderwijs voor het volgende:

‘Schep voor alle kinderen de voordelen van vroege kinderopvang en van integrale kindvoorzieningen, zoveel mogelijk op dezelfde locatie. In deze voorziening werken met name de partners kinderopvang, onderwijs en welzijn samen om een optimale pedagogische infrastructuur te creëren, die ten goede komt aan de arbeidsmarktparticipatie en aan alle belanghebbenden: kinderen, ouders, werkgevers en werknemers in de sector. Uiteraard zal de invulling maatwerk zijn en per regio verschillen, zeker nu er ook krimpregio’s ontstaan. Ook zullen aparte kinderopvang en gastouderopvang aanvullend blijven bestaan.’

Om dit mogelijk te maken komt de Taskforce Kinderopvang/Onderwijs tot de volgende voorstellen:

1. Integreer de geldstromen van peuterspeelzaalwerk, kinderopvang en VVE opdat integrale voorzieningen en programma’s tot stand komen voor kinderen van 0 tot 4 jaar.
2. Geef ieder kind vanaf 2 tot 12 jaar het recht op 3 dagdelen kinderopvang om een doorgaande ontwikkelingslijn van alle kinderen mogelijk te maken. Daarbij wordt een maximaal aanbod gedaan voor talentontwikkeling en het voorkomen van (taal)achterstanden.

---

<sup>2</sup> Foundation Findings-Childcare services in Europe (2009)

3. Voor kinderen van werkende ouders en van ouders die deelnemen aan een participatietraject wordt het recht op kinderopvang vanaf 0 tot 12 jaar gehandhaafd conform de huidige regeling.
4. Kinderen met een sociale of pedagogische indicatie houden toegang tot kinderopvang, conform de huidige regelingen.
5. Streef zoveel mogelijk naar integrale kindcentra voor de 0 tot 12 jarigen met dagarrangementen en ruime openingstijden, waarin onderwijs en kinderopvang, naast sport, cultuur, jeugdzorg en welzijn belangrijke partners zullen zijn. In het kader van doorgaande ontwikkelingslijnen voor kinderen is de aansluiting van kinderopvang en onderwijs (voor- en vroegschoolse voorzieningen) van groot belang.
6. Streef naar combinatiefuncties in kinderopvang en onderwijs zodat kennis wordt gedeeld en carrièremogelijkheden van werknemers worden versterkt.
7. Streef naar verhoging van het huidige mbo-3 niveau van de begeleiding in kinderopvang, zodanig dat 20% van de pedagogisch werkers een opleiding op HBO niveau heeft.
8. Voor zover ouders niet deelnemen aan een participatietraject wordt financiering, in het belang van het kind, voorzien door overheid en ouders gezamenlijk.
9. Ontwerp een landelijk programma tot het wegnemen van wettelijke en andere belemmeringen om integrale kindvoorzieningen te bevorderen.

In het financiële rapport van de Taskforce Kinderopvang/Onderwijs wordt uitgebreid ingegaan op de financiële consequenties van de voorstellen en op de mogelijkheid tot dekking van de investeringen.

Deze voorstellen van de Taskforce KOO zijn kostenneutraal: extra uitgaven en besparingen heffen elkaar op. De berekeningen van de Taskforce KOO zijn valide verklaard door het CPB.

Autonome groei zal ook de komende jaren doorgaan. Dit staat los van de voorstellen van de Taskforce Kinderopvang/Onderwijs. Voor dekking van de autonome groei van de kinderopvang, in de komende jaren worden enkele suggesties gedaan in het financiële rapport van de Taskforce Kinderopvang/Onderwijs.

# Uitgangspunten bij de stip op de horizon

## *Spelend leren, lerend spelen*

*Kindontwikkeling en arbeidsmarktparticipatie centraal*

Hierna volgen de belangrijkste uitgangspunten van het rapport:

### **Kindontwikkeling en arbeidsmarkt centraal**

Nederland heeft alle talenten van kinderen en ouders hard nodig. Daarom mag er geen druppel talent verloren gaan. Achterstanden van kinderen moeten zo vroeg mogelijk worden tegen gegaan. Arbeidsmarktparticipatie van vrouwen zal groeien- dat is een internationaal verschijnsel- en daarmee de noodzaak voor een optimale mogelijkheid tot combinatie van arbeid en zorg.

### **Integratie Kinderopvang en Peuterspeelzalen**

De harmonisatie en integratie van peuterspeelzalen en Kinderopvang is volop gaande. Een gezamenlijke voorziening betekent dat de voorziening voor kinderen van niet-werkende ouders (nu peuterspeelzalen) geïntegreerd wordt in de algemene voorziening van kinderopvang. Dat is een natuurlijke zaak. 50% van de ouders van kinderen in peuterspeelzalen zijn inmiddels werkende ouders en dat percentage zal groeien. Integratie van financieringsstromen, regelgeving en pedagogische kaders schept grotere kansen voor alle kinderen.

### **Ruime dagarrangementen en brede toegankelijkheid van kinderopvang, onderwijs, sport en spel**

Om kinderen maximaal te laten participeren in ontwikkeling, leren, sport en spel, worden de voorzieningen van kinderopvang en onderwijs zoveel mogelijk integraal aangeboden. Ze zijn voldoende beschikbaar en breed toegankelijk. Dagarrangementen gedurende de week en gedurende vakanties vergroten de pedagogische mogelijkheden en de mogelijkheid voor ouders om arbeid en zorg te combineren. Het maakt voor werknemers meer combinatiefuncties mogelijk in kinderopvang en onderwijs. Maatwerk blijft nodig op lokaal en regionaal niveau. Er zijn krimp- en groeiregio's. Er zullen verschillende vormen van integrale voorzieningen ontstaan, evenals gastouderopvang en apart georganiseerde kinderopvang.

### **Samenwerking op lokaal niveau en verandering van wetgeving**

Samenwerking op lokaal niveau wordt belemmerd door verschillen in financiering, landelijke regelgeving en toezicht. Een goede combinatie van onderwijs(publiek) en kinderopvang(privaat) vereist vernieuwing van wetgeving en het opheffen van belemmeringen opdat samenwerkingsmogelijkheden worden vergroot en integrale voorzieningen gemakkelijker tot stand kunnen komen

### **Betaalbare voorzieningen**

Er vindt een integratie plaats van financieringsstromen uit VVE, Peuterspeelzalen en Kinderopvang. Waar ruim 55% van de kinderen tussen 0 en 2 jaar gebruik maakt van een vorm van kinderopvang, en zelfs ruim 80%<sup>3</sup> van de peuters, kan worden gesproken over kinderopvang als een basisbehoefte van het kind. Daarom dienen investeringen in kinderopvang en kindontwikkeling te worden bekeken in het kader van het totaal aan kindregelingen. Uitgangspunt blijft een verdeling van de kosten over overheid, werkgevers en ouders voor kinderen van werkende ouders. De kosten van kinderen van niet-werkende ouders blijven, zoals nu bij de peuterspeelzalen, ten laste komen van overheid en ouders.

### **Beschikbaar en bereikbaar**

Beschikbaarheid en toegankelijkheid van kinderopvang zijn essentieel om de participatie van ouders aan werk, inburgering, scholing en andere participatietrajecten te ondersteunen. De gemeente is verantwoordelijk voor beschikbaarheid van voldoende voorzieningen in de wijk, zoals scholen, huisartsen en zorg. Aan dat rijtje moet kinderopvang worden toegevoegd.

---

<sup>3</sup> Sardes: Voor-en vroegschoolse zorg en educatie. De toekomst Verkend. Augustus 2005.  
Dit rapport noemt zelfs 90%.

De lokale overheid kan ook een rol spelen in het verstrekken van zoveel mogelijk informatie over de voorzieningen en de ontwikkeling daarin. Zo blijven ouders op de hoogte en kunnen ze actief worden betrokken bij een doorgaande ontwikkeling van kinderen.

### **Samenwerking kinderopvang en onderwijs volgens een Dutch Design**

Hoewel buitenlandse voorbeelden, met name in Zweden en Denemarken, en in mindere mate ook in Engeland en Duitsland, inspirerend zijn zal de toekomst van de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs een typisch Nederlandse praktijk weerspiegelen. Tot nu toe gaan er 800.000 kinderen naar een vorm van kinderopvang, voor het overgrote deel parttime. Veel ouders in Nederland geven de voorkeur aan deeltijdwerk en deeltijdopvang. Nu is er de wens van grotere deeltijdbanen, integrale voorzieningen en meer dagdelen kinderopvang. De Taskforce Kinderopvang/Onderwijs gaat ervan uit dat dagarrangementen en kinderopvang ook in de nabije toekomst (grote)deeltijdvoorzieningen zullen zijn voor het merendeel van de kinderen. Op lokaal niveau kan door de samenwerkende partijen maatwerk worden geleverd. Ouders blijven in de gelegenheid zelf hun keuzes te maken, ook voor bijzondere vormen van opvang, zoals gastouderopvang, informele opvang of losse organisaties van kinderopvang.

# 1. De Aanleiding

## 1.1 Inleiding

Kinderopvang is in Nederland nog een relatief jonge tak in de kindervoorzieningen van 0 tot 12 jaar. Anders dan in veel omringende landen was het tot zo'n 20 jaar geleden heel gewoon om kinderen thuis te houden tot het 4<sup>e</sup> jaar. Hooguit gingen kinderen van 2 tot 4 jaar een middag of ochtend spelen in de peuterspeelzaal. De noodzaak van professionele opvang was ook nauwelijks aanwezig, omdat relatief weinig Nederlandse vrouwen werkten.

Met het verdwijnen van de traditionele politieke en maatschappelijke structuren, waarbij tegelijkertijd de welvaart en de scholing- en arbeidsmogelijkheden toenamen, ontstonden, met name voor vrouwen, meer keuzemogelijkheden. Van iedereen wordt nu in toenemende mate verwacht dat hij of zij zelfsturend is en dat de eigen ontwikkeling – en arbeidsmogelijkheden – optimaal worden benut.

De arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland is mede hierdoor in een snel tempo omhoog gegaan. In 1971 had nog geen 20% van de vrouwen betaalde arbeid en dat percentage behoorde tot de laagste van Europa. In 2007 heeft 70% van de vrouwen inmiddels een baan van ten minste één uur per week al heeft Nederland wel een zeer hoog percentage deeltijders: 60% van de vrouwen werkt maximaal 30 uur per week. De gemiddelde arbeidsduur van vrouwen is vergeleken met die in andere landen relatief laag (25 uur per week). Een op de tien vrouwen wil echter, blijkens onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau graag meer werken. Nog eens twee op de tien willen dat eventueel. Als aan bepaalde voorwaarden is voldaan zegt zes op de tien vrouwen zeker meer te willen werken.<sup>4</sup>

Al in de 19<sup>e</sup> eeuw kende Nederland bewaarscholen en wel voor kinderen uit achterstandsgezinnen. Het werd beschouwd als een noodmaatregel om je kind daar te plaatsen. In de 60<sup>er</sup> jaren richtten sommige grote bedrijven bedrijfscrèches op voor hun personeel.

In de jaren zeventig werden peuterspeelzalen opgericht om moeders even te ontlasten en kinderen te leren wennen aan andere kinderen. Deze voorziening is niet gekoppeld aan de arbeidsmarkt, in tegenstelling tot de kinderopvang.

Pas sinds 1990 is kinderopvang in Nederland aan een forse inhaalslag bezig. Dat geldt in toenemende mate sinds de invoering van de Wet kinderopvang in 2005. Kinderopvang werd vanaf dat moment toegankelijk en betaalbaar. De keuze voor vraaggestuurde kinderopvang gaf talloze kinderopvangondernemers de ruimte om te investeren en te vernieuwen.

Inmiddels gaat 55 procent van de kinderen (en ruim 80% van de peuters) tussen 0 en 4 jaar naar de formele kinderopvang (kinderdagverblijf, peuterspeelzaal of gastouderopvang) en dat percentage zal stijgen naar ruim 80 procent in 2020.

In Nederland gaat nu 17% van de kinderen van 4 tot 12 jaar naar een vorm van buitenschoolse opvang. Dat is nog maar het begin. Juist de groei in deze vorm van opvang zal fors zijn. Naar verwachting zal uiteindelijk 83% van de kinderen van buitenschoolse opvang gebruik gaan maken (in 2023). De kinderopvang wordt niet voor niets gerekend tot de snelst groeiende branches in Nederland.

---

<sup>4</sup> Emancipatiemonitor SCP 2008 in opdracht van Taskforce DeeltijdPlus 2009

In totaal bezoeken ongeveer 140.000 kinderen de peuterspeelzalen. Circa 50% van de ouders heeft een betaalde baan.

De verantwoordelijkheid voor tussenschoolse opvang ligt sinds 1 augustus 2006 bij de basisscholen. Vanaf augustus 2007 zijn basisscholen ook verplicht om voor ouders de aansluiting met de buitenschoolse opvang te regelen.

Kinderopvang en onderwijs zijn beide sectoren die te maken hebben met de snelle veranderingen op de arbeidsmarkt en in het gezinsleven. De klassieke organisatie van het onderwijs met vaste openingstijden en met lange vakanties sluit steeds minder goed aan bij de huidige samenleving. Zowel kinderen als hun ouders komen in de knel en hebben te weinig mogelijkheden om zich maximaal te ontwikkelen en te participeren. In landen waar de arbeidsparticipatie van vrouwen hoog is, zijn vaak uitgebreide dagarrangementen voorhanden. Het leidt niet alleen tot een verhoging van de arbeidsmarktparticipatie maar tevens tot een betere ontwikkeling van kinderen.

De kernvraag wordt dan ook:

*Hoe kunnen we in Nederland bouwen aan een doorgaande ontwikkelingslijn voor kinderen met goede en toegankelijke kinderopvang en zoveel mogelijk integrale kindvoorzieningen van een pedagogisch goed niveau? Hoe kunnen diverse vormen van dagarrangementen zowel de ontwikkeling van kinderen als die van de arbeidsmarktparticipatie van ouders ondersteunen?*

Het Nederlandse voorzieningenstelsel voor kinderen van 0 tot 12 jaar is versnipperd. Dat komt enerzijds door de geschiedenis van de instellingen en de (lokale) ontwikkeling van de voorzieningestructuur; anderzijds door een sterke disciplinegebonden taakverdeling met bijbehorende opvattingen. Het huidige versnipperde veld van kinderopvang, peuterspeelzalen, onderwijs en verenigingsleven biedt geen voldoende basis meer voor spelen, werken en leren. Dat geldt voor kinderen en hun ouders.

De Taskforce Kinderopvang/Onderwijs geeft in dit rapport vanuit een gemeenschappelijke doelstelling een heldere visie op de toekomst met een realistisch toekomstscenario. Veel Commissies zijn deze Taskforce voorgegaan. Vandaar ook dat er geput is uit vele onderzoeken en adviezen, waaronder het Pedagogisch Kader Kinderopvang, adviezen van de Onderwijsraad en van de VNG.

Ook de Commissie Arbeidsparticipatie (ookwel Commissie Bakker) is van belang voor de visie van dit rapport. Deze verwoordt het als volgt:

*Nederland staat aan de vooravond van een fundamentele verandering:*

- 1) *we krijgen de komende decennia te maken met meer werk en minder mensen en*
- 2) *door de globalisering nemen de eisen aan het kennisniveau en aanpassingsvermogen van de beroepsbevolking toe.*

*Nederland heeft snel iedereen nodig en iedereen moet voortdurend inzetbaar zijn. Talenten van iedereen moeten ontwikkeld worden, kwetsbare groepen moeten aan het werk geholpen worden en meedoen.<sup>5</sup>*

---

<sup>5</sup> Commissie Arbeidsparticipatie – Commissie Bakker – juli 2008

## 1.2. Oprichting en Werkwijze Stuurgroep Taskforce Kinderopvang/Onderwijs

In de zomer van 2008 heeft de MOgroep Kinderopvang, in samenwerking met het Kinderopvangfonds, het initiatief genomen om samen met alle relevante partners de Taskforce Kinderopvang/Onderwijs op te richten.

De oprichting was het gevolg van de algemene constatering dat er sprake is van een grote versnippering en een gebrek aan optimale voorwaarden voor toekomstgerichte voorzieningen voor kinderen. Tevens werd geconstateerd dat er maatschappelijk en politiek geen heldere toekomstvisie is op kindvoorzieningen voor de middellange termijn, terwijl de huidige maatschappij daar juist om vraagt.

Gebrek aan visie maakt zowel de kinderopvang als het onderwijs speelbal van de actualiteit en dat is funest voor kinderen die juist nu een duurzame en stabiele basis nodig hebben voor hun ontwikkeling. Het is ook funest voor arbeidsmarktparticipatie en de loopbaanplanning van, met name, vrouwen omdat het onzeker blijft hoe arbeid en zorg in de toekomst te combineren.

Doelstelling van de Taskforce KOO is dan ook om een visie te ontwikkelen op de toekomst van kinderopvang in relatie tot het onderwijs, met daarin het kind centraal en oog voor de arbeidsmarkt. Een visie met praktische invoeringsvoorstellen.

De Taskforce Kinderopvang/Onderwijs is, voorzover bekend, de eerste Nederlandse Taskforce die zichzelf in het leven heeft geroepen en niet door de overheid is geïnstalleerd. De Stuurgroep is gevormd uit alle deelnemende partijen en staat, onder leiding van de voorzitter van de MOgroep Kinderopvang, Ina Brouwer. Zo hebben vertegenwoordigers van onderwijs en kinderopvang, welzijn, peuterspeelzalen, gemeenten, werkgevers en werknemers en tal van anderen samengewerkt aan het voorliggende advies.

De formulering van een toekomstvisie is steeds vanuit drie invalshoeken benaderd: inhoud, organisatie, financiën. De Stuurgroep heeft daartoe drie werkgroepen opgericht; de werkgroepen Inhoud, Bestuurlijke verantwoordelijkheid en Financiering en Economie. In deze werkgroepen hebben veel organisaties en personen meegewerkt en meegedacht waaronder: MKB, VNO/NCW, ondernemers in de kinderopvang, schoolleiders, pedagogen, ouders, wetenschappers etc. Iedere werkgroep heeft gewerkt aan deeladviezen die vervolgens zijn besproken en gewogen in de Stuurgroep. Het voorliggend advies is het resultaat van de gezamenlijke inbreng van de werkgroepen. Het eindresultaat wordt in zijn geheel gedragen door de partijen die het rapport aanbieden aan de pers en politiek.

De Stuurgroep is begonnen met een analyse van de huidige stand van zaken rondom kinderopvang, onderwijs en arbeidsmarktparticipatie. Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen, kansen, wensen en verwachtingen? Welke belemmeringen liggen ten grondslag aan de huidige stand van zaken?

Vervolgens zijn voorstellen uitgewerkt om de oorzaken en belemmeringen aan te pakken en veranderingen te realiseren. Hieruit zijn concrete voorstellen geformuleerd.

Deze zijn doorgerekend door de Werkgroep Financiering en Economie, wiens rapport is voorgelegd aan het Centraal Plan Bureau voor commentaar.

Het rapport van het CPB is bijgevoegd.

## 2. De feiten

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van beschikbaar onderzoeksmateriaal een overzicht gegeven van de huidige stand van zaken in en analyse van kinderopvang, onderwijs en arbeidsmarkt. Daarnaast wordt een beeld geschetst van de te verwachten trends en ontwikkelingen, zowel in Nederland als in Europa in relatie tot de belanghebbenden. Dat zijn de kinderen, de ouders, de werkgevers en de werknemers in de sectoren opvang, onderwijs en welzijn.

### 2.1 Het ontstaan van kinderopvang en peuterspeelplaatsen

Tot halverwege de twintigste eeuw was kinderopvang voornamelijk het domein van charitatieve instellingen en van particulier initiatief. Vanaf de jaren vijftig droegen ook sommige bedrijven zoals Verkade en Van Melle hun steentje bij. De bemoeienis van de overheid met kinderopvang is relatief recent. Bij kinderdagverblijven kon sprake zijn van overheidsfinanciering door de gemeenten via de Algemene bijstandswet (ABW). In 1977 werd deze zogenoemde indirecte financiering omgezet in een directe financiering via de *Rijksbijdrageregeling kinderdagverblijven*. Gemeenten ontvingen op grond van deze regeling van de rijksoverheid een bijdrage in de personeelskosten van kinderdagverblijven.

De regeling bevatte een aantal kwaliteitsregels (leidster/kindratio) en voorschriften voor de hoogte van de ouderbijdragen. De beide hierboven genoemde rijksbijdrageregelingen zijn van kracht geweest tot 1986. In dat jaar is de Welzijnswet ingevoerd.

Op grond van de Welzijnswet werd de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor uitvoerend welzijnswerk - waaronder kinderopvang - overgedragen aan de gemeenten. Tegelijkertijd werd aan ouders bij wie behoefte aan kinderopvang kon worden aangenomen een fiscale tegemoetkoming verstrekt. In de periode na 1986 groeide de capaciteit van de kinderopvang door, maar in onvoldoende mate om van betekenis te kunnen zijn voor een verdere groei van de arbeidsdeelname van vrouwen. Om die reden voerde de rijksoverheid, op grond van de Welzijnswet en de Welzijnswet 1994, in de periode 1990-2002 een stimuleringsbeleid, gericht op vergroting van de kinderopvangcapaciteit. Een aantal elkaar opvolgende stimuleringsmaatregelen moest de capaciteit omhoog brengen van 23.000 plaatsen in 1989 naar circa 160.000 plaatsen in 2003.

Het bedrijfsleven heeft ook in deze periode belangrijke initiatieven genomen: halverwege de jaren tachtig bijvoorbeeld werd de Stichting Kinderopvang Nederland (SKON) opgericht die eigen kinderdagverblijven opzette waar bedrijven "kindplaatsen" konden huren tegen vooraf afgesproken kosten. Eind jaren tachtig werd begonnen met het maken van CAO-afspraken over regelingen, hetgeen in korte tijd leidde tot een enorme groei van het aantal werkgeversregelingen.

In de jaren zestig ontstond de peuterspeelzaalbeweging met een nadruk op de pedagogische functie van de kinderopvang. In de jaren zeventig tekende zich een verdere groei af waarbij een duidelijke relatie viel te constateren met de toenemende arbeidsdeelname van vrouwen. Tussen 1965 en 1980 groeide het aantal peuterspeelzalen van circa 100 naar circa 3.000, voornamelijk gedragen door vrijwilligers. Tegen de achtergrond van een geleidelijke afname van het aantal kinderen per gezin nam ook het belang van peuterspeelzalen toe als plaats waar jonge kinderen met leeftijdgenootjes in contact konden komen. Ter versteviging van de positie van het peuterspeelzaalwerk verstrekte de rijksoverheid vanaf 1975 via de *Rijksbijdrageregeling sociaal en cultureel werk* een jaarlijkse bijdrage per peuterspeelzaal.



De kinderopvang is in Nederland sinds 1990 snel gegroeid, zeker na de invoering van de *Wet Kinderopvang* in 2005. Een bepalend element in het kinderopvangbeleid vanaf 1990 is het feit dat de rijksoverheid kinderopvang beschouwt als gemeenschappelijk belang en gezamenlijke verantwoordelijkheid van drie partijen: ouders, overheid en werkgevers. Vanaf eind jaren tachtig blijkt de inbreng van werkgevers uit een groeiend aantal CAO-afspraken over het bieden van kinderopvangfaciliteiten aan werknemers en uit een groeiend aantal bedrijfsplaatsen. De tripartiete structuur is daarmee ook zichtbaar in de financiële opbouw van de kinderopvang. Inmiddels kennen we de volgende vier officiële vormen van kinderopvang:

- Kinderdagverblijf
- Buitenschoolse opvang
- Gastouderopvang
- Peuterspeelzaal

De eerste drie vormen van kinderopvang vallen onder de *Wet kinderopvang* onder voorwaarde dat het kindercentrum is geregistreerd bij de gemeente. Voor gastouderopvang worden in 2010 nieuwe wettelijke maatregelen van kracht. Inzet is een verdere professionalisering van de gastouderopvang.

Peuterspeelzalen vallen niet onder de *Wet kinderopvang* maar zijn de verantwoordelijkheid van gemeenten. De financiering gebeurt via het gemeentefonds. De deelname aan peuterspeelzalen neemt door de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen en het toenemende beroep op kinderopvang af, maar ook door de beperkte dagdelen van peuterspeelzalen.<sup>6</sup> De harmonisatie van peuterspeelzalen en kinderopvang is inmiddels ingezet.

Sinds 1 augustus 2006 is de verantwoordelijkheid voor de tussenschoolse opvang wettelijk geregeld.

Per 1 januari 2007 ligt ook de verantwoordelijkheid voor de zorg van de voor- en naschoolse opvang bij de basisscholen.

Het groeiende gebruik van kinderopvang heeft tot gevolg dat een groot aantal kinderen niet alleen thuis, maar ook op school en in de opvang wordt opgevoed. Maatregelen vanuit de rijksoverheid richten zich daarom de laatste decennia niet slechts op de capaciteit, maar ook op de kwaliteit. Sinds 1996 worden er kwaliteitseisen gesteld door middel van het '*Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang*'.

Inmiddels gaat 55% van de kinderen tussen de 0 tot 4 jaar naar de formele kinderopvang (dagopvang en gastouderopvang). Tussen 2 en 4 jaar maakt ruim 80% gebruik van een vorm van kinderopvang en/of peuterspeelzaalwerk.

In de leeftijd tussen 4 en 12 jaar maakte in 2008 17% van de kinderen gebruik van buitenschoolse opvang. Deze groei is gepaard gegaan met een sterke groei van vrouwenparticipatie op de arbeidsmarkt, een daling van de gemiddelde ouderbijdrage en een sterker draagvlak onder ouders voor formele kinderopvang. Het ziet er dus naar uit dat in de leeftijdscategorie van 0 tot 12 jaar kinderopvang een vast onderdeel is geworden van het dagelijks bestaan van kinderen en hun ouders.

Sinds 2000 kent Nederland tevens de voor- en vroegschoolse educatie, waardoor kinderen op jonge leeftijd meedoen aan educatieve programma's in peuterspeelzaal of kinderdagverblijf. De programma's lopen door tot in de eerste groepen van de basisschool en zijn vooral gericht op kinderen uit autochtone en allochtone achterstandsgroepen.

---

<sup>6</sup> VNG petitie ten behoeve van *Wet Kinderopvang* (januari 2010)

Kortom: Kinderopvang en onderwijs worden beide geconfronteerd met de snelle veranderingen op de arbeidsmarkt en in het gezinsleven.

## 2.2 Trends en Ontwikkelingen

De noodzaak van een nieuwe vormgeving van de kinderopvang blijkt zowel uit de praktijk als uit literatuuronderzoek.<sup>7</sup> Er zijn argumenten te identificeren en trends aan te wijzen vanuit pedagogisch perspectief, maatschappelijk belang en vanuit het oogpunt van de arbeidsmarkt. Op basis daarvan valt aan te tonen dat we toe moeten naar een nieuwe structuur voor kinderopvang en onderwijs.

### *Samenleving*

De samenleving van 25 jaar geleden was overzichtelijker en over het algemeen lag het tempo ook lager. Ontwikkelingen gaan nu steeds sneller en er zijn meer opvoedingsrisico's; moderne trends zijn in de provincie net zo wijdverbreid als in de stad. Meer ouders dan vroeger scheiden, waardoor steeds meer kinderen opgroeien in één-oudergezinnen, via co-ouderschap of in gecombineerde gezinnen. Meer ouders dan vroeger werken beiden en combineren dat met de zorg voor kinderen.

Nederland is een open land en internationale gebeurtenissen zijn direct merkbaar. De samenleving worstelt met integratie, een grote mate van diversiteit, veranderend norm-besef en individualisering. Naast hun baan en carrière perspectieven leggen veel ouders de nadruk erop om de kinderen alle kansen te geven. Ook kinderen zelf hebben hun eigen clubjes en activiteiten, evenals een digitaal netwerk dat vaak intensief wordt onderhouden. Dat resulteert vaak in een druk programma voor kinderen.

De opvoedingsstijl volgens de zogenaamde onderhandelingshuishouding (stimuleren, grenzen stellen, maar met liefde) vraagt van ouders eveneens een permanente alertheid. De meeste kinderen worden opgevoed vanuit het ideaal van zelfverantwoordelijke zelfbepaling, waardoor kinderen op jonge leeftijd al inbreng in levens- en gezinsbeslissingen krijgen.

Het opvoeden van kinderen is vaak niet langer een gedeelde verantwoordelijkheid van familie, buurt, kerk en sportvereniging. De continuïteit tussen de instellingen die vroeger bestond, is er nauwelijks meer.

### *Veranderende rol school en kinderopvang*

Vanuit deze achtergrond ontwikkelt zich een ander inzicht in de rol die school en kinderopvang spelen in de opvoeding (het tweede milieu). Er is behoefte aan een herdefiniëring van dit pedagogisch partnerschap tussen ouders en de op kinderen gerichte voorzieningen.<sup>8</sup> Scholen gaan accepteren dat zij een bredere rol hebben in de opvoeding dan alleen leerstof overbrengen. Kinderopvang ontwikkelt zich tot een breder concept van kindbegeleiding.

Kinderopvang en school worden steeds meer gezien als een plaats van stimulans in de ontwikkeling en als plek van signalering van eventuele individuele ontwikkelingsachterstanden.

<sup>7</sup> Commissie Arbeidsparticipatie (Commissie -Bakker), Hoofdpijnenadvies *Naar een toekomst die werkt* (2008)

<sup>8</sup> Raad voor Maatschappelijk Ontwikkeling, Adviesrapport *Aansprekend Opvoeden* (2001)

In verschillende documenten van onderwijs en kinderopvang wordt deze trend benadrukt<sup>9 10 11 12</sup>

### *Taalachterstand*

Taalachterstand (bijna 1 op de 5 peuters/kleuters in achterstandswijken)<sup>13</sup> en een aanzienlijke schooluitval (in schooljaar 2007 – 2008 48.800)<sup>14</sup> laten zien dat het in Nederland tot nu toe niet is gelukt om achterstanden te voorkomen en daarmee alle talenten van kinderen te benutten. Blijkens Europees onderzoek scoort Nederland laag, vergeleken met andere landen, als het gaat om het tegengaan van schooluitval bij jongeren. Het blijkt dat zelfs de tweede generatie migrantenjongeren die in het voortgezet onderwijs uitvalt, vaak een taalachterstand heeft opgelopen in de vroege jeugd.<sup>15</sup> Het zijn kinderen die hun schoolcarrière beginnen met een taalachterstand, hetgeen een obstakel blijkt voor hun hele schoolloopbaan.

### *Oudere kinderen*

Ook de oudere groep kinderen (12-18 jaar) blijkt behoefte te hebben aan meer gezamenlijkheid in huiswerkbegeleiding, opvang, sport en beweging. Er is vraag naar nieuwe type jeugd- en jongerenwerk, met name gericht op talentontdekking en ontwikkeling.<sup>16</sup> Ook is er meer aandacht nodig voor opvoedingsondersteuning en stimulerende collectieve voorzieningen in de buurt. De huidige voorzieningen zijn niet in staat aan al die eisen te voldoen.

---

<sup>9</sup> Initiatiefgroep Pedagogische Context, *Manifest: de betekenis van de kinderopvang en de opdracht die dit meebrengt* (2008)

<sup>10</sup> Singer, E. en Kleerekoper, L. *Pedagogisch kader kindercentra 0 – 4 jaar* (2009)

<sup>11</sup> Onderwijsraad, *Een rijk programma voor ieder kind* (juli 2008)

<sup>12</sup> VNG petitie ten behoeve van Wet Kinderopvang (januari 2010)

<sup>13</sup> OCW cijfers 2009

<sup>14</sup> OCW cijfers over schooljaar 2007 – 2008; 2009

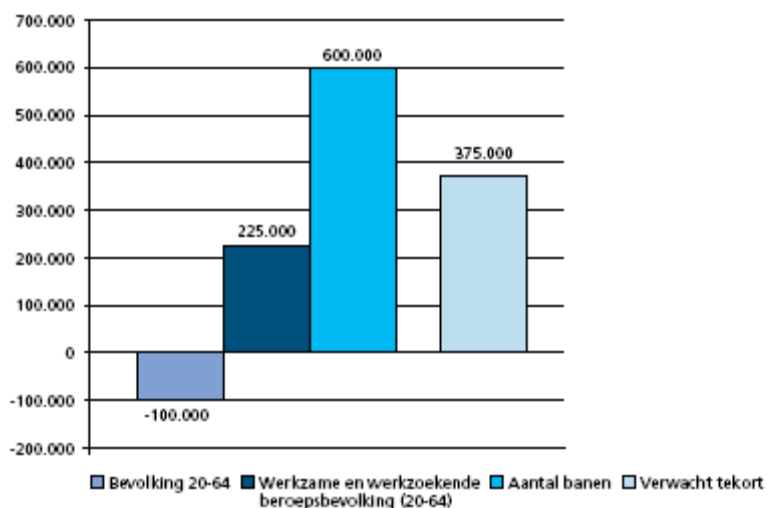
<sup>15</sup> Bolwijn, M. *Schooluitval is typisch Nederlands*, in: VK Banen (15 mei 2009)

<sup>16</sup> Raad voor Maatschappelijk Ontwikkeling, *Adviesrapport Tussen flaneren en schofferen* (2008)

### Beroepsbevolking en vrouwenparticipatie

Vanaf 2010 krimpt de beroepsbevolking in Nederland. Volgens Eurostat is rond 2050 de EU-beroepsbevolking gedaald van 305 miljoen naar 255 miljoen personen<sup>17</sup>.

De babyboomgeneratie gaat met pensioen en er is te weinig aanwas van nieuwe werknemers. In Nederland<sup>18</sup> zijn er verschillende prognoses gemaakt over de ontwikkeling van de vraag naar arbeid. Alle studies wijzen in de richting van toenemende tekorten. Specifiek voor de zorg is de verwachting dat tot 2020 een half miljoen extra mensen nodig zijn (uitbreidingsvraag). Boven op dit aantal komen dan nog de banen die vrijvallen als gevolg van pensioen (vervangingsvraag). Ook in het onderwijs is de vervangingsvraag als gevolg van de vergrijzing hoog. In de verschillende onderwijssectoren is 32 procent tot soms 52 procent van het personeel 50 jaar of ouder. Dit betekent dat tot 2020 260.000 tot ruim 420.000 werknemers uit de onderwijssector op termijn vervangen zullen moeten worden<sup>19</sup>. In 2016 zijn er al ruim 400.000 vacatures in het onderwijs en de zorg. Die kunnen niet vanzelfsprekend meer worden vervuld. Met name bij vrouwen is nog een groot potentieel aan arbeidskracht.



20

Uit onderzoek<sup>21</sup> blijkt dat de achterblijvende arbeidsmarktparticipatie en gebroken carrières van vrouwen onder meer worden veroorzaakt door gebrek aan kinderopvang en dagarrangementen. Hierdoor blijft veel talent onderbenut, talent dat in de directe toekomst gebruikt moet worden in verband met aankomende personeelstekorten.

<sup>17</sup> CWI, *Arbeidsmarktprognose 2007-2012*,

<sup>18</sup> ROA *Vraag en aanbod van personeel in de collectieve sector tot 2013*, CPB,

<sup>19</sup> Commissie Arbeidsparticipatie (Commissie Bakker) Hoofdlijnenadvies *Naar een toekomst die werkt 2008*

<sup>20</sup> Commissie Arbeidsparticipatie (Commissie Bakker) Hoofdlijnenadvies *Naar een toekomst die werkt 2008*

<sup>21</sup> Commissie Arbeidsparticipatie (Commissie Bakker) Hoofdlijnenadvies *Naar een toekomst die werkt 2008*

Voor de groep die niet werkt (thuismoeders/huisvrouwen, uitkeringsgerechtigden, inburgeraars, zij die zich scholen of mantelzorger zijn) of laagbetaalde deeltijdbanen heeft is het nog te weinig vanzelfsprekend dat kinderopvang goed is voor kinderen. En ook is vaak onvoldoende het besef aanwezig dat het hen ook de ruimte geeft om zich te ontwikkelen en wel te werken. Er is zelfs sprake van een toenemende segregatie die zichtbaar is in voorschoolse voorzieningen en basisscholen die geen afspiegeling van de wijk vormen.

### *Internationale ontwikkelingen*

*Moderne economieën zijn gebaseerd op kennis en op beleid dat investeert in een dynamische kennismaatschappij.* In Europa ligt vanuit de Lissabon strategie de nadruk op permanente educatie, onderzoek en ontwikkeling. Meer mensen moeten – zo blijkt uit alle Europese en ook Nederlandse rapporten en adviezen – de komende jaren werken en ook langer werken. Bedrijven en werknemers zullen zich daarbij moeten aanpassen aan de vereisten van vernieuwing, globalisering en mobiliteit.

*Om de Nederlandse kenniseconomie voldoende kansen te geven is het benutten van ieder talent noodzakelijk.*

Arbeidspotentieel is er niet alleen in aantallen mensen, maar ook in het aantal gewerkte uren. Nederlanders werken gemiddeld 1391 uur per jaar. Internationaal gezien is dat weinig. In het Verenigd Koninkrijk werken mensen per jaar gemiddeld 278 uur meer dan in Nederland, in de Verenigde Staten werken ze ruim 400 uur meer per jaar. Dit verschil wordt in belangrijke mate veroorzaakt doordat veel Nederlanders in deeltijd werken: 35,5 procent.

In totaal zijn er ongeveer 2,7 miljoen vrouwen die in deeltijd werken, ook als de kinderen al lang het huis uit zijn. Veel vrouwen willen meer uren werken, maar er zijn ook vrouwen die juist minder zouden willen werken. Hier is nog veel te winnen. Als deze groep bijvoorbeeld 5 uur per week meer zou werken gedurende 40 weken per jaar, betekent dit een stijging van het jaarlijkse aantal gewerkte uren met 0,5 miljard (5 procent van het totale aantal gewerkte uren). Dit alleen al staat gelijk aan een participatiestijging van ongeveer 400.000 mensen.<sup>22</sup>

Uit onderzoek van OSA komen drie interessante conclusies naar voren:

- 1) Werken voorafgaand aan de geboorte van het eerste kind is belangrijk voor de participatie op langere termijn.
- 2) Van de vrouwen die voor de geboorte van hun eerste kind een baan hadden, keren er later meer terug naar de arbeidsmarkt dan van de vrouwen die toen niet werkten.
- 3) Om de kansen op herintreding te vergroten is het van belang dat vrouwen met kleine kinderen blijven werken, al is het maar in een heel kleine deeltijdbaan.

Vrouwen die binding met de arbeidsmarkt blijven houden, realiseren later een hoger functieniveau en een hoger loon dan vrouwen die na verloop van tijd herintreden: “een transitie van werk naar zorg kent een veel hogere prijs dan de transitie van werk naar een combinatie van (deeltijd)arbeid en zorg.” Deze hoge prijs kan alleen door werkgevers worden verlaagd, namelijk door vrouwen die na de geboorte van hun kind een tijd willen stoppen met werken perspectief te bieden op een gelijkwaardige functie bij terugkeer. Dit stimuleert vrouwen weer te gaan werken en heeft voor werkgevers als voordeel dat zij beschikken over een inzetbaar arbeidspotentieel.

<sup>22</sup> Commissie Arbeidsparticipatie (Commissie Bakker); “Naar een Toekomst die werkt”, 2008 en OSA, 2008, Training older workers. Does it help make them work longer? In deze bevinding wordt OSA gesteund door diverse onderzoeken. In het algemeen geldt dat transities terug naar de arbeidsmarkt gepaard gaan met vermindering van het loon.

### *Ontwikkelingspotentieel kinderen volgens OECD*

Het ontwikkelingspotentieel van kinderen, maar ook de risico's bij belemmering van die ontwikkeling, kan nauwelijks worden onderschat. Investerings in kindvoorzieningen leveren volgens de OECD op de korte en langere termijn winst op in de vorm van toenemende arbeidsparticipatie, minder schooluitval, minder onbemiddelbare werklozen, minder uitgaven in de gezondheidszorg, hogere inkomens en dus meer belastingopbrengsten. De cost – benefit verhouding kan variëren van 1:2 tot 1:7!<sup>23</sup> Economische modellen zouden zich daar meer op moeten richten.

Op Europees niveau is een rapport gepubliceerd over de sector van de kinderopvang in de lidstaten. Het rapport schetst een beeld van de sector door middel van kerncijfers en statistieken. Uit dit rapport, "Foundation Findings – Childcare services in Europe" (2009)<sup>24</sup>, blijkt dat de sector van de kinderopvang overal in Europa groeit. Tegelijkertijd wordt de branche ook overal met dezelfde problemen geconfronteerd. Er is vaak een tekort aan opvangplaatsen, de prijs ligt relatief hoog en niet alle werknemers in deze sector zijn even hoog opgeleid. Alleen in de Scandinavische landen liggen de kwalificatievereisten vrij hoog en hebben veel kinderverzorg(st)ers een universitaire opleiding genoten. Het rapport geeft aan dat het beleid zich moet richten op toegankelijke en financieel aanvaardbare kinderopvang en een toereikend aantal plaatsen voor de Naschoolse Opvang. Gecombineerd met de Lissabon strategie pleit de Europese Commissie voor een integrale aanpak van ontwikkeling en onderwijs ten behoeve van participatie in de moderne kennismaatschappij.

De OECD constateert in haar vergelijkend onderzoek in de aangesloten landen dat de combineerbaarheid van arbeid en zorg sterk is verbeterd. Er is zelfs een positieve relatie tussen arbeidsparticipatie en geboortecijfer te traceren, zoals bijvoorbeeld uit de ontwikkelingen in Frankrijk blijkt. Beschikbaarheid van kinderopvang is hierbij een belangrijke factor. *De voorzieningen voor jonge kinderen* zijn in Nederland echter nog schaars. Werkende ouders moeten allerlei informele arrangementen combineren om de dag sluitend te krijgen. De OECD wijst erop dat het ontbreken van *out-of-school-hours-care* een toenemende bron van zorg is. Een samenhangend beleid, dat ouders (maar ook werkgevers en werknemers) een continuüm van hulp biedt, is slechts in enkele landen beschikbaar. Nederland hoort daar niet bij.<sup>25 26</sup>

Volgens de OECD leveren investeringen om deze situatie te verbeteren op termijn een aanzienlijk rendement op, zowel materieel als immaterieel.

Het economisch onderzoek "*cost-benefit analyses*" van de OECD laat in het eindrapport over Early Childhood Education and Care zien dat: '*... there is little doubt about the cost- benefit studies...: they make an overwhelming case for strong government investment in early childhood services*' (OECD, Starting Strong II ,2006).<sup>27</sup> De *benefits* treden zowel op korte termijn op, bijvoorbeeld door toenemende arbeidsparticipatie van met name vrouwen, als op de langere termijn: minder schooluitval, minder onbemiddelbare werklozen, minder gezondheidszorguitgaven, hogere inkomens en meer belastingopbrengsten.

<sup>23</sup> OECD, Starting Strong II (2006)

<sup>24</sup> Foundation Findings-Childcare services in Europe (2009)

<sup>25</sup> OECD, *Babies and Bosses Reconciling work and family life. A Synthesis of findings for OECD countries* (2008)

<sup>26</sup> In 2007 is de nieuwe uitkering voor jonge Duitse ouders ingevoerd. Ouders die fulltime voor hun kind zorgen, hebben samen twaalf maanden recht op betaald ouderschapsverlof. Deze nieuwe vorm van ouderschapsverlof is een succes.

<sup>27</sup> De door OECD geanalyseerde studies variëren in een cost-benefitverhouding tussen 1:2 tot 1:7.

Internationaal onderzoek in dertien Europese steden geeft aan dat Nederland laag scoort, vooral bij het voorkomen van taalachterstand en schooluitval. In Zweden bijvoorbeeld komt taalachterstand (en leesachterstand) nauwelijks voor omdat vrijwel alle kinderen al vroeg naar kinderopvang gaan en daar spelenderwijs alle vaardigheden leren.<sup>28</sup>

### *Samenvatting en conclusies*

*De trends en ontwikkelingen wijzen alle in de richting van de noodzaak tot uitbreiding van kinderopvang en de vormgeving van een doorgaande ontwikkelingslijn voor kinderen, gebaseerd op de nieuwste pedagogische inzichten. Tevens is het zaak om te werken aan integrale voorzieningen van kinderopvang en onderwijs. Zowel economische trends als pedagogische en sociale overwegingen, maar ook belangen van ouders en die van de arbeidsmarkt geven aan dat er wijzigingen nodig zijn in de infrastructuur voor kindvoorzieningen.*

Alle betrokkenen hebben baat bij een vroege kinderopvang van een kwalitatief hoog niveau en bij een meer geïntegreerde en een efficiënte structuur van peuterspeelzalen, kinderopvang en onderwijs. Dat geldt ook voor een categorie die nog weinig aanbod komt in de kinderopvang: kinderen van niet werkende ouders. Veel van deze kinderen gaan wel naar de peuterspeelzaal. Dit betreft 50% van de 140.000 peuterspeel-zaalkinderen in de leeftijd van 2 tot 4 jaar. Met name deze kinderen hebben belang bij geïntegreerde voorzieningen, die de doorgaande ontwikkeling lijn kunnen versterken. Voor de niet werkende ouders biedt geïntegreerde voorzieningen meer mogelijkheden om te gaan werken, zich te scholen of in te burgeren.

---

<sup>28</sup> OECD: Jobs for Youth: The Netherlands, 2008

### 3. De behoeften en knelpunten vanuit verschillende partijen gezien

*Citaat Regeerakkoord Balkenende IV*

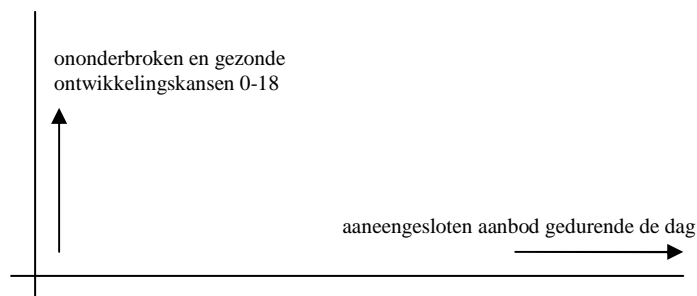
*‘Samen leven begint met samen spelen. De regelgeving ten aanzien van kinderopvang, peuterspeelzalen en voor- en vroegschoolse educatie, waaronder de financiële tegemoetkoming aan ouders, wordt geharmoniseerd. Belangrijkste oogmerken zijn het tegengaan van segregatie in de kinderopvang/peuterspeelzalen, het verhogen van de kwaliteit en het verbeteren van de aansluiting op het eerste jaar van de basisschool. Op deze manier ontstaat een sluitend systeem van voorzieningen waarbinnen taalachterstanden bij kinderen vroegtijdig kunnen worden onderkend en aangepakt.’<sup>29</sup>*

Het kabinet Balkenende IV constateerde tijdens de kabinetsformatie in 2007 een groeiende behoefte aan betaalbare en kwalitatief goede voorzieningen waar kinderen niet alleen worden opgevangen, maar waar ook hun ontwikkeling wordt gestimuleerd:

“De ‘harmonisatie’ van kinderopvang en peuterspeelzalen zal middels de wet OKE in 2010 ingaan. Het is een eerste en belangrijke stap op weg naar integrale voorzieningen die ook door de Taskforce Kinderopvang/Onderwijs worden bepleit.

#### 3.1 Kinderen en jongeren

In de periode tussen 0 en 4 jaar ligt de nadruk op een omgeving waarin het gaat om spelend leren. Daarna komt er ook het lerend spelen bij. Vanaf 12 jaar kun je niet meer spreken van opvang maar wel van de behoefte aan een collectieve omgeving voor kinderen waarin onderwijs, vrijetijdsbesteding, sport en cultuur zich afspelen.



In de intensieve kenniseconomie moeten de talenten van alle kinderen optimaal worden ontwikkeld. In meer en betere leertijd worden de prestaties van alle kinderen verhoogd en de kansen van minder bevoorrechte kinderen vergroot. De ontwikkeling van het kind is een doorgaande lijn, waarin ‘*lernen*’ en ‘*lehren*’ samenkomen.

<sup>29</sup> Regeerakkoord 2007 (CDA, PvdA, CU)



Maar onderwijs en opvang zijn meer dan een voorbereiding van het kind als toekomstig werknemer en burger, de pedagogische opdracht reikt verder:<sup>30</sup>

Het gaat om:

- 'Kind zijn' en 'groot worden'
- Veiligheid als fundament voor het ontdekken en leren;
- Actief oefenen met essentiële spelregels zoals respect;
- Culturele basisvaardigheden als basis voor participatie;
- Ontwikkeling van creativiteit en fantasie voor onderzoek en probleemoplossing;
- Zelf- en wereldoriëntatie voor eigenwaarde, zelfvertrouwen en eigen levensloop.

Waar in de babyfase de nadruk op verzorging ligt en begrippen als rust regelmaat en reinheid opgeld doen, ligt bij de peuterfase, uiteraard al op gang komend in de babyfase, de nadruk op ontdekken. Het is het domein van spelen, ontdekken, groeien. Het is om het even of het gaat om een kind met een ontwikkelingsachterstand, normale ontwikkeling of een ontwikkelingsvoorsprong. De peuter is ook gericht op taalontwikkeling en sociale interactie en ontdekt dat situaties gemanipuleerd kunnen worden.

Het primaat om in deze fase de ontwikkeling van het kind te stimuleren, ligt bij de ouders. Samenspel met het kinderdagverblijf of de gastouder, de peuterspeelzaal en/of de voorschool is een voorwaarde. Het is van groot belang dat competente pedagogische medewerkers, welzijnswerkers en gastouders ingezet worden die kennis hebben van de genoemde ontwikkelingsfase en verschillen kunnen en durven signaleren en erkennen.

De leeftijdsfase 4 tot 12 jaar kenmerkt zich in het begin nog grotendeels door het ontdekken, het ongestructureerd leren. Spelenderwijs leren wordt gestructureerd aanbod, althans gedurende de schooltijden. In de leeftijd van 6 tot 8 jaar wordt het leren omgaan met regelmaat en structuur belangrijk. Kinderen staan open voor groepsvorming en sociale interactie, waarbij ze keuzes maken en competenties ontdekken, zowel cognitief als sociaal.

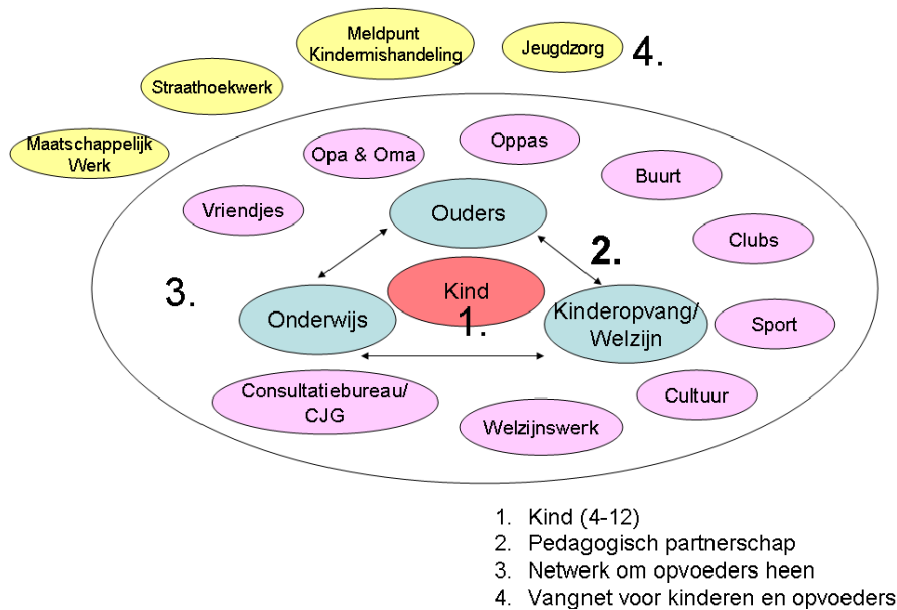
De leeftijdsfase 8 tot 12 is de fase waarin de zelfstandigheid zich meer en meer gaat ontwikkelen. Binnen het onderwijs en binnen de competenties worden de eerste keuzes gemaakt over de toekomstige positie. Het begin van losmaking van afhankelijkheid speelt hier een rol. Het kind groeit uit tot een zelfbewust wezen.

Naast de ouders en de kinderopvang, zijn de school en de buurt belangrijke pijlers. Buiten het gestructureerde aanbod is het van belang dat er ook aandacht is en blijft voor activiteiten zoals sport, spel en cultuur. Dat vindt veel plaats buiten de onderwijsuren. In het aanbod van activiteiten moet het kind worden uitgedaagd en gestimuleerd om zichzelf te ontdekken.

De leeftijdsgroep 12 tot 18 jaar valt niet binnen de termen van de Wet kinderopvang, terwijl de opvoeding en vorming nog zeker niet afgelopen zijn. In deze fase is er sprake van onderwijs op een hoger niveau. Er wordt meer een beroep gedaan op het zelfoplossend vermogen van het kind, de groepsvorming neemt toe. De eigen identiteit wordt nu geëxpliciteerd. Met name in de leeftijd van 12 tot 16 jaar zijn jongeren sterk beïnvloedbaar. Zij kunnen niet altijd goed omgaan met wat de school van hen vraagt en komen op straat gemakkelijk tot ongewenst gedrag. In deze fase is de school belangrijk maar ook sport, sociaal-cultureel werk en jeugd- en jongerenwerk gaan een steeds grotere rol in de vorming spelen.

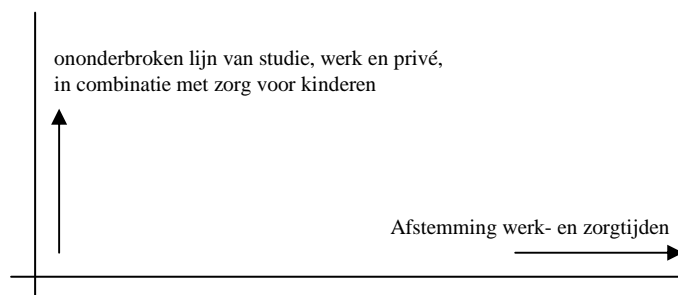
---

<sup>30</sup> Herleid uit: Universele verklaring van het rechten van het kind



### 3.2 Ouders

Voor ouders gaat het om een doorgaande lijn, zowel om een carrière te kunnen combineren met de zorg voor kinderen, als om afstemming van werk- en zorgtijden gedurende de dag.



We onderscheiden verschillende categorieën ouders met verschillende wensen ten aanzien van de kinderopvang:

- ouders die kleine kinderen hebben die nog niet naar school gaan,
- ouders met schoolgaande kinderen en eventueel nog kinderen onder de 4 jaar,
- studerende ouders
- de groep ouders met flexibele werktijden.

Er is een verschillende behoefte aan vormen van kinderopvang. Daarnaast is er ook nog verschil in wensen en arbeidstijden:

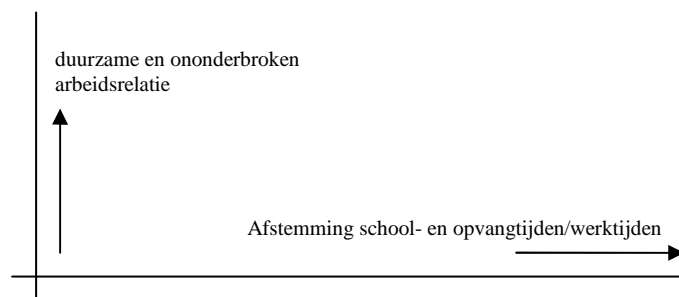
- ouders die niet werken,
- ouders waarvan er een niet werkt,
- ouders met een kleine baan,
- ouders met een grote deeltijd baan,
- ouders met flexibele werktijden
- fulltime werkende ouders.

Al deze ouders hebben andere wensen ten aanzien van schooltijden en opvang. Wat zij gemeen hebben zijn de wensen ten aanzien van de inhoud en de kwaliteit van de opvang. Essentieel is dat ouders kunnen vertrouwen op kwalitatief goede opvang met professionele pedagogisch medewerkers die oprecht aandacht hebben voor hun kind en de wetenschap dat zoon of dochter zich er thuis voelt. Voor ouders is het tevens belangrijk dat hun kind tijdens hun afwezigheid een gevarieerd programma krijgt aangeboden met sport, cultuur, ontspanning en allerlei binnen- en buitenactiviteiten.

Een belangrijk aspect om te kiezen voor meer of minder uren betaald werk en daarmee samenhangend het aantal uren kinderopvang of buitenschoolse opvang, zijn de kosten die hiermee gepaard gaan.

Over het algemeen besteden ouders in Nederland niet alle zorg uit. Werkende ouders met schoolgaande kinderen stemmen hun werktijden zoveel mogelijk af op de schooltijden, schooldagen, sportclubs en muzieklés. Deeltijd opvang is zeer gebruikelijk geworden. Dat kan een vorm van gastouderopvang zijn, vooral van belang voor ouders met onregelmatige werktijden en veelvoorkomend op het platteland. Wanneer ouders nog (deels) studeren hebben ze vaak ook flexibele of zelfs avondopvang nodig. Aan alle vormen van opvang worden steeds hogere eisen gesteld. Ouders merken het als het niet goed geregeld is en nemen dan desnoods gas terug op hun werk.

Kinderen van allochtone ouders maken vooral gebruik van voorschoolse voorzieningen (bijvoorbeeld peuterspeelzalen) vanwege de culturele afstand tot kinderopvang en de lage drempel van peuterspeelzalen.



### 3.3 Werkgevers

Voor ondernemers is continuïteit van de bedrijfsvoering uitgangspunt. Werkgevers zien kinderopvang daarbij als hét instrument voor het goed combineren van arbeid en zorg. Het voorkomt dat werknemers aan de organisatie worden onttrokken. Werkgevers willen dan ook meebetalen aan de kinderopvang, mits er een directe relatie bestaat met de arbeidsparticipatie. Werkgeversorganisaties nemen de kansen die worden gesignaleerd ten aanzien van optimaal gebruik van kinderopvang dan ook serieus.

Als de afstemming van school – en opvangtijden op arbeidstijden goed is geregeld, wordt het ook mogelijk om een duurzame en ononderbroken arbeidsrelatie met werknemers te realiseren, waarbij carrières van werknemers (met name vrouwen) niet per se hoeven te worden onderbroken voor de zorg voor kinderen.

Uit onderzoek van MKB-Nederland<sup>31</sup> blijkt dat de niet-beïnvloedbare risico's, die het in dienst hebben van personeel met zich meebrengen, als grootste belemmering gelden voor ondernemers om (meer) personeel aan te nemen. Deze risico's zijn onder meer ziekte en arbeidsongeschiktheid, de opname van verlof en disfunctioneren van werknemers. MKB-Nederland heeft in dit rapport aangegeven dat een hogere arbeidsparticipatie alleen mogelijk is als ondernemers de bereidheid hebben om (meer) personeel in dienst te nemen. Daarom is het uitermate belangrijk de risico's voor ondernemers zo beperkt mogelijk te houden, zodat hun bedrijven kunnen voortbestaan en doorgroeien.

<sup>31</sup> LangmanEconomen, *Wat werkgevers weerhoudt* (2008)

Werknemers met (kleine) kinderen vormen tegen die achtergrond een risico. Als werknemers de combinatie van arbeid en zorg voor hun kinderen niet naar volle tevredenheid kunnen regelen, kan dat een negatief effect hebben op hun inzetbaarheid, prestaties en ziekteverzuim. Ook worden werkgevers geconfronteerd met jonge ouders die hun carrière om die reden onderbreken of opgeven. Het is daarom ook voor werkgevers van belang dat er goede faciliteiten bestaan voor deze groep werknemers.

Werknemers kunnen een beroep doen op de verlofregelingen in de Wet arbeid en zorg. Ook kunnen werkgevers en werknemers afspraken maken over – een tijdelijke – aanpassing van de arbeidsduur. Veel werkgevers en werknemers gaan onderling flexibel om met de wet- en regelgeving op dit punt en passen maatwerkoplossingen toe. De uitvoering van de verschillende verlofregelingen verloopt, blijkens onderzoek, goed in de praktijk. Werkgever en werknemer voelen zich betrokken bij elkaar en afspraken zijn makkelijk te maken. Verlof biedt echter slechts een tijdelijke oplossing voor de combinatie van arbeid en zorg. De structurele oplossing kan alleen worden geboden door ruime kinderopvang in relatie met afstemming tussen school- en opvangtijden op arbeidstijden.”

Werkgeversorganisaties pleiten ervoor dat de overheid in haar beleid oog heeft voor de noodzaak dat school- en opvangtijden op werktijden aansluiten (en niet andersom) en daartoe concrete maatregelen neemt. In de beleidsverkenning over harmonisering van verlof en arbeidstijden stelt het kabinet dat werkgevers en werknemers dat heel goed onderling kunnen regelen. Bedrijven maken desgewenst en waar mogelijk nu al afspraken met hun werknemers. De ontwikkeling van een sluitende aanpak (brede school / dagarrangementen kinderopvang – en onderwijs) zien werkgeversorganisaties echter als een primaire verantwoordelijkheid van de overheid.

Voor bedrijven en sectoren met onregelmatige diensten en weekenddiensten is het van belang dat er flexibele opvangtijden bestaan, zoals gastouderopvang. Ook voor werknemers in deze sectoren moet het immers mogelijk zijn optimaal gebruik te maken van de kinderopvang.

### 3.4 Werknemers in kinderopvang en onderwijs

De vraag naar kinderopvang ontwikkelde zich de laatste jaren enorm. De werkgelegenheid in de opvang is daardoor fors gegroeid. De verwachting is dat deze groei zich de komende jaren zal voortzetten. In een voorzichtig scenario is dat 4,5% groei per jaar, maar in een ruimer scenario zal de werkgelegenheid zelfs toenemen met 9,3% per jaar. De kinderopvang is een sector van de toekomst!

Als we de vervanging van uit de branche vertrekkend personeel (netto verloop) meerekenen, zal de vraag naar nieuw personeel uitkomen op 10,5 tot 15,3% van het vacatureaanbod. Er blijft dus een forse vraag naar nieuw personeel dat goed geschoold is. Er zijn diverse scenario's voorzien die allemaal uitkomen op een tekort aan geschoolde medewerkers. In de kinderopvang zijn ruim 96% vrouwen werkzaam, wat te maken heeft met het imago van het beroep, de relatief lage waardering en de honorering. Relatief weinig mensen werken fulltime, er worden ook weinig fulltime banen aangeboden. Parttime werken in de kinderopvang is een geaccepteerd verschijnsel en beperkt zich tot een ondergrens van 3 dagen per week (voor de dagopvang). In het peuterspeelzaalwerk werken vrijwel alleen vrouwen. Zij hebben voornamelijk zeer kleine contracten van gemiddeld 12 uur per week. Idealiter werken er twee geschoolde krachten op een groep. Vaker is dat één geschoolde medewerker en een vrijwilliger. De nieuwe Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (OKE) gaat ervan uit dat in 2011 minimaal de helft van de peuterspeelzaalleidsters geschoold moet zijn.

Werknemers in de kinderopvang willen graag meer aanbod van volwaardige banen met aantrekkelijke werktijden en doorgroeimogelijkheden.

De werkdruk in de kinderopvang is over het algemeen hoog. Met name in de BSO zijn er relatief kleine contracten met onaantrekkelijke werktijden en nog te weinig doorgroeimogelijkheden of overstapmogelijkheden. De combinatiefuncties in de (onderwijs-) ondersteuning zijn nog te weinig ontwikkeld. Ook stromen er nog te weinig gastouders door naar pedagogische beroepen in de kinderopvang of het onderwijs. Door middel van erkende diploma's kan de doorstroming van gastouders naar andere vormen van kinderopvang worden vergemakkelijkt.

Werknemers in het onderwijs willen met name een goede afstemming tussen kinderopvang en onderwijs met betrekking tot het pedagogisch klimaat. Voorbeeld is de brede school waar, naast het fysiek ondergebracht zijn in één gebouw, ook een inhoudelijke afstemming is tussen kinderopvang, peuterspeelzaal en onderwijs. Dit betekent een grote meerwaarde voor het onderwijs. Brede scholen zorgen dat onderwijspersoneel toekomt aan waar het voor opgeleid is, namelijk het geven van onderwijs. Integrale kindvoorzieningen bieden aan het personeel van kinderopvang en onderwijs ook mogelijkheden tot het combineren van functies en uitbreiding van het contract.

In samenwerkingsverbanden tussen school en opvang wordt nu incidenteel gewerkt met combinatiefuncties.<sup>32</sup> Samenwerkingsverbanden tussen school en opvang met in CAO vastgelegde combinatiefuncties maakt uitbreiding hiervan mogelijk. In veel gevallen is sprake van banen met een kleine omvang in onderwijsondersteunende functies. Bijvoorbeeld de combinatie van onderwijsassistent en pedagogisch medewerker in de buitenschoolse opvang. Hierdoor zijn er minder verschillende begeleiders voor het kind. De gewenste doorgaande pedagogische lijn voor het kind is daardoor te realiseren en voor medewerkers ontstaat een volwaardige, aantrekkelijke aanstelling.

Gastouders zijn werkgevers die kinderen opvangen in een huiselijke context. Het is een vorm van opvang die voor veel ouders aantrekkelijk is omdat deze afgestemd kan worden op de werktijden van ouders en op schooltijden voor schoolgaande kinderen. Voor werkende ouders met onregelmatige uren (verpleging, brandweer, transport et cetera.) is gastouderopvang een ideale vorm. Gastouders zorgen ook vaak voor halen en brengen naar zwembad, sport- en muziekclubs en dergelijke. Per 1 januari 2010 zijn de regels voor gastouders en gastouderbureaus aangescherpt. Gastouders zijn verplicht aan bepaalde opleidingseisen te voldoen en gastouderbureaus worden verantwoordelijk voor de kwaliteit van de koppeling tussen gastouders en vraagouders. Op dit moment is nog niet duidelijk wat de nieuwe regelgeving voor uitwerking heeft op de beschikbaarheid van gastouderopvang. In het voorstel van de Taskforce KOO wordt uitgegaan van de nieuwe positie van gastouderopvang.

---

<sup>32</sup> Taskforce Combinatiefuncties, eindrapportage *Aan het Werk met Combinatiefuncties*, (maart 2008)

### 3.5 Behoeften van belanghebbenden op een rij

Hieronder vatten we de behoeften van belanghebbenden samen: In bijlage 1 worden de knelpunten gedetailleerd opgenoemd.

#### **Kinderen:**

- De mogelijkheid om samen met andere kinderen te leren, spelen en ontspannen in een sociale gemeenschap waar een positief pedagogisch klimaat heerst.
- Een sluitend dagarrangement gekenmerkt door rust en regelmaat.
- Aantrekkelijk dagprogramma waarin combinaties van spelen, leren en ontspannen worden aangeboden, al naar gelang de levensfase.
- Vertrouwde gezichten door de dag heen.
- Competente begeleiders in zowel onderwijs als opvang, met oog voor de wensen en bijzonderheden van het kind per levensfase.
- 'Warme' dagelijkse overdracht tussen onderwijs, opvang, sport et cetera.
- 'Warme' overdracht van ene school naar andere, van ene opvang naar andere en cross-sectioneel.

#### **Ouders**

- Kunnen combineren van carrière en zorg voor kinderen.
- Ondersteuning bij de taal en sociaal-emotionele ontwikkeling van hun kind.
- Hoogwaardige kwaliteit van opvang: continuïteit en veiligheid.
- Een aansluitend en gevarieerd programma gedurende de dag en de week van onderwijs, opvang, sport, spel, ontspanning en cultuur voor hun schoolgaande kinderen.
- Vrije keuze in parttime dagen.
- Beschikken over een vrije keuze over het aantal uren werk en zorg.
- Rust en regelmaat gedurende de dag.
- Voorzieningen die betaalbaar zijn.

#### **Werkgevers**

- Afstemming van school- en opvangtijden op arbeidstijden (dag en week).
- Een goede werk-privebalans van werknemers als gevolg van rust en regelmaat in de dagindeling van kinderen.
- Flexibele opvangtijden in verband met onregelmatige diensten en weekenddiensten.
- Onderwijs en opvang nemen verantwoordelijkheid voor onverwachte situaties, zodat onverwacht verzuim voorkomen wordt (studiedagen, zieke docenten en dergelijke).

#### **Werknemers**

- Volwaardige arbeidscontracten voor pedagogische krachten (qua aanstellingsuren en werktijden).
- Beschrijven van combinatiefuncties in onderwijs en opvang.
- Overstapmogelijkheden naar vergelijkbare functies in de kinderopvang-, onderwijs- en vrijetijdsector.
- Doorgroei mogelijkheden en werkzekerheid.
- Harmonisatie van arbeidsvoorwaarden, beroepenstructuur en opleidingseisen van welzijn, kinderopvang en primair onderwijs.
- Voor onderwijspersoneel: concentratie op de kerntaak namelijk het geven van onderwijs.
- Certificering van de gastouderbureaus.
- Gastouderopvang wordt als flexibele dienstverlening gewaardeerd aangeboden.
- Doorstroommogelijkheden van de gastouders naar pedagogische beroepen.

### 3.6 Samenvatting

Uit de inventarisatie van de behoeften en knelpunten komt naar voren dat het noodzakelijk is om:

1. Analoog aan de verwachte trends de capaciteit van de kinderopvang te vergroten en zoveel mogelijk integrale kindcentra en dagarrangementen mogelijk te maken van 7.30 tot 18.30 uur conform de motie van Aartsen-Bos.
2. De kwaliteit van de kinderopvang verder te verhogen waarmee de ontwikkeling van jonge kinderen in positieve zin wordt beïnvloed (sociale, emotionele en cognitieve vaardigheden). Dit is met name van belang voor kinderen uit kansarme milieus.
3. Kinderen zo vroeg mogelijk te laten participeren in een vorm van kinderopvang om (taal) achterstand en schooluitval te voorkomen
4. Door kinderopvang kunnen meer ouders participeren in werk, dan wel in vormen van scholing, inburgering en arbeidsmarkttrajecten. Tevens worden voorwaarden geschapen voor grotere deeltijdbanen voor met name vrouwen.
5. Zoveel mogelijk integrale voorzieningen van 0 tot 12 jaar tot stand te brengen,
6. Kinderopvangvoorzieningen te creëren die toegankelijk zijn voor alle kinderen zodat segregatie wordt voorkomen.
7. Kinderen met een handicap of een ontwikkelstoornis een speciale plek te geven binnen deze integrale voorzieningen.
8. Sport, spel, muziek, buitenactiviteiten et cetera te integreren in de dagarrangementen om ouders en kinderen meer rust te geven en opvang, onderwijs en sport- en welzijnsinstellingen meer aantrekkelijk te maken voor werkgevers en werknemers.
9. Te investeren in aantrekkelijke contracten en combinatiefuncties voor werknemers in kinderopvang en onderwijs
10. Doorstroming van werknemers in de kinderopvang en van gastouders te bevorderen naar hogere pedagogische functies.
11. Aandacht te besteden aan uitbreiding van pedagogische opleidingen waar werken in integrale voorzieningen onderdeel van is.

Aansluitend moet gezocht worden naar speciale dagarrangementen voor de leeftijd van 12 tot 18 jaar, gebaseerd op huiswerkbegeleiding en tal van activiteiten. Deze groep is echter niet het onderwerp van deze Taskforce.

## 4. Visie en Voorstellen

### 4.1. Kansen voor ouders en kinderen

Uit de trends, behoeften en knelpunten blijkt dat in de toekomst goede, toegankelijke en betaalbare kinderopvang voor alle kinderen beschikbaar moet zijn, zoveel mogelijk in integrale kindcentra.

Deze basisgedachte van de Taskforce Kinderopvang/Onderwijs sluit aan bij zowel Europese ambities en ontwikkelingen als bij recente publicaties van de G32 en de Onderwijsraad.

1. In een recent advies van de G32 'Visie G32 op harmonisatie voorschoolse voorzieningen' van oktober 2009 wordt de lijn richting integrale voorzieningen als volgt verwoord:

*'Kindercentra waarin peuterspeelzaal en kinderopvang geïntegreerd zijn, waarin op brede ontwikkeling gerichte programma's worden aangeboden aan alle kinderen gedurende tenminste 4 dagdelen per week, en waarin een natuurlijk afstemming met en aansluiting op de basisschool en het Centrum voor Jeugd en Gezin is geregeld.'*

2. De Onderwijsraad geeft aan dat de pedagogische invalshoek in het debat over kinderopvang in dat verband nog meer aandacht nodig heeft. Elk kind in de leeftijd van 0 tot 12 jaar heeft behoefte aan een samenhangend programma van opvang, educatie en opvoeding. Het geeft hem of haar betere ontwikkelingskansen (Onderwijsraad, 2008).<sup>33, 34, 35</sup>

In het advies van de Onderwijsraad wordt uitgebreid uiteengezet wat kan worden verwacht van de professionele begeleiding voor kinderen van 0 tot 4 jaar. Aansluitend zijn ook verschillende ontwikkelingsgebieden aangegeven zoals natuur, rekenen en taal, muziek en beweging en beeldende expressie.

3. De Taskforce Kinderopvang/Onderwijs wil het als volgt formuleren:

*'Schep voor alle kinderen de voordelen van vroege kinderopvang en van integrale kindvoorzieningen, zoveel mogelijk op dezelfde locatie. In deze voorziening werken met name de partners kinderopvang, onderwijs en welzijn samen om een optimale pedagogische infrastructuur te creëren, die ten goede komt aan de arbeidsmarktparticipatie en aan alle belanghebbenden: kinderen, ouders, werkgevers en werknemers in de sector. Uiteraard zal de invulling maatwerk zijn en per regio verschillen, zeker nu er ook krimpregio's ontstaan. Ook zullen aparte kinderopvang en gastouderopvang aanvullend blijven bestaan.'*

---

<sup>36</sup> Onderwijsraad (2003). *Leren in samenspel*, Den Haag: Onderwijsraad

<sup>35</sup> Jehoel-Gijsbers, G. (2009). *Kunnen alle kinderen meedoen?. Onderzoek naar de maatschappelijke participatie van arme kinderen, nulmeting*, Den Haag: SCP  
Onderwijsraad (2008). *Een rijk programma voor ieder kind*, Den Haag: Onderwijsraad



## 4.2 De verschillende vormen en ontwikkelingen

Zorg voor de kinderen begint al op het consultatiebureau. Tegenwoordig is er ook het Centrum voor jeugd en gezin, met een wat bredere taakopvatting (lokaal preventief jeugdbeleid). Achtereenvolgens en daarnaast hebben we

- kinderopvang voor kinderen van 0 tot 4 jaar,
- peuterspeelzalen,
- de basisschool,
- de naschoolse opvang
- de speltheek,
- de muziekschool,
- de scouting,
- de sportvereniging

Alle voorzieningen waarnaar toe kinderen gebracht en gehaald worden.

De verschillende instellingen hebben alle hun eigen doelen en eigen pedagogische cultuur. De versnippering die dat met zich meebrengt wordt door ouders en kinderen niet altijd als positief beleefd omdat het ook institutionele strijd, extra tijd en kosten met zich meebrengt.

Veel ouders hebben hun hoop gevestigd op de ontwikkeling van 'brede school' voorzieningen, met een samenhangend aanbod van onderwijs, kinderopvang, sport en andere activiteiten. In de praktijk blijkt de ontwikkeling van een dergelijke brede voorzieningen veel voeten in de aarde te hebben. Een voorbeeld zijn de brede scholen die in sommige gevallen niet verder komen dan het zijn van een bedrijfsverzamelgebouw. Dat is een goed begin, maar geen samenhangende voorziening zoals hierboven bedoeld.

De bedoeling is om integrale voorzieningen te creëren die in de praktijk uitgaan van de principes van een doorgaande ontwikkeling van kinderen en van 'spelend leren en lerend spelen.' Voorzieningen, waarin de professionele kennis en ervaring van de verschillende disciplines worden gebruikt in het kader van een overkoepelende pedagogische visie.

Er zijn veel experimenten op lokaal niveau: van dagarrangementen tot aan langere openingstijden. De contouren van de integrale kindvoorziening van de toekomst worden langzaam zichtbaar. Hieronder zet de Taskforce de karakteristieken voor de kindvoorziening van de toekomst uiteen.

### 4.3 Karakteristiek integrale kindvoorziening van de toekomst

De kindvoorziening van de toekomst kan lokaal verschillende vormen aannemen, afhankelijk van regio, keuzes van ouders, scholen en kinderopvangorganisaties en afhankelijk van de mogelijkheden om nieuw te bouwen of juist oude gebouwen om te vormen tot een eigentijdse voorziening. Soms zal er sprake zijn van een en hetzelfde gebouw, soms ook van voorziening in de vorm van een campus.

Alle vormen zullen echter zoveel mogelijk streven naar de volgende karakteristieken:

1. De Kindvoorziening van de toekomst biedt een sluitend dagarrangement voor kinderen: dagopvang, onderwijs, vrijetijdsactiviteiten, maaltijden en ontspanning sluiten aan in tijd en ruimte en zijn in samenhang en vanuit een eenduidige pedagogische context georganiseerd. Er is zoveel mogelijk sprake van een aaneengesloten aanbod en ruime openingstijden van bijvoorbeeld van 07.30 tot 18.30 uur op alle schooldagen van de week.

#### Het veld werkt aan de toekomst

In de verschuiving van schooltijden wordt in de praktijk al door scholen aan drie varianten gewerkt:

- **het 5 gelijke dagen model:** iedere dag onderwijs van 08.00 tot 14.00 uur met aansluitend buitenschoolse opvang.
- **het bioritmemodel:** onderwijs op de momenten dat kinderen het beste leren van 8.30 tot 12.00 uur en van 15.00 tot 17.00 uur, met een lange middagpauze met sport, cultuur en educatieve activiteiten. Aansluitend buitenschoolse opvang tot 19.00 uur.
- **het 7-tot-7-model:** ouders en kinderen krijgen een totaalaanbod van onderwijs, sport, educatie en opvang, gedurende de dag; ouders nemen naar keuze niet-verplichte activiteiten af.

2. De Kindvoorziening van de toekomst geeft uitdrukking aan het pedagogisch partnerschap van gezin (ouders), school (onderwijs) en kinderopvang, waarbij ieder zijn eigen professe en betrokkenheid inbrengt. In de periode van 0 tot 4 jaar is kinderopvang/peuterspeelzaal de voornaamste partner, in de schoolgaande leeftijd zijn dat de basisschool en de kinderopvang, vaak in samenwerking met partners als sport en cultuur.

#### Het veld werkt aan de toekomst

Drie dorpen in Gelderland wachten de plannen voor harmonisatie van peuterspeelzalen en kinderopvang niet af en werken aan een geïntegreerde basisvoorziening voor 0 tot 4-jarigen. Naast gezamenlijk spelen en ontmoeten is ontwikkelen een belangrijk doel: alle kinderen uit beide voorzieningen van 2 jaar en ouder krijgen het ontwikkelingsprogramma Startblokken aangeboden. Pedagogisch medewerkers uit de dagopvang worden bijgeschoold om het programma te kunnen geven. Het onderscheid tussen kinderen valt weg.

3. De Kindvoorziening van de toekomst is een integrale voorziening die kinderen veiligheid, continuïteit en stabiliteit biedt met rust en regelmaat in het dagritme (organisatie), vertrouwde gezichten voor het kind (personeel), een eenduidige pedagogische aanpak (klimaat) en een uitdagende omgeving zowel qua binnen- als buitenruimte (fysiek).

#### **Het veld werkt aan de toekomst**

De kantoortijdschool in Hoofddorp kiest voor kinderopvang binnen de basisschool. Ouders vinden dit prettig vanuit het oogpunt van veiligheid. Vertrouwde leidsters en leerkrachten lossen elkaar af gedurende de dag. De leidster werkt tevens als onderwijsassistent in de klas, de leerkracht verzorgt cursussen in het naschoolse aanbod. Het gehele team, medewerkers in de opvang en het onderwijs, denkt mee over de jaaragenda, centrale thema's en nieuwe activiteiten. Het lijkt op het Zweedse model op Nederlandse bodem.

4. De Kindvoorziening van de toekomst biedt een professioneel programma van hoge kwaliteit. Een pedagogische omgeving waarin kinderen zich optimaal ontwikkelen op cognitief, sociaal en emotioneel gebied onder begeleiding van diverse professionals, zo veel mogelijk werkend vanuit één pedagogische context en aansluitend bij de ontwikkelingsfasen van kinderen. De school en kinderopvang zijn de gelijkwaardige pijlers in de uitvoeringspraktijk. De school als spin in het educatieve deel, de kinderopvang als professionele expert op het gebied van spelend leren en lerend spelen.

#### **Het veld werkt aan de toekomst**

Het openbaar onderwijs en de kinderopvang in Zutphen, Brummen en Voorst willen scholen vervangen door educatieve centra. In elke wijk, in elk dorp een centrale plek waar kinderen zich op sportief, sociaal en creatief gebied optimaal kunnen ontwikkelen. Ouders denken mee, schooldirecteuren denken mee en ook zo'n 1.400 kinderen hebben hun mening gegeven. Resultaat: een doorgaande ontwikkel- en leerlijn van kinderen / combinatie binnen en buitenschools leren en spelen.

5. De Kindvoorziening van de toekomst is toegankelijk voor alle kinderen, ongeacht sociaaleconomische achtergrond en inkomen van de ouders. Uitgegaan wordt van het feit dat verreweg de meeste ouders zullen werken of participeren aan trajecten zoals, scholing, inburgering, mantelzorg etc. Ook is de voorziening toegankelijk ongeacht eventuele sociale, mentale en fysieke beperkingen. Integratie in plaats van een gescheiden ontwikkeling. Voor bijzondere kinderen geldt: 'doe normaal waar mogelijk, doe bijzonder waar nodig'.

### Het veld werkt aan de toekomst

Onder de naam De eerste stap is in Wijchen het peuterspeelzaalwerk, de kinderdagopvang, de overblijf en de buitenschoolse opvang per wijk geclusterd. De gezamenlijke instellingen willen zo de ononderbroken ontwikkelingslijn van alle kinderen bewaken en één pedagogische aanpak ontwikkelen. Op deze wijze vormen deze instellingen één gezicht naar ouders en kinderen en naar samenwerkingspartners zoals het onderwijs.

6. De Kindvoorziening van de toekomst biedt ouders keuzevrijheid in het afnemen van niet-verplichte onderdelen van het dagarrangement. In het voorstel van de Taskforce zal ieder kind recht hebben op maximaal 3 dagdelen kinderopvang per week van 2 tot 12 jaar. Kinderen van werkende ouders hebben recht op kinderopvang vanaf 0 jaar. Voor ouders wordt uitgegaan van een (toekomstige) band met de arbeidsmarkt door middel van werk, scholing en/of inburgering. Ouders die daar bewust niet voor kiezen, kunnen uiteraard privéoplossingen zoeken of juist meer dagdelen afnemen dan de maximale 3 dagdelen per week. Ook blijft de keuzevrijheid op ander terrein, zoals tussen openbaar en bijzonder onderwijs en dito voorzieningen. Kinderen met speciale ontwikkelingsbehoeften (sociale en taalachterstand) worden, zoals ook nu het geval is in de Wet Kinderopvang en krijgen het recht op kinderopvang vanaf 0 jaar, los van de positie van ouders.

### Het veld werkt aan de toekomst

In Het Eigentijds Dagarrangement, een uitgave van de SWK-groep, worden de ouders Bert en Karin opgevoerd. Zij schetsen hun ideale dagindeling wat betreft de vrijetijdsactiviteiten van de kinderen in combinatie met de BSO.

7. De Kindvoorziening van de toekomst zorgt dat ouders zoveel mogelijk te maken hebben met één partij (contractpartij) voor aanmelding en administratieve zaken (één-loketgedachte), zowel wat betreft onderwijs en kinderopvang als vrijetijdsactiviteiten van hun kinderen. Dat wil zeggen dat onderwijs, kinderopvang en andere partners de samenwerking in een backoffice regelen en de ouders slechts met één partij te maken hebben.

### Het veld werkt aan de toekomst

In Delft biedt de kinderopvang buitenschoolse opvang aan in combinatie met sport- en culturele verenigingen. Met name voor de 8+ kinderen (en hun ouders) heel plezierig omdat ze onder BSO-tijd hun trainingen of muzieklessen kunnen volgen. Ouders hoeven hun kinderen niet meer apart naar de clubjes te brengen. En voor de jongere kinderen is er bijvoorbeeld de mogelijkheid van diplomazwemmen.

8. De Kindvoorziening van de toekomst zorgt dat ouders op volwaardige wijze worden betrokken bij de ontwikkeling van hun kind en dat het personeel ouder en kind per leeftijdsgroep zo veel mogelijk tegemoet treedt als één team. Voortgangsinformatie over het kind wordt vanuit de verschillende disciplines geformuleerd en in samenhang aan ouders gepresenteerd. Op basis van gelijkwaardigheid werken teamleden mee aan de vormgeving van het beleid en de gezamenlijke activiteiten met oog voor de rol afzonderlijke disciplines (onderwijs, opvang, ontspanning).

#### **Het veld werkt aan de toekomst**

‘Het Meesterwerk’ is een merk waarachter een basisschool, de kinderopvang en een peuterspeelzaal schuilgaan. De algemeen directeur doet organisatie- en locatiezaken en het team van leidinggevenden van de drie partijen werkt samen aan het jaarprogramma, de activiteitenkalender en de relatie met de buurt. Ieder bemoeit zich op een prettige manier met elkaar. De kennis over het kind wordt gebundeld en gezamenlijk aan de ouders gepresenteerd. In het zorgteam komen de kinderen die extra aandacht nodig hebben aan bod.

9. De Kindvoorziening van de toekomst zorgt dat het personeel breed inzetbaar, bekwaam en deskundig is door opleidingen die toegerust zijn op functies in de integrale kindcentra.
10. De Kindvoorziening van de toekomst biedt het personeel concurrerende arbeidsvoorwaarden die op elkaar zijn afgestemd. Er zijn mogelijkheden voor het combineren van functies en functie-uitwisseling, er is een helder loopbaanbeleid met carrièremogelijkheden en een scholingsaanbod voor verticale en horizontale doorgroei. Combinatiefuncties zijn mogelijk en verbreden het carrièreperspectief van personeel in de kinderopvang, maar ook in het onderwijs.

#### **Het veld werkt aan de toekomst**

Werknemersorganisaties in de kinderopvang denken na over een beroepenstructuur waarin werknemers gemakkelijker dan tot nu toe van de ene werksoort naar de andere kunnen overstappen. De sector wordt aantrekkelijker doordat ze werkzekerheid kan bieden. Met een Ontwikkelscan kunnen medewerkers hun afstand tot een kwalificerend diploma meten. Zo kan ieder een eigen ontwikkel- en loopbaanplan opstellen. De Ontwikkelscan is nu nog alleen van toepassing in de opvangsector, maar is ook uit te breiden naar het onderwijs, welzijn en de sport.

11. De Kindvoorziening van de toekomst kent een helder belegde regie en aansturing op het gebied van organisatie, personeel en beleid. Schept duidelijkheid over de aansturing, zowel op organisatorisch als op pedagogisch niveau. De voorziening kent bijvoorbeeld een algemene leiding waarin onderwijs en kinderopvang op een gelijkwaardige wijze zijn vertegenwoordigd. De leiding zorgt ervoor dat ieder specialisme zich in samenhang met het andere terrein kan ontwikkelen.

### Het veld werkt aan de toekomst

In Emmen kijkt men vooruit. Het nieuwe voorzieningengebouw dat straks in een nieuwe wijk verrijst, herbergt tal van maatschappelijke voorzieningen; van opvoedondersteuning tot bibliotheek, van basisonderwijs tot sportlocatie. Via een openbare aanbesteding is de kinderopvangpartner gecontracteerd. De woningcorporatie is eigenaar en exploitant van het gebouw, de gezamenlijke voorzieningen stellen een zakelijk leider aan die hen vertegenwoordigt.

12. De Kindvoorziening van de toekomst biedt het dagarrangement zo veel mogelijk aan op één plek geclusterd, in een campusvorm of in nabijgelegen locaties. Gebouwen zijn multifunctioneel opgezet, aantrekkelijk vormgegeven en van hoge kwaliteit, met buitenruimtes waarin de creativiteit, fantasie en nieuwsgierigheid van kinderen uitgedaagd worden. Gemeenten en/of schoolbesturen bouwen samen met kinderopvang kindcentra in plaats van schoolgebouwen, bestaande locaties krijgen een verbrede functie. Maatschappelijke vastgoedorganisaties beheren en exploiteren. Maatwerk is daarbij geboden. Soms kunnen voorzieningen op diverse plekken worden aangeboden, zoals gastouderopvang en speciale vormen van kinderopvang, maar dan is er wel een afgestemde aanpak.

### Het veld werkt aan de toekomst

In Deventer biedt een wijkvoorzieningen centrum onderdak aan twee basisscholen, een kinderopvang, de peuterspeelzaal, sport en welzijn. Er is één directeur die terzijde wordt gestaan door een manager kinderopvang en een manager onderwijs. Sport en cultuurorganisaties zijn onderaannemers en dragen bij aan het activiteitenprogramma.

In Amstelveen zijn de grijze tegels van het schoolplein vervangen door zand, gras en water. Bovenop de fietsenstalling maken de oudste kinderen een uitkijkhut en voor de jongsten is er een waterbaan van natuurlijke materialen. Grote verrassing voor de leidsters zijn de nieuwe patronen in het samenspel van kinderen en de lossere pedagogische begeleiding die nodig is. De kinderen gaan hun eigen gang en verzinnen steeds nieuwe bezigheden.

13. De Kindvoorziening van de toekomst heeft zoveel mogelijk integrale financiering, regelgeving en toezicht voor de verschillende onderscheiden 'functies' in de kindvoorziening. Regels op het gebied van veiligheid en hygiëne, normen voor groeps grootte en inrichting van ruimten worden geharmoniseerd.

#### 4.5 Conclusie en Voorstellen van de Taskforce Kinderopvang/Onderwijs

Uit de voorgaande hoofdstukken komt een heldere lijn naar voren. Om de ambities waar te kunnen maken, zijn er veranderingen nodig in het stelsel van kinderopvang. Een aantal kenmerken is hier belangrijk:

- Kinderopvang ontwikkelt zich van 'opvang' naar kindontwikkeling
- Goede kinderopvang is er voor alle kinderen zodat achterstand en segregatie worden voorkomen
- Vroege kinderopvang kan veel ellende voorkomen
- Kinderopvang moet toegankelijk en betaalbaar blijven
- Er blijft verschil bestaan tussen werkende ouders en niet-werkende ouders maar integrale voorzieningen zijn nodig voor alle kinderen
- Een doorgaande ontwikkelingslijn vereist zoveel mogelijk integratie van voorzieningen en een eigentijdse pedagogische visie en aanpak.
- Kinderopvang en onderwijs vormen de kernpartners in dit proces, maar werken samen met vele andere partijen

Deze conclusies leiden tot de volgende voorstellen van de Taskforce Kinderopvang/Onderwijs:

1. Integreer de geldstromen van peuterspeelzaalwerk, kinderopvang en VVE opdat integrale voorzieningen en programma's tot stand komen voor kinderen van 0 tot 4 jaar.
2. Geef ieder kind vanaf 2 tot 12 jaar het recht op 3 dagdelen kinderopvang om een doorgaande ontwikkelingslijn van alle kinderen mogelijk te maken. Daarbij wordt een maximaal aanbod gedaan voor talentontwikkeling en het voorkomen van (taal)achterstanden.
3. Voor kinderen van werkende ouders en van ouders die deelnemen aan een participatietraject wordt het recht op kinderopvang vanaf 0 tot 12 jaar gehandhaafd conform de huidige regeling.
4. Kinderen met een sociale of pedagogische indicatie houden toegang tot kinderopvang, conform de huidige regelingen.
5. Streef zoveel mogelijk naar integrale kindcentra voor de 0 tot 12 jarigen met dagarrangementen en ruime openingstijden, waarin onderwijs en kinderopvang, naast sport, cultuur, jeugdzorg en welzijn belangrijke partners zullen zijn. In het kader van doorgaande ontwikkelingslijnen voor kinderen is de aansluiting van kinderopvang en onderwijs (voor- en vroegschoolse voorzieningen) van groot belang.
6. Streef naar combinatiefuncties in kinderopvang en onderwijs zodat kennis wordt gedeeld en carrièremogelijkheden van werknemers worden versterkt.
7. Streef naar verhoging van het huidige mbo-3 niveau van de begeleiding in kinderopvang, zodanig dat 20% van de pedagogisch werkers een opleiding op HBO niveau heeft.
8. Voor zover ouders niet deelnemen aan een participatietraject wordt financiering, in het belang van het kind, voorzien door overheid en ouders gezamenlijk
9. Ontwerp een landelijk programma tot het wegnemen van wettelijke en andere belemmeringen om integrale kindvoorzieningen te bevorderen

In het financiële rapport van de Taskforce Kinderopvang/Onderwijs wordt uitgebreid ingegaan op de financiële en wettelijke consequenties en de aanpassingen die nodig zijn.

## 5. Dutch Design: Besturingsmodellen voor een integrale kindvoorziening

In het vorige hoofdstuk zijn de karakteristieken beschreven waaraan de toekomstige integrale kindvoorziening naar 'Dutch Design' zou moeten voldoen.

Deze karakteristieken kunnen pas goed tot ontwikkeling komen als dat ook mogelijk is in bestuurlijke en organisatorische zin. Samenwerking van onderwijs en kinderopvang, als belangrijke en gelijkwaardige partners, is daarvoor essentieel en, mede gezien de groei van de kinderopvang, ook onvermijdelijk. Alleen dan kan een doorgaande ontwikkelingslijn voor kinderen realiteit worden.

De samenwerking van onderwijs en kinderopvang, samen met partners als welzijn en sport, kan vanuit twee invalshoeken worden benaderd:

- vanuit de kindvoorziening zelf
- vanuit de overheid.

### 5.1 Samenwerkingsvormen

Nieuwe samenwerkingsconcepten winnen terrein en op lokaal niveau wordt al veel geëxperimenteerd, maar er is ook een aantal belemmeringen. Vormen van samengaan van onderwijs en kinderopvang zijn niet zonder meer mogelijk. Het gaat immers zowel om publieke als om private partijen. Dat uit zich op tal van terreinen.

Zo hebben gemeenten wel de verplichting om te zorgen voor voldoende onderwijs, maar niet voor voldoende kinderopvang en dat leidt regelmatig tot onvolledige bestemmingsplannen waarin scholen wel zijn opgenomen maar kinderopvangvoorzieningen niet. Ook brengt de Wet op het primair onderwijs hindernissen met zich mee, bijvoorbeeld omdat bestaande schoolgebouwen slechts een onderwijsfunctie mogen hebben hetgeen het gezamenlijk gebruik van lokalen belemmert.

Kortom: er is onvoldoende wettelijke basis op grond waarvan lokale bestuurders en ambtenaren zich verplicht weten om kinderopvang als publieke taak mee te nemen, zoals dat wel geldt voor scholen, maar ook voor huisartsen en andere vormen van zorg. Daardoor is het welslagen van samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs vaak vooral afhankelijk van de wil en de inzichten van individuele ambtenaren en wethouders. Door het wegnemen van belemmeringen kan het veel sneller en beter.

Aanpassing van regels is daarvoor nodig, ook op landelijk niveau.

Organisaties voor kinderopvang vinden met regelmaat onderdak in schoolgebouwen voor primair onderwijs. In de praktijk levert het bestaande stelsel een aantal knelpunten op die de huisvesting van organisaties voor de kinderopvang in schoolgebouwen belemmert. Het huidige stelsel dateert uit de jaren '90 van de vorige eeuw en was feitelijk bedoeld voor de huisvesting van de enkelvoudige basisschool. Ontwikkelingen m.b.t. de brede scholen en de toename van de kinderopvang passen daarin minder goed. Het is op termijn daarom zinnig na te denken over een stelsel dat beter aansluit bij de gewijzigde maatschappelijke verhoudingen.

Het rapport 'Een fris alternatief' dat op dit moment in opdracht van de PO-Raad en het netwerk bureau kinderopvang wordt opgesteld biedt daarvoor mogelijk aanknopingspunten.



Ook op het niveau van de instellingen is het lastig goede vormen te vinden in de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang. Inmiddels zijn er diverse varianten met meer of minder succes uitgetoetst.

Hieronder wordt een tweetal varianten beschreven van samenwerking tussen het publiekrechtelijke onderwijs en de privaatrechtelijke kinderopvang.

## 5.2 Personele unie

Een mogelijke vorm is om samen een zogenaamde ‘personele unie’ te vormen. Deze kenmerkt zich door een gezamenlijke aansturing en wederzijdse benoeming van (deels) dezelfde bestuurders en eventueel ook toezichthouders. De beide rechtspersonen blijven autonoom functioneren, wat betekent dat de samenwerking vooral moet worden vastgelegd in een of meer onderlinge dienstverleningsovereenkomsten (SLA’s).

Vragen die bij deze vorm onder meer opkomen, zijn vooral van juridische en fiscale aard.

- Is een dergelijke personele unie wel mogelijk op basis van de Wet op het Primair Onderwijs? Zowel in het openbaar als het bijzonder onderwijs lijkt dit door de voorwaarden die aan de benoeming worden gesteld, en door het gegeven dat soms externen (gemeenten) benoemingsgerechtigd zijn, niet zonder meer het geval te zijn.
- Fiscaal kan vooral de btw lastig zijn. Gewoonlijk zijn onderlinge diensten btw-belast en dat werkt kostenverhogend. Een oplossing kan gevonden worden in een zogenaamde ‘fiscale eenheid’ voor de btw. Dit zou echter tot hoofdelijke aansprakelijkheid van beide rechtspersonen jegens elkaars schulden kunnen leiden en dat is bestuurlijk ongewenst. Bovendien is het snel strijdig met de bekostigingsregels en de regels voor de jaarverslaggeving in het onderwijs.

Een personele unie roept dus veel vragen op. Bovendien is deze vorm weinig flexibel omdat een personele unie met meer dan twee partijen (behalve onderwijs en kinderopvang kan gedacht worden aan welzijn en sport) lastig is vanwege het feit dat in principe concurrerende onderwijsinstellingen c.q. kinderopvangorganisaties gedwongen worden tot bestuurlijke integratie.

## 5.3 Coöperatieve vereniging

Onderwijs en kinderopvang zijn in de regel te divers georganiseerd en verschillen vaak te veel in omvang, financieringsvorm, werkgebied et cetera om op instellings- of organisatieniveau zonder meer met elkaar te kunnen integreren.

De oplossing kan gevonden worden in het zoeken naar de ‘kleinst gemene veelvoud’: de gezamenlijke locatie of multifunctionele accommodatie, de campus met haar verzameling samenwerkende partijen, de buurt of het dorp met haar wijkvoorziening of een zogenaamd, cultuurhuis’. Initiatieven in deze richting bestaan in de praktijk al.

Op dit kleinschalig niveau is het interessant te onderzoeken of actieve partijen (de zogenaamde constituerende partijen) gezamenlijk kunnen participeren in een nieuwe rechtsvorm: een ‘coöperatieve vereniging’ waarbij de coöperatie de ‘eigenaar’ wordt van het concept Integraal Kindercentrum. Door niet één van de partijen ‘eigenaar’ te laten zijn van het kindcentrum ontstaat er binnen het centrum een gelijkwaardige relatie tussen de verschillende partners, wat een belangrijke voorwaarde voor een constructieve samenwerking. Binnen het kindcentrum blijven de deelnemende partijen zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit en vormgeving van hun eigen discipline/werksoort en bijbehorende financiering, verantwoording, governance et cetera (*shops in shop*).

In de bijlagen wordt nader ingegaan op vraagstukken met betrekking tot de coöperatie.

#### **Coöperatie als klassieke samenwerkingsvorm**

Bestuurlijk gezien wordt een coöperatie daarbij gezien als entiteit die vrijwel vanzelfsprekend het draagvlak van de samenwerking bevordert en gericht is op het benutten van synergievoordelen en "shared services". Een mooi voorbeeld zijn de RABO banken en de COÖP supermarkten. Veel zuivelfabrieken waren of zijn ook coöperaties van boeren. Autonomie en gelijkwaardigheid van de partners staat bij een coöperatie voorop. De partners behouden zelf zeggenschap over de reikwijdte van de samenwerking. De partners zijn en blijven autonoom en verantwoordelijk voor het eigen aanbod. Ze zijn dus ook zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de eigen taken en verantwoordelijkheden. En dat betreft ook de eventuele publieke bekostiging.

Bij een coöperatie is van onderlinge concurrentie niet snel sprake, omdat juist het gezamenlijk belang voorop staat. Samenwerking binnen een coöperatie vraagt weliswaar om aandacht voor een zorgvuldig besluitvormingsproces, maar genomen besluiten worden als vanzelfsprekend gezien als de vrucht van de gewenste samenwerking. Innovatie en "best practices" zijn vaak uitgangspunt, net als coördinatie en overleg. Een coöperatie wordt daardoor ook ervaren als 'van' en 'voor' de samenwerkende partijen

#### **Resultaten Diner pensant van de Taskforce Kinderopvang/Onderwijs d.d. 29 oktober 2009**

Vertegenwoordigers van het basisonderwijs, de kinderopvang, maatschappelijk vastgoed en gemeenten buigen zich op verzoek van de Taskforce KOO over het aansturen, sturen en besturen van integrale kindcentra.

##### **Ze doen de volgende aanbevelingen:**

- Stel bij integrale kindcentra het 'ontwikkelarrangement' voorop, in het belang van de kinderen en de ouders.
- Toon lef en ondernemerschap vanuit gelijkwaardig partnerschap. Ga voor hoogwaardige kwaliteit in een duurzame relatie tussen partijen als onderwijs, kinderopvang en gemeente.
- Denk vanuit het perspectief van de ouders: in de toekomst zullen zij steeds meer kiezen voor één locatie waarin onderwijs, kinderopvang maar ook welzijn, sport en cultuur samengaan.
- Zorg voor eenheid van regie op het product, dat is een kritische succesfactor.
- Betrek de gemeente actief in de startfase.
- Accepteer een bepaalde bandbreedte voor het concept: er zijn nu eenmaal regionale en/of demografische verschillen.
- Anticipeer op de toekomst: vergrijzing en grotere arbeidsparticipatie. Er ontstaat een personeelstekort, ga op zoek naar gezamenlijke (combinatie)functies.
- Betrek alle opleidingen daarbij.
- Hinderlijke wet- en regelgeving? Inventariseer praktische tips: hoe kom je in de praktijk langs die hinderlijke wet- en regelgeving? Kijk naar good practices.
- De vastgoedproblematiek vraagt specifieke aandacht.

##### **En over de vraag: "Hoe kom je er?"**

- Zet in op het groeimodel, waak voor stagnatie anders komt het niet van de grond.
- Er is veel ervaring in de praktijk. Deze waardevolle input moet actief ingezet worden in het vervolg van de Taskforce KOO, de Implementatie Taskforce.
- Betrek de mensen van de werkvloer actief bij de nieuwe plannen, zij moeten het uitvoeren.
- Organiseer monitoring en onderzoek.

## 6. Dutch design; Implementatiestrategie op landelijk niveau

Om een versnelling aan te brengen op weg naar integrale kindvoorzieningen zijn ook op landelijk niveau wijzigingen nodig.

Drie mogelijke modellen voor sturing op landelijk niveau worden hieronder besproken.

- Het 'Wetgeving-Gaat-Om' model
- Het Groeimodel
- Het 'Versterken-van-Experimenten' model

De voor- en nadelen van de diverse modellen worden benoemd.

### 6.1 Het 'Wetgeving-Gaat-Om' model

Dit model gaat uit van een hoge urgentie. De lokale experimenten zijn richtinggevend maar niet voldoende. Versnelling is nodig in de innovatie van de kindvoorzieningen. Dit model gaat uit van de noodzaak om de nieuwe fase duidelijk te markeren met nieuwe (kader)wetgeving waarin als uitgangspunten worden vastgelegd: doorgaande ontwikkelingslijn van kinderen, kinderopvang voor alle kinderen vanaf twee jaar en integrale kindcentra als uitgangspunt. Op de terreinen van onderwijs, kinderopvang en welzijn wordt een nieuw pedagogische concept gestimuleerd: spelend leren en lerend spelen in integrale kindcentra.

De nieuwe wet vervangt (gedeeltelijk) aparte wetgeving op het gebied van onderwijs en kinderopvang. Peuterspeelzalen en kinderopvang worden geïntegreerd. Recht op kinderopvang wordt hierdoor geharmoniseerd en de nieuwe wet schrijft een integrale kindvoorziening voor voor kinderen van 0 tot 12 jaar en, waar mogelijk, van 12 tot 18 jaar. Doelstelling en verplichtingen worden in de wet beschreven, evenals de voorwaarden voor de uitvoering. In plaats van de verschillende kwaliteitsnormen en diverse vormen van inspectie en toezicht bijvoorbeeld komt er één heldere lijn: eenzelfde inspectie, toezicht en pedagogisch kader.

Uitvoering van de wet wordt op typisch Nederlandse wijze georganiseerd: mengvormen van private en (semi-)publieke partijen kunnen integrale kindcentra oprichten. Door middel van fusie, stichtingen of coöperatieve verenigingen. De wetswijziging zet een punt achter de fase van gescheiden domeinen van onderwijs en kinderopvang en geldt als startpunt van een nieuwe fase: een geïntegreerde aanpak met hoge kwaliteitsdoelstellingen.

#### *De voordelen*

- De urgentie van een nieuw pedagogisch concept wordt duidelijk.
- Alle voorwaarden worden in één keer geregeld (grote schoonmaak)
- Duidelijke richting voor alle betrokken partijen.
- Meerjarige investeringen worden vastgelegd.
- Lokaal draagvlak wordt omgezet in landelijk beleid.
- Landelijke politiek spreekt zich uit.
- Financieringsstromen en beleid geharmoniseerd, uitvoering zo veel mogelijk door hetzelfde ministerie.
- Voorstellen worden betrokken bij de heroverweging kindregelingen.

### *De nadelen*

- Grote operatie: implementatie complex.
- Sterk afhankelijk van landelijke politiek.
- Weerstand wacht, want een grote stap is on-Nederlands.
- Moeilijker om achterblijvers mee te nemen (draagvlak).

## 6.2 Het Groeimodel

Dit model sluit aan bij de Nederlandse traditie. De landelijke overheid stimuleert, maar komt pas met definitieve wetgeving als de samenwerking al ver is gevorderd. Landelijk blijft in elk geval de invoering op de agenda staan van maximaal 3 dagdelen kinderopvang voor alle kinderen vanaf 2 jaar tot 12 jaar. Daarnaast is er een stimuleringsbeleid 'integrale kindcentra', waarin ruimte is voor meerdere varianten. De kracht van de beweging wordt gelegd op lokaal niveau, maar belemmeringen worden ook landelijk aangepakt.

(Dit stimuleringsbeleid is overigens sterker dan het brede-schoolbeleid).

Wetgeving en beleid op het gebied van kinderopvang en onderwijs blijven (voorlopig) gescheiden, maar er wordt wel steeds nauwer samengewerkt. Samengaan van financieringsstromen van onderwijs en kinderopvang wordt bevorderd.

Het investeringsniveau wordt aangepast aan de gestegen ambities.

De toekomstvisie voor integrale kindcentra wordt helder op de politieke agenda gezet.

De rijksoverheid speelt vooral een facilitaire rol, zowel op bestuurlijk als op financieel vlak. Er wordt veel energie gestoken in overleg tussen partijen (convenanten) en ondersteuning van initiatieven op lokaal niveau. De landelijke overheid wordt geacht schotten te doorbreken en financiering, alsmede toezicht, zo veel mogelijk te harmoniseren. Ook stimuleert de landelijke overheid het lokaal bestuur om deze weg op te gaan. Verschil met het 'Wetgeving-Gaat-Om' model is dat er geen wettelijke verplichtingen zijn voor onderwijs en kinderopvang om samen te werken. Wel kan aan subsidie de voorwaarde worden verbonden samen te werken, zo veel mogelijk in een integraal kindcentrum.

### *De voordelen*

- Maximaal benutten van *lessons learned* uit de experimenten.
- Belemmeringen worden op de landelijke agenda gezet (exposure).
- Goede combinatie van lokale praktijk en landelijk beleid (interactief).
- Een stap verder dan de vrijblijvende experimenteerfase.
- De landelijke politiek spreekt zich uit over invoering van maximaal 3 dagdelen kinderopvang vanaf 2 jaar voor alle kinderen en over stimuleringsbeleid van integrale kindcentra.
- Ontwikkelingsruimte voor varianten blijft mogelijk.

### *De nadelen*

- Gebrek aan helder landelijk kader.
- Op onderdelen telkens nieuwe aanpassing (inspectie, toezicht, huisvesting, bestemmingsplannen, financiering, juridische vormen et cetera). Dit kost, ook landelijk, veel tijd en energie.
- Uitvoering kan in convenanten en (vrijblijvende) afspraken blijven hangen, waardoor lokale initiatieven stagneren.
- Geen dwingende verplichting tot samenwerking en integratie.
- Afhankelijk van lokale samenwerkingswil en samenwerkingskracht.
- Er is geen wettelijke richting voor integrale kindcentra. Daardoor blijven financiering en uitvoering sterk afhankelijk van de lokale ontwikkelingen.

### 6.3 Het 'Versterken-van-Experimenten' model

Dit model gaat uit van de bestaande situatie van gescheiden domeinen die soms samenwerken, maar vaak ook niet. Er is geen helder stimuleringsbeleid. De landelijke politiek stelt zich reactief op. Er is experimenteerruimte. Door het bevorderen van kennisdeling en het sluiten van convenanten vindt verspreiding van good practices plaats. Belemmeringen in regelgeving worden in kaart gebracht. Vernieuwende experimenten komen soms in aanmerking voor financiële ondersteuning.

#### *De voordelen*

- 1000 Bloemen blijven bloeien.
- Veel mensen zijn betrokken bij lokale experimenten.
- Zelfsturing zorgt voor motivatie en draagvlak van onderaf.
- Er ontstaan veel verschillende varianten.

#### *De nadelen*

- Resultaten blijven steken op lokaal niveau.
- Sectoren blijven gehinderd door de bestaande belemmeringen.
- Schotten in financiering, toezicht en regelgeving blijven bestaan.
- Geen garantie op continuïteit doordat een landelijk kader ontbreekt.
- Sterk afhankelijk van het lokale en landelijke politieke tij.
- Geen landelijk gemeenschappelijk kader op pedagogisch en bestuurlijk gebied.

### 6.4 Keuze van de Taskforce Kinderopvang/Onderwijs voor het Groeimodel

Hoewel het 'Wetgeving-Gaat-Om' model veel aantrekkelijke kanten heeft, is het realistisch te verwachten dat het Groeimodel in Nederland de hoogste ogen gooit. De Wet Kinderopvang dient in alle gevallen aangepast te worden aan het feit dat nu alle kinderen recht krijgen op kinderopvang voor maximaal 3 dagdelen vanaf 2- 12 jaar.

Hoewel de Taskforce verwacht dat de ontwikkelingen de komende tijd in een stroomversnelling terecht zullen komen en het 'Wetgeving-Gaat-Om' model dichtbij kan komen, gaat ze in dit rapport uit van het Groeimodel.

Argumenten daarvoor zijn:

- Van bovenaf opgelegde verandering past niet in de Nederlandse traditie.
- Wetgeving kent in Nederland meestal een lange voorbereidingstijd.
- Draagvlak voor integrale kindcentra is groeiende, maar er is ook nog een flinke weerstand bij de aparte sectoren
- Recht op kinderopvang vanaf twee jaar vergt op zich al nieuwe wetgeving.
- Lokale samenwerkingsexperimenten vragen vooral experimenteerruimte, bestuurlijke- en financiële ondersteuning en niet zozeer om nieuwe wetgeving.

Met een Groeimodel kan ook de maatschappij mee groeien. Geleidelijke overgang zorgt ervoor dat alle partijen 'mee' kunnen gaan.

## 6.5 Rol van de diverse overheden en andere partijen nader bekeken

In deze paragraaf worden de consequenties voor de rol van diverse overheden verder uitgewerkt. Daarbij ligt de focus vooral op het mogelijk maken van integrale kindcentra en harmonisatie van voorzieningen.

Naast het initiatief van lokale partners, waaronder kinderopvang, onderwijs en welzijn zelf, speelt sturing van de overheid op de diverse niveaus een belangrijke rol. Die leveren immers de randvoorwaarden die ervoor moeten zorgen dat de kindcentra ook hun integrale rol kunnen vervullen. Ook hierin zien we verschillende dimensies van overheden die alle hun eigen reikwijdte hebben. Hierna worden de sturingsmogelijkheden op de verschillende invalshoeken benoemd op landelijk, provinciaal of lokaal niveau.

### *Rijk en provincie*

- Ontwikkeling van richtingstellend kader voor integrale voorzieningen (KDV, PO, VSO, TSO, NSO, PSZ).
- Screening, reparatie en harmonisatie van wet- en regelgeving op belemmeringen (inhoudelijk, financieel, inspecties).
- Onderbrengen van alle verwante dossiers bij één bewindspersoon.
- Betrekken van sectororganisaties en ouderverenigingen bij beleidsvorming.
- Vaststellen van streefdoelen.
- Beschikbaar stellen van implementatiemiddelen en een meerjaren investeringsprogramma daarvoor.
- Monitoring en evaluatie van streefdoelen.

### *Gemeenten*

- Verbindingen maken tussen de verschillende beleidsonderdelen (jeugd-, welzijns-, en accommodatiebeleid) door middel van één samenhangende visie.
- Aanstellen van een aanspreekpunt hiervoor.
- Maken van een verbinding tussen verschillende lopende initiatieven.
- Betrekken van basisscholen en kinderopvang als gelijkwaardige partners in initiatieven van lokale samenwerking.
- Onderzoek naar en opstellen van een plan voor integrale huisvesting op korte, middellange en lange termijn.
- Vergemakkelijken van regels voor gezamenlijke huisvesting.

### *Overig*

Naast overheid en kindercentra zelf zijn er nog andere gremia die van invloed kunnen zijn op het slagen van de integrale kindervoorziening. Dit zijn bijvoorbeeld de sectororganisaties en sociale partners. Hieronder wordt beschreven hoe ook zij kunnen sturen op een succesvolle integrale kindervoorziening.

### *Sectororganisaties*

- participeren in proces van beleidsvorming
- creëren van draagvlak
- stimuleren van ontmoeting en het overbruggen van cultuurverschillen
- stimuleren van samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang
- vertalen van kaders en beleid naar veld

### *Sociale partners*

- screening, reparatie en harmonisatie van cao's in: arbeidsvoorwaarden, functiewaardering en opleidingsvereisten.

## 6.6 Aanbevelingen voor bestuurlijke taakverdeling

### *Rijk*

Het volgende kabinet kan aan de hand van dit rapport een duidelijke visie op de integrale voorzieningen voor de jeugd formuleren met een beleidsprogramma voor een ambitieuze groeifase. Naast de regeling kinderopvang, is het van belang een structurele methodiek te ontwikkelen waarmee gemeenten en de betrokken organisaties, zoals scholen en kinderopvang, financieel geprikkeld worden tot bundeling van voorzieningen. Mogelijkheden hiervoor zijn voor de Rijksoverheid bijvoorbeeld door het geven van een bonus aan gemeenten voor de te realiseren onderwijshuisvesting of een hogere kindgebonden bijdrage aan de betrokken organisaties.

Daarnaast is een nadrukkelijk kwaliteitsgericht integraal toezicht 'kindvoorziening' nodig. Dat kan via een samenwerking tussen de diverse betrokken – centraal en decentraal georganiseerde – toezichtinstellingen. Dat gaat niet vanzelf en vereist sturing vanuit de diverse overheden. Op lange termijn zijn er meerdere opties om de diverse bestaande toezichtvormen te laten samenwerken of versmelten in een nieuw toezicht 'kindvoorziening'.

### *Provincies*

De provincies zullen gebundelde voorzieningen onderdeel moeten maken van hun visie op ruimtelijke (en daarbinnen de sociaal-culturele) planning. Juist in kleine kernen bieden zij een kans, zoals de ontwikkeling van de diverse 'cultuurhuizen' in regio's met veel kleine kernen laat zien. Provincies kunnen de ontwikkeling van gebundelde voorzieningen verder financieel stimuleren en vanuit visieontwikkeling gemeenten ertoe aanzetten. Het veld zal hiertoe druk moeten uitoefenen op provincies.

### *Gemeenten*

De belangrijkste bestuurlijke actoren in de komende groeifase zijn de gemeenten. Zij zullen vanuit hun rol ten aanzien van het jeugdbeleid in brede zin de fysieke bundeling van voorzieningen en professionele samenwerking bevorderen via de verschillende beschikbare sturingsmiddelen (communicatie, geld, huisvesting en toezicht). Gemeenten zullen daarbij moeten kunnen beschikken over effectieve sturingsinstrumenten. Naast inhoudelijke overtuigingskracht moet er voldoende budget beschikbaar zijn (ook via het rijk) en zullen ook regelgevende bevoegdheden ten opzichte van de besturen van de maatschappelijke partners kunnen worden ingezet.

Een belangrijk onderdeel daarvan is de gemeentelijke wettelijke verantwoordelijkheid voor de huisvesting van scholen en de invloed via subsidies en de ruimtelijke ordening op de huisvesting van andere voorzieningen. Enthousiaste en structurele inzet van gemeenten en hun bestuurders is daarbij cruciaal. Men zal met vele partijen, die uiteenlopende belangen en prioriteiten hebben, moeten samenwerken om de integrale voorzieningen van de grond te krijgen. Het aantreden van nieuwe gemeenteraden en colleges van B&W in 2010 is daarvoor een uitgelezen kans. Het rapport van de PO raad 'Een fris alternatief' biedt mogelijk aanknopingspunten.

### *Besturen van scholen, kinderopvang en andere lokale voorzieningen*

Zij zullen, al dan niet onder regie van de gemeente, formele lokale samenwerkingsverbanden moeten aangaan. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen constituerende partijen (minimaal schoolbesturen en kinderopvanginstellingen) en andere gelieerde partijen (welzijn, sport, cultuur et cetera). In de groeifase is het nog niet nodig te kiezen voor definitieve organisatorische veranderingen via fusies et cetera. Omdat in deze fase de

formele stelsels nog in tact blijven, ligt het meer voor de hand lokale 'ontwikkelingscoöperaties' te vormen die de integrale voorzieningen met kracht bevorderen. De betrokkenheid van de afzonderlijke besturen moet daarbij gegarandeerd zijn, bijvoorbeeld door personele unies.

De gemeente zal als regisseur een belangrijke ondersteunende rol bij het op gang brengen van de samenwerking kunnen spelen.

Een voorbeeld: Dordrecht

In Dordrecht is een stichting voor educatieve voorzieningen voor nul- tot twaalfjarigen opgericht volgens één van de mogelijkheden die de Onderwijsraad aanraadt in het rapport "Een vlechtwerk van opvang en onderwijs". De stichting kent drie afdelingen: de basisschool, een afdeling voor zorg en educatie van nul- tot vierjarigen (kinderdagverblijf/peuterspeelzaal) en een afdeling voor zorg en educatie in de buitenschoolse tijd voor vier- tot twaalfjarigen (BSO). Ook de tussenschoolse opvang krijgt hierin een plek. Ouders hebben te maken met één instituut waarin alle diensten zijn ondergebracht. De ouders sluiten overeenkomsten met één partij. Voor de kruisbestuiving tussen de professionals is een cursus ontwikkeld met de naam: "Van eilandbewoner tot bruggenbouwer". Hierdoor is een breed blikveld geschapen. Samen weten ze meer en ze ervaren dat ze op elkaar kunnen bouwen als er problemen zijn. Het aanname beleid geeft ouders de garantie van een naadloze aansluiting van peuterspeelzaal naar basisschool. Door middel van interne dagarrangementen presenteren de educatieve centra een opvangaanbod. Kinderen hoeven niet naar gebouwen elders in de stad. Dat bespaart tijd en vervoerskosten, geld dat weer gebruikt kan worden voor excursies.



## 7. Dutch Design; Financiële uitgangspunten

De werkgroep financiën van de Taskforce heeft in haar rapport een doorrekening gemaakt van de voorstellen, zoals geformuleerd in dit rapport. .

De berekeningen van de werkgroep zijn voorgelegd aan het Centraal Plan Bureau.

Op deze plaats wordt enkel een opsomming gegeven van de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de financiële doorrekeningen.

Kortheidshalve wordt hier verwezen naar het financiële rapport van de werkgroep en naar de reactie daarop van het Centraal Plan Bureau.

### 7.2 Financiële uitgangspunten waaraan financieringsarrangementen van de Taskforce Kinderopvang/Onderwijs moeten voldoen:

- Stabiel financieringskader. Voor ouders en aanbieders van kinderopvangvoorzieningen is het van belang dat de financiering voorspelbaar is. Sterke fluctuaties in de door het rijk beschikbaar gestelde middelen verstoort de markt en leidt tot uitval aan de vraag en aanbodzijde (vergelijk Commissie-Van Rijn).
- Samenhang met budgetten voor VVE en peuterspeelzaalwerk. Besloten is de (rijks)budgetten voor en van het onderwijs, jeugdbeleid en dergelijke niet te verwerken in deze rapportage, met uitzondering van de budgetten voor de voorschoolse educatie (VVE) en van de peuterspeelzalen. Dit is gedaan vanuit de gedachte dat een herijking van de financiering van de kinderopvang op zich al een hele operatie is en het daarom niet verstandig is ook de financiering van het onderwijs en jeugdbeleid mee te nemen.
- Voor de VVE-budgetten is een uitzondering gemaakt, omdat deze voor een groot deel worden besteed aan het peuterspeelzaalwerk, dat inhoudelijk en qua gebruik steeds meer overeenkomsten vertoont met de reguliere kinderopvang. Inmiddels is ook het overheidsbeleid gericht op een harmonisatie van peuterspeelzalen met reguliere kinderopvang (Wet Oke), onder andere omdat peuterspeelzaalwerk ook wordt gebruikt door werkende ouders of ouders die in trajecten zitten van scholing, inburgering of toetreding tot de arbeidsmarkt.
- Bevordering brede toegankelijkheid. De financiering moet zodanig zijn dat het gebruik van kinderopvang ten goede komt aan arbeidsaanbod. Maatschappelijk en macro-economisch liggen in extra arbeidsaanbod het meest direct en duidelijk de baten van investeringen in de kinderopvang. Naast extra arbeidsaanbod kunnen maatschappelijke en macro-economisch baten voortvloeien uit de mogelijkheid dat kinderopvang (voorschools en buitenschools) bijdraagt aan een betere ontwikkeling van kinderen. Europees onderzoek toont aan dat een vroege kinderopvang taalachterstand voorkomt en daarmee later schooluitval vermindert.
- Diversiteit van dienstverlening. De opvang van verschillende groepen binnen de kinderopvang en buitenschoolse opvang (baby's, peuters, kleuters, basisschoolleerlingen, middelbare schoolleerlingen) vraagt om diversiteit in de dienstverlening. De diversiteit kan betrekking hebben op aspecten als de beroepskracht/kindratio (aantal toegestane kinderen per pedagogisch medewerkster) en openingstijden. Daarvoor worden op dit moment landelijke normen gehanteerd. De wijze waarop hiermee in het financiële arrangement wordt omgegaan kan belangrijke gevolgen hebben voor de diversiteit in het aanbod (zie uitwerking in hoofdstuk 4).
- Heldere concurrentievoorwaarden. Er bestaan verschillende soorten aanbieders van (formele) kinderopvang en buitenschoolse opvang: kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en scholen. Waar inhoudelijk de dienstverlening weinig tot niet verschilt, zouden geen grote verschillen in kosten en vergoedingen mogen bestaan. Anders bestaat het risico van verdringing en in het slechtste geval kapitaalvernietiging, bijvoorbeeld als

kinderopvangorganisaties failliet gaan omdat een lokale school onder gunstiger voorwaarden BSO kan en gaat aanbieden.

- Beperkte administratieve lasten. Hoge administratieve lasten leiden ertoe dat beschikbare middelen minder aan de echte dienstverlening (kinderopvang) kunnen worden besteed en kunnen negatief uitwerken op het aanbod van en de vraag naar kinderopvang. Tegen die achtergrond is het belangrijk te streven naar een eenvoudig en controleerbaar financieringssysteem voor organisaties en ouders.
- Beperkte overgangskosten. Veranderingen brengen veelal op korte termijn kosten met zich mee, terwijl de baten pas op langere termijn zichtbaar zijn. Voor zover er sprake is van specifieke overgangskosten moeten deze apart worden gebudgetteerd.

## 8. Aanbevelingen van de Stuurgroep

De Taskforce Kinderopvang/Onderwijs doet tenslotte de volgende aanbevelingen om haar voorstellen te realiseren:

### *Aan de partners van de Taskforce Kinderopvang/Onderwijs*

1. Werk de implementatiestrategie van de voorstellen verder uit en adviseer de overheid en samenwerkende partners over een praktische invulling ervan.
2. Koppel de kosten van de verwachte autonome groei van de kinderopvang aan de totale uitgaven van kindregelingen in Nederland, zoals ook door het kabinet is gevraagd aan de ambtelijke werkgroep Heroverweging Kindregelingen.
3. Breng in kaart hoe het uitvoeringstraject eruit moet gaan zien en welke wetgevingwijzigingen er nodig zijn.
4. Start een brede maatschappelijke discussie over de wenselijkheid van de voorgestelde veranderingen voor primair onderwijs, voortgezet onderwijs en kinderopvang en de noodzaak deze op te nemen in de partijprogramma's bij de volgende verkiezingen.
5. Betrek bij deze discussie economen en pedagogen en put ook uit Europese voorbeelden.
6. Voer de discussie op alle fronten. Politiek, overheid, ouders, beleidsmakers, werkgevers en werknemers in de kinderopvang en onderwijs: iedereen die belang heeft bij een doorgaande ontwikkelingslijn voor kinderen en een sluitend dagarrangement.

### *Aan het CPB*

7. Bereken de macro-economische effecten van de voorstellen van de Taskforce. Daarbij inbegrepen ook de opbrengst in de vorm van hogere kwaliteit, minder (taal)achterstand bij kinderen, betere combinatie arbeid en zorg, werkgelegenheid, arbeidsproductiviteit, grotere deeltijdbanen van vrouwen en minder bureaucratie onder andere door het opheffen van gescheiden toezicht, inspectie en financieringsstromen.

### *Aan overheid en politieke partijen*

8. Zorg voor een samenhangende visie op lokaal niveau met als uitgangspunt voldoende kinderopvang en integrale kindvoorzieningen, met een praktische aanpak voor implementatie en experimenteerterruimte.
9. Zorg voor een samenhangende visie op landelijk niveau bij de verkiezingen van juni 2010 en voor voldoende en duurzame investeringsruimte. Houd daarbij rekening met de toekomstige arbeidsmarkt en de toekomstige economische ontwikkelingen.
10. Ministeries van OCW en Financiën: ga uit van realistische prognoses voor de groei van de kinderopvang en bereken de noodzakelijke investeringen voor integrale kindcentra, inclusief de besparingen en opbrengsten ervan.
11. Zorg dat gemeenten zich niet alleen verplicht voelen om te voorzien in voldoende onderwijs, maar ook in voldoende kinderopvang.
12. Stel een landelijk programma op voor het wegnemen van wettelijke en andere belemmeringen om te komen tot integrale kindvoorzieningen.
13. Betrek de Taskforce-partijen bij de invoering van nieuwe wetgeving.
14. Schaf de BTW-plicht af voor combinatiefuncties in onderwijs, welzijn en kinderopvang.

### *Aan partners van kinderopvang, welzijn en onderwijs*

15. Blijf niet in het eigen domein hangen, maar sluit convenanten en formuleer heldere implementatiestrategieën.
16. Werk met bewezen modellen en 'good practices' zoals het coöperatiemodel, waaraan zowel publieke als private partners kunnen deelnemen.
17. Werk samen op pedagogisch terrein en ontwikkel met het onderwijs en andere partners een pedagogische lijn voor integrale kindcentra.

*Aan gemeenten*

18. Zorg actief voor het wegnemen van obstakels voor samenwerking tussen onderwijs, kinderopvang en andere partners.
19. Ontwerp een geïntegreerde visie (LEA) en aanpak, heldere regelgeving op het gebied van accommodatiebeleid, ruimtelijke ordening en huisvesting, zowel voor onderwijs als voor kinderopvang en met het oog op multifunctionele voorzieningen.
20. Geef prioriteit aan initiatieven voor integrale onderwijs- en kindvoorzieningen.

*Aan werkgevers en werknemers*

21. Harmoniseer de beroepenstructuur van kinderopvang en onderwijs zo veel mogelijk en neem in de CAO's meerdere combinatiefuncties op.
22. Maak uitbreiding van de kinderopvang en de ontwikkeling van integrale kindcentra onderdeel van het Sociaal Akkoord voor de toekomst. Stel deze op hetzelfde niveau als arbeidsmarktbeleid, innovatie en economische ontwikkeling.
23. Betrek de voorstellen van de Taskforce KOO bij het middellange termijnadvies van de SER.
24. Maak conform de afspraken van de Stichting van de Arbeid, op cao-niveau afspraken over afstemming van werk en zorgtaken, zoals afstemming van werktijden aansluitend aan de integrale kindcentra, flexibele werktijden, telewerken en verlof bij bijzondere omstandigheden.

## Bronnen

- AWBR, brief namens de gezamenlijke Amsterdamse schoolbesturen PO, gericht aan de PO-raad: *Landelijke agendering leerrecht vanaf 2,5 jaar* (25 februari 2009)
- Bolwijn, M. *Schooluitval is typisch Nederlands*, in: VK Banen (15 mei 2009)
- Commissie Arbeidsparticipatie (commissie-Bakker), Hoofdlijnenadvies *Naar een toekomst die werkt* (juni 2008)
- Commissie Kinderopvang (commissie-Van Rijn), Eindrapport *Van beter subsidiëren naar beter organiseren* (april 2009)
- Doornenbal, J., Inleiding *Nieuwe tijden in onderwijs en opvang. Pedagogische kernwaarden en leidraden*, op Symposium Nieuwe Tijden (18 mei 2009)
- Eco3, *Wat heb je gedaan vandaag? Een onderzoek naar opvang en educatie rond de basisschool: aanbod, wensen en behoeften*. (2008)
- Engelen, E. *Milde meritocratie: een onderwijsagenda voor de 21<sup>e</sup> eeuw* (2009)
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Foundation Findings Childcare services in Europe* (2009)
- Heckman, J. *The Productivity Argument for Investing in Young Children* (2005)
- Kremer, M. *Van opvang moet kind beter worden*, in: Trouw (28 augustus 2007)
- LangmanEconomen, *Wat werkgevers weerhoudt, de belemmeringen voor een hogere arbeidsparticipatie* (in opdracht van MKB Nederland) (2008)
- Initiatiefgroep Pedagogische Context, *Manifest: de betekenis van de kinderopvang en de opdracht die dit meebrengt* (2008)
- Netwerkbureau kinderopvang, *Monitor capaciteit kinderopvang 2008-2011* (eerste meting) (2008)
- OECD, *Babies and Bosses Reconciling work and family life. A Synthesis of findings for OECD countries* (2008)
- OECD, *Starting Strong II: early childhood education and care* (2006)
- OECD, *Jobs for Youth: the Netherlands* (2008)
- Onderwijsraad, *Een rijk programma voor ieder kind* (juli 2008)
- Plantenga, J. *Kinderopvang in het hart van het gezinsbeleid*, in: S&D (september 2008)
- Plantenga, J. en Remery, C. *The provision of childcare services: a comparative review of thirty European countries* (juli 2008)
- Project Andere Tijden in onderwijs en opvang, *Argumentenkaart Schooltijden* (2009)
- Raad voor Maatschappelijk Ontwikkeling, *Adviesrapport Aansprekend Opvoeden* (2001)
- Raad voor Maatschappelijk Ontwikkeling, *Adviesrapport Tussen flaneren en schofferen* (2008)
- Schepers, W. *De context van de Kinderopvang*, in: *Beleid Bestuur Management & Pedagogiek in de Kinderopvang* (maart 2008)
- Singer, E. en Kleerekoper, L. *Pedagogisch kader kindercentra 0 – 4 jaar* (2009)
- Sociaal-Economische Raad, *Advies Welvaartsgroei door en voor iedereen* (2006)
- SWKGroep, *Een eigentijds dagarrangement, op weg naar rust, ruimte en regelmaat voor kinderen* (september 2008)
- Stuurgroep Dagindeling, *Eindadvies Ruimte voor Ritme – Nederland is toe aan nieuwe afspraken* (maart 2003)
- Taskforce Combinatiefuncties, *eindrapportage Aan het Werk met Combinatiefuncties*, (maart 2008)
- Werkgroep Onderwijs Kinderopvang, *10 adviezen: naar een dagarrangement voor het schoolgaande kind* (januari 2007)

## Bijlagen

### Bijlage 1      **Knelpunten bij de huidige kinderopvangvoorzieningen vanuit verschillende partijen gezien**

#### *Knelpunten voor 0 tot 4 jarigen*

- Groot verschil in ontwikkelingskansen omdat het ene kind wel in de peuterspeelzaal komt en het andere niet. De kans bestaat op achterstanden.
- Versnipperd veld: peuterspeelzalen blijven achter terwijl de kinderopvang wachtlijsten heeft.
- Te weinig gerichte impuls om alle kinderen de schoolleeftijd te laten bereiken zonder (taal)achterstanden.
- Investerings in deze periode onvoldoende benut (bijvoorbeeld VVE).
- Gescheiden werelden autochtone-allochtone kinderen.

#### *Knelpunten van de traditionele schooldag voor 4 tot 12 jarigen:*

##### **Voor kinderen**

- Onrustige dag- en weekindeling.
- Veel wisseling in begeleiding en pedagogisch klimaat.
- Te lange overblijftijd, zonder uitdagend aanbod.
- Heen en weer gesleep naar verschillende locaties (verkeersveiligheid), heen en weer gesleep naar clubjes.
- Druk op de woensdagmiddag qua clubjes en sporttraining.
- Opsplitsing tussen BSO- en niet BSO-kinderen.
- Verschillende opvangregimes (formeel, informeel) vanwege capaciteitsprobleem kinderopvang.

##### **Voor ouders**

- Gedwongen keuze in parttime dagen op woensdag en vrijdag vanwege vrije woensdag- en vrijdagmiddag.
- Onmogelijkheid van baan met langere reistijd vanwege sluitingstijden opvangvoorzieningen.
- Geen garantie op kindplaats BSO vanwege wachtlijsten kinderopvang, met name op maandag, dinsdag en donderdag.
- Kwetsbare combinaties van formele en informele opvang (onrust, gesleep met de kinderen).
- Concentratie van vrije tijdsactiviteiten op woensdagmiddag en na schooltijd; geen afstemming sport en clubjes met BSO-programma.
- Verschillende tijden van onderbouw en bovenbouw.
- Onrust vanwege vele haal- en brengmomenten op de dag (verkeer, veiligheid).
- Niet altijd beschikbaar zijn van goede voorschoolse opvang (VSO).
- Mismatch tussen duur van de schoolvakanties en vakantiedagen van ouders.
- Geen energie voor carrièrestappen vanwege overbelasting en slechte werk-privébalans, onder andere veroorzaakt door schooltijdensysteem.

### **Voor werkgevers**

- Beperkte inzetbaarheid van personeel op alle dagen van de week en alle dagen van het jaar vanwege school- en opvangtijden en schoolvakanties (productiviteitsverlies/ discontinuïteit bedrijfsvoering).
- Beperkte inzetbaarheid van personeel (bijvoorbeeld op andere locaties) vanwege openingstijden school en opvang.
- Slechte werk-privébalans bij werknemers met jonge kinderen (spitsuurgeneratie); risico op uitval vanwege stress en dreigende overbelasting.
- Onverwacht verzuim werknemers in verband met schoolvrije dagen.
- Concentratie van woon-werkverkeer op maandag, dinsdag en donderdag; vertraging vanwege hoge verkeersdruk.

### **Voor scholen**

- Toename werkdruk leerkrachten (invullen uit nood); opstartproblemen na de TSO.
- Kansen op creatieve uitwisseling met personeel van kinderopvang niet benut (groeidend personeelstekort in de toekomst).
- Inefficiënt gebruik van gebouwen (inclusief buitenruimtes) en middelen.
- Ontevreden klanten/ouders vanwege blijvend gebrek aan kindplaatsen BSO.
- Belofte van VSO is niet waar te maken (te kleine vraag, locatie niet geschikt, niet organiseerbaar, geen beschikbaarheid partner kinderopvang).
- Steeds minder vrijwilligers voor TSO; groeiend gebrek aan overblijfmoeders vanwege groei arbeidsparticipatie vrouwen.

### **Voor kinderopvang**

- Korte aaneengesloten BSO-tijd biedt minder kans op aantrekkelijk aanbod (bijvoorbeeld de combinatie met vrijetijdsactiviteiten).
- Tekort aan kindplaatsen op maandag, dinsdag en donderdag; onderbenutting op woensdag en vrijdag.
- Schaarste aan personeel vanwege relatief klein aantal werkuren voor BSO-medewerkers op gebroken werkdag.
- Inefficiënt gebruik van schoolgebouwen en tekort aan opvanglocaties. De BSO loopt het risico dat als de school groeit de BSO uit de school moet vertrekken.
- Mogelijkheden voor versterking binnen- en buitenschools leren niet benut.

### **Voor werknemers in de opvangsector**

- Werkdruk in de kinderopvang door krappe arbeidsmarkt
- Relatief kleine contracten met onaantrekkelijk werktijden (met name BSO)
- Weinig doorgroeimogelijkheden of overstapmogelijkheden naar andere sector
- Combinatiefuncties nog weinig ontwikkeld

### *Knelpunten voor 12-18 jarigen*

- Schooluitval
- Behoeftte aan meer collectiviteit, huiswerkbegeleiding, puberopvang, productiehuisen, sport en beweging, nieuwe type jeugd- en jongerenwerk op of in samenwerking met vmbo's en roc's, gericht op talentontdekking en ontwikkeling.<sup>1</sup> Ook meer aandacht voor opvoedingsondersteuning en stimulerende collectieve voorzieningen in de buurt.

## Bijlage 2      Taken coöperatie

De coöperatie krijgt als eigenaar van het concept Kindcentrum een aantal taken op het terrein van gezamenlijke bedrijfsvoering/aansturing:

1.      Ontwikkelen gezamenlijk inhoudelijk/strategisch beleid op bijvoorbeeld de volgende terreinen:
  - doorgaande ontwikkellijn kinderen
  - passende dagarrangementen
  - school/opvangtijden
  - gezamenlijk pedagogisch concept (spelend leren, lerend spelen)
2.      Integrale directievoering Kindcentrum.
3.      Gezamenlijk huisvestingsbeleid.
4.      Vormgeven van een op elkaar afgestemd personeelsbeleid/ combinatiefuncties.
5.      Ondersteunende diensten.

Omdat de eigendoms kwestie rond vastgoed ingewikkeld is (zeker als steeds meer partijen gaan participeren) is het vooralsnog wenselijk of noodzakelijk dat het eigendom bij de autonome onderwijs- en/of kinderopvangorganisatie blijft en de coöperatie een beheers-, beleid- en onderhoudsfunctie heeft. Daar komt nog bij dat de gemeente een economisch claimrecht heeft op schoolgebouwen en terreinen. Op dit punt zal nader onderzocht moeten worden wat mogelijk, wenselijk en werkbaar is.

Op de weg hiernaartoe zal er een aantal vragen dienen te worden opgelost:

6.      Wat mag en kan worden ingebracht in de coöperatie vanuit onderwijs en kinderopvang en wat niet?
7.      Is vermenging van publieke en private gelden mogelijk? Zo ja, onder welke voorwaarden en zo nee, hoe is dit te voorkomen?
8.      Mag (een deel van) het personeel zomaar in de coöperatie worden ondergebracht (aansturing van personeel vanuit één visie is immers essentieel voor het welslagen van de kindcentra)?
9.      Hoe zit het met de positie van schooldirecteuren, die immers zijn aangesteld op een BRIN-nr.
10.     De ledenvergadering van de coöperatie bestaat uit de aangesloten organisaties. Toe- en uittreding zijn in beginsel mogelijk. In de statuten en de ledenovereenkomst zullen de randvoorwaarden waaronder dit plaatsvindt goed moeten worden omschreven (wat betekent dit bijvoorbeeld voor de inbreng, het winstrecht en dergelijke?). In een coöperatie is het mogelijk recht te doen aan de verschillen tussen de leden.
11.     Op dit moment vindt er in beginsel btw-heffing plaats op onderlinge transacties tussen de coöperatie en de leden en vice versa. Het probleem van deze btw-heffing dient te worden opgelost.
12.     Een coöperatieve vereniging is vennootschapsbelastingplichtig. Een deel van de leden zal dat niet zijn. In feite worden er dus activiteiten 'in de belaste sfeer' gebracht. Is dit wenselijk, of zijn er optimalisatiemogelijkheden? Wederom onderwerp van nadere verdieping.
13.     Harmonisatie inspraak/medezeggenschap/toezicht.



### **Bijlage 3      Voordelen Coöperatie**

- i) alle denkbare partners kunnen participeren;
- ii) partners zijn en blijven autonoom;
- iii) partners leggen zelf verantwoording af over de uitvoering van de eigen taken en verantwoordelijkheden, ook voor zover het betreft de publieke bekostiging;
- iv) een coöperatie is uit haar aard primair gericht op het verlenen van diensten aan de leden;
- v) een eventueel positief resultaat kan worden uitgekeerd aan de leden
- vi) er is zowel sprake van een rechtspersonenrechtelijke relatie tussen de coöperatie en elke partner (algemene lidmaatschap) als een verplichte deelnemersovereenkomst waarin specifieke afspraken kunnen worden vastgelegd (dubbele borging);
- vii) partners vormen als leden gezamenlijk de algemene ledenvergadering, dat het hoogste orgaan van de coöperatie is, en houden zo toezicht op het functioneren van de coöperatie;
- viii) de algemene ledenvergadering kan een intern toezichthoudende functie hebben, maar de inrichting van het interne toezicht en governance is verder flexibel in te vullen. Hetzelfde geldt voor het stakeholdersbeleid;
- vii) een coöperatie biedt de mogelijkheid kennis en middelen te bundelen. Kostenbesparing, gezamenlijke exploitatie en risicospreiding zijn daarvan voorbeelden;
- viii) de uiteindelijke omvang van de activiteiten van de coöperatie is aan de leden. Binnen de coöperatie worden afspraken gemaakt over de terreinen van samenwerking, de onderling te verrichten diensten en de eventuele tegenprestatie (afstemming van onderwijs en kinderopvang, de exploitatie van de huisvesting en de afspraken met ouders, coördinatie, opdrachtgeverschap).

#### **Bijlage 4 Samenstelling van de Stuurgroep en de werkgroepen**

De voorstellen in dit rapport zijn tot stand gekomen binnen de Taskforce Kinderopvang/Onderwijs. De Taskforce bestond uit een Stuurgroep en drie werkgroepen. Het eindresultaat wordt in zijn geheel gedragen door de partijen uit de Taskforce Kinderopvang/Onderwijs die dit rapport aanbieden aan pers en politiek.

Hieronder volgt de samenstelling van de Stuurgroep en van de werkgroepen.

##### **Stuurgroep Taskforce Kinderopvang/Onderwijs**

Ina Brouwer	voorzitter MOgroep Kinderopvang, voorzitter Taskforce KOO
Agnes Jongerius	voorzitter FNV
Kete Kervezee	voorzitter PO-Raad
Loek Hermans	voorzitter MKB-Nederland
Willem Vermeend	voorzitter de Branchevereniging ondernemers in de kinderopvang
Gijs van Rozendaal	voorzitter Kinderopvangfonds en Initiatiefgroep 'Andere Tijden'
Ineke Smidt	voorzitter MOgroep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening
Gjalt Jellesma	voorzitter BOinK
Richard Steenborg	voorzitter Vakcentrale MHP
Bert van Boggelen	vicevoorzitter CNV
Pauline Krikke	burgemeester Arnhem
Sjoerd Slagter	voorzitter VO-raad

*Het coördinatieteam van de Stuurgroep bestond uit:*

Ina Brouwer en Gijs van Rozendaal

**Werkgroep Inhoud, inclusief 'Andere Tijden' en Good Practices**

Ina Brouwer: voorzitter

Penhouder: Merel Baracs, Bureau Van de Bunt

Edwin van Alphen, directeur van Kinderopvang Walcheren

Frédérique Assink, directeur PSZ-werk Leiden en voorzitter provinciaal netwerk  
peuterspeelzaalwerk Zuid-Holland

Aly van Beek, branchedirecteur MOgroep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening

Jacob Boskma, bestuurder SWKGroep

Melanie Bouwknegt, beleidsmedewerker CNV

Corrie van Brenk, bestuurder Abvakabo FNV

Anki Duin, projectleider 'Andere Tijden in opvang en onderwijs'

Mariet Feenstra, MKB-Nederland

Joan Ferrier, E-Quality kenniscentrum voor emancipatie, gezin en diversiteit

Gjalt Jellesma, voorzitter BOinK

Janneke Plantenga, hoogleraar Economie, Universiteit van Utrecht

Linda Rigtters, beleidsmedewerker FNV

Liesbeth Verheggen, dagelijks bestuurder van de AOb

Mark Weekenborg, manager onderwijskwaliteit/projecten PO-Raad

Esther Zijl, Gastouderbureau Berend Botje

Hans Zuiver, directeur bestuurder van Combiwel en bestuurder MOgroep Welzijn &  
Maatschappelijke Dienstverlening

**Werkgroep Financiering en Economie, inclusief arbeidsmarkt, cao's en doorrekening CPB**

Willem Vermeend: voorzitter

Penhouder: Machteld Koelewijn, BMC

Meindert van den Berg, bestuurder Welzijn Abvakabo FNV

Ton Biesta, voorzitter Landelijk Platform Peuterspeelzalen

Ad Doorneveld, bestuurder SWKGroep

Walter Hardenberg, bestuurder Speelwerkgroep

Gjalt Jellesma, voorzitter BOinK

Pico Kuiper, bestuurder Kinderopvang Nederland

Gertjan van Midden, beleidsmedewerker huisvesting, bekostiging en instandhouding PO-Raad

Mirjam Munnekom, directeur van Chikuba, een bemiddelingsorganisatie in de kinderopvang

Janneke Plantenga, hoogleraar Economie, Universiteit van Utrecht

Gijs van Rozendaal, voorzitter Initiatiefgroep 'AndereTijden'

Ard Schilder, Senior Adviseur Divisie Financiën en Bedrijfsvoering BMC

Jeroen Visser, FNV

Geert de Wit, bestuurder Kinderstad Tilburg

Annelies Zoomers, directeur Stichting Kinder Organisatie Spaarne

**Werkgroep Bestuurlijke verantwoordelijkheid**

Kete Kervezee: voorzitter

Penhouder: Renée de Zoete-Hassink, Ordina

Harry Blume, voorzitter CNV Schoolleiders

Elise van Bokhorst, beleidsmedewerker passend onderwijs PO-Raad

Khalid Boutachekourt, directievoorzitter Van de Bunt

Anneke Bouwmeester, bestuurder SKAR, Arnhem

Elly Dekker, VNG onderwijs, zorg en welzijn

René van Harten, bestuur PO-Raad

Eef Jacobs, directeur Oberon (waarnemer Michiel van der Grinten)

Tineke Onink, directeur Stichting Rijswijkse Kinderopvang

René Peeters, algemeen directeur AWBR

Dolf van Veen, hoofd afdeling onderwijs en jeugdzorg NJI

Joop Vlaanderen, teammanager Vereniging van openbare en alg. toegankelijke scholen (VOS/ABB)

Richard Waterman, bestuurslid de Branchevereniging ondernemers in de kinderopvang

Geert de Wit, bestuurder Kinderstad Tilburg

Rein Zunderdorp, directeur Zunderdorp Beleidsadvies & Management

**Colofon**

Uitgave:

Taskforce Kinderopvang/Onderwijs

Coördinatie Taskforce Kinderopvang/Onderwijs:

Duin Projectmanagement, Anki Duin

Bäckes B.V., Marie-Antoinette Bäckes

Communicatie-aanbevelingen: Capita, Marjolijn van Oordt

Communicatieadvies, redactie en begeleiding eindrapport:

Phoenix Interactive Partners B.V. (PIP B.V.),

Drs. Janke van der Zaag

Caspar Becx

Productie en eindredactie:

FNV Marketing & Communicatie

Vormgeving:

Bureau Taskforce Kinderopvang/Onderwijs; M&T partners, Aukje Boland

Druk:

FNV