

Plan toekomst van arbeid



Er waait een nieuwe wind door Nederland als het gaat om de kinderopvang. Vlak voor de zomer verschijnen drie veelzeggende rapporten over de toekomst van onze sector. Want of het nu gaat over de toeslagenaffaire, de arbeidsdeelname, de educatieve kwaliteit van kinderopvang of de werkdruk en kwaliteit in het primair onderwijs, het jeukt in Den Haag als het gaat om het jonge kind. |

Janneke Plantenga en Gijs van Rozendaal

Op 30 juni heeft het platform De Toekomst van Arbeid (PTA) het advies 'Investeren in mensen' aangeboden aan minister Koolmees, met daarin het hoofdstuk 'Jonge kinderen en hun werkende ouders'. Op 6 juli ziet de kabinetsbrief van vertrekkend staatssecretaris Van Ark het licht met als spannende titel 'Reflectie Kinderopvangstelsel'. Eveneens op 6 juli verschijnt de tussenrapportage 'Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen' (SVK) van het kabinet. Waar komt deze nieuwe wind vandaan?

In de afgelopen 15 jaar (sinds de invoering van de Wet kinderopvang per 1 januari 2005) ontwikkelt de sector kinderopvang zich gestaag. Ondanks alle fluctuaties in het overheidsbeleid en ondanks alle economische dynamiek, kenmerkt de sector zich vooral door een gestage groei in het aanbod en door een onafgebroken werken aan de kwaliteit.

Wel wordt hier en daar gemopperd over private equity, de nadruk op arbeidsmarktparticipatie en de ondoorzichtige betalingsstructuur, maar fundamenteel stond de inrichting van het stelsel van kinderopvang nauwelijks ter discussie.

Jeuk in Den Haag

Op dit moment werken alle politieke partijen aan hun programma's voor de verkiezingen van de nieuwe Tweede Kamer in maart 2022. Bij alle partijen leeft het gevoel dat nagedacht moet worden over de inrichting van het stelsel van kinderopvang. Inmiddels lijkt het opeens overal te schuren en te jeuken:

- de toenemende kansenongelijkheid, de segregatie, de behoefte om op veel jongere leeftijd aan burgerschapsvorming te doen en gelijke ontwikkelkansen te realiseren.
- de buitenschoolse opvang (bso) primair ingericht als 'opvang' versus het besef dat de bso veel meer potentie heeft als ontwikkelomgeving.

- de coronacrisis waar primair onderwijs (po) en kinderopvang soms tegenover elkaar leken te staan, terwijl het als één geoliede machine had kunnen werken.
- het feit dat daar waar primair onderwijs en kinderopvang wel intensief proberen samen te werken, deze samenwerking wordt gefrustreerd door eindeloos veel hindernissen.
- venture capital dat (imago)schade aanbrengt aan de rest van de sector.
- de complexiteit van de toeslagen die het imago van een 'betrouwbare overheid' onderuit haalt en de absurditeit dat geen enkele ouder in Nederland exact kan vertellen wat hij/zij netto per uur aan kinderopvang betaalt.

Allemaal zaken waar de afzonderlijke kinderopvangondernemer weinig aan kan doen, maar die maken dat het in Den Haag jeukt. 'Den Haag' denkt ook na over de problemen waar het primair onderwijs mee kampt. Ook dat dossier schuurt en jeukt en maakt dat er vanuit een breder perspectief naar de kinderopvang wordt gekeken.

Los van de grote problemen rondom werkdruk, beloning en lerarentekort moet geconstateerd worden dat het onderwijs er niet goed in slaagt om de kansenongelijkheid te verkleinen. De PISA-resultaten lopen terug. De overgang van kinderopvang naar groep 1 van de basisschool kan voor kinderen een barrière zijn die achterstanden versterkt. Projectpotjes voor verlengde schooldagen, talentenklassen en cetera maken structureel beleid voor scholen lastig en leiden niet tot duurzaam geborgde 'ontwikkeltijd' voor kinderen.

Ontschotting

Binnen de huidige structuur is het bieden van maatwerk per kind en meer persoongericht onderwijs lastig. De leerkracht blijft te veel de 'eenzame alleskunner' voor de klas wat tot een enorme

druk op leerkrachten leidt. Het lerarentekort versterkt dit en leidt bovendien tot een dreigende verkorting van de onderwijstijd, zonder dat daar kwalitatief goed aanbod voor in de plaats komt.

De coronacrisis maakt bovendien helder dat ook de onderwijsuren onderdeel zijn van het arbeidsarrangement van ouders; tot voor kort leek het onderwijs zich daar afzijdig van te houden. Het besef dat het onderwijs en de kinderopvang alleen samen de problemen kunnen oplossen, maakt dat 'Den Haag' eindelijk onderwijs en kinderopvang gaat benaderen als één systeem van (funderende) voorzieningen voor het kind (en de ouders).

Ontschotting dus. Daarmee komen we op de betekenis van de genoemde rapporten; zie kaders voor een beknopte inhoud. De impact van de rapporten gaat echter verder dan de feitelijke inhoud.

Toekomst van Arbeid

De voorstellen van het Platform de Toekomst van Arbeid vormen een doorbraak in Nederland, vooral door de betrokkenheid en visie van werkgevers. Tot nu toe waren de professionals (inclusief de aan hen gelieerde organisaties) het meestal wel eens over wat er nodig is voor jonge kinderen en voor jonge ouders. Maar dat was vooral preken voor eigen parochie.

Met het rapport 'Gelijk goed van start' (2016) van de Sociaal Economische Raad (SER) gingen de werkgevers voor het eerst overstag daar waar het gaat om een toegangsrecht op opvang en educatie voor alle kinderen van 2-4 jaar, ongeacht de arbeidsmarktparticipatie van hun ouders. Het uiteindelijke doel, aldus de SER, is 'een sluitend en eigentijds arrangement te creëren voor kinderen van 0-12 jaar'.

Inmiddels realiseren de werkgevers in Nederland zich twee zaken. Ten eerste de noodzaak om gezinnen met jonge kinderen goed te ondersteunen, zonder hoge ➤

Investeren in mensen

Aan het rapport van het Platform de Toekomst van Arbeid hebben Janneke Plantenga en Gijs van Rozendaal bijgedragen als lid van de denktank (Janneke) en als lid van het platform (Gijs). Dit artikel is vooral gebaseerd op hoofdstuk 5 van het rapport: 'Jonge kinderen en hun werkende ouders'. De voorstellen rond onderwijs en kinderopvang zijn ontwikkeld in samenwerking met en worden ondersteund door: Rinda den Besten (PO-raad), Suzanne Konijnendijk (VNG) en Karen Strengers (BMK). Het rapport 'Investeren in mensen' stelt de volgende maatregelen voor:

- er komt een systeem waarbij sprake is van een speelleerschool (1-6 jaar) en een brede schooldag (6-12 jaar).
- de speelleerschool kent 'voorschoolse ontwikkeltijd' (vot). Kinderen van 1-4 krij-

gen recht op 832 uur vot, kinderen van 4 en 5 jaar gaan net als nu 940 uur naar school. Ouders die meer uren nodig hebben kunnen extra vot inkopen voor kinderen van 0-6.

- ouders van kinderen onder de één jaar krijgen beiden recht op vijf maanden ouderschapsverlof en/of ze kunnen kiezen voor kinderopvang met een inkomensafhankelijke ouderbijdrage.
- de brede schooldag kent 840 uur onderwijs en 360 uur brede talentontwikkeling (bto). Ouders die meer uren nodig hebben kunnen extra bto-tijd inkopen.
- zowel de speelleerschool als de brede schooldag worden samen ingevuld door primair onderwijs en kinderopvang. Het Platform de Toekomst van Arbeid pleit voor het faciliteren, stimuleren en wettelijk verankeren van kindcentra. Daarbij hoort ook de uitwerking van een stevige

transitiestrategie op basis van gelijkwaardigheid van onderwijs en kinderopvang.

- er komt één doorlopend curriculum 0-12 jaar bestaande uit twee delen: een pedagogisch curriculum 0-6 jaar en een curriculum 6-12 jaar dat zowel ziet op aspecten van formeel leren als op aspecten van brede talentontwikkeling.
- het platform beschrijft het gewenste voorzieningenniveau. Het platform doet geen uitspraken over de vraag of de kinderopvang publiek of privaat gefinancierd moet worden. Daar waar een voorziening volledig door de overheid wordt gefinancierd geldt een winstklem.
- uiteraard vraagt dit plan om forse investeringen, die zich echter dubbel en dwars terugverdienen (zie hiervoor ook de doorrekeningen van SEO in de voorstellen van het platform).

De reflectiebrief van Van Ark

De staatssecretaris is positief over de wijze waarop de kinderopvang de uitdagingen van de afgelopen tijd heeft opgepakt. Meer in het algemeen wordt opgemerkt dat er inmiddels een sector staat 'die tot de internationale top behoort'. Wat de problemen betreft, geeft ze aan dat er nog winst te boeken is als het gaat om:

- de arbeidsdeelname
- de educatieve kwaliteit, in het bijzonder die van de bso
- de perceptie van ouders over de baten van kinderopvang voor hun kind
- het gebruik van kinderopvang onder doelgroepen die nu nog beperkt gebruikmaken van kinderopvang
- de begrijpelijkheid en eenvoud van het stelsel
- de impact van conjuncturele ontwikkelingen en het overheidsbeleid op de kinderopvang
- de toegankelijkheid voor iedereen
- de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang

Scenariostudie vormgeving kindvoorzieningen (SVK)

De scenariostudie vormgeving kindvoorzieningen' (SVK) geeft vijf bouwstenen voor een toekomstig stelsel: 1) vereenvoudiging toeslagensysteem 2) andere wijze van financieren 3) toegangsrecht 4) kinderopvang en primair onderwijs samen 5) verlof voor ouders. Met die stenen 'bouwen' de opstellers vier scenario's: optimaliseren bestaande regelingen, alternatieven voor de toeslag, vergroten van de toegankelijkheid en integrale kindvoorzieningen. Voor de verdere uitwerking van de eindrapportage geeft het kabinet het volgende mee: 'Belangrijke uitgangspunten zijn dat er voldoende keuzevrijheid in het stelsel is, dat jonge gezinnen zo veel mogelijk worden ondersteund in de combinatie arbeid en zorg, dat arbeidsparticipatie verder gestimuleerd wordt, dat de deeltijdfactor wordt verhoogd – waarbij van belang is dat mensen vrij zijn om hun eigen urenbeslissing te maken, dat de ontwikkeling van het kind vooropstaat en dat het stelsel zo eenvoudig mogelijk is. Het positieve effect op het toekomstige verdienvermogen van Nederland speelt hierbij ook een belangrijke rol.'

Het kabinet besluit de aanbiedingsbrief met deze zin: 'Eind van het jaar zal een definitief eindrapport komen. Hierin worden scenario's nader uitgewerkt en de effecten van de scenario's verder in kaart gebracht. Ook zullen de eerste schetsen van deze tussenrapportage besproken worden met verschillende veldpartijen (waaronder vertegenwoordigers van de kinderopvangbranche, het onderwijsveld, ouders en gemeenten). Het kabinet ziet dit eindrapport als mede richtinggevend in de keuzes die de komende jaren op het stelsel moeten worden gemaakt.'



> kosten voor kinderopvang, lastige regelingen, terugvorderingen en gedoe. Minstens zo belangrijk is het besef dat iedereen nodig is op de arbeidsmarkt van straks. Sinds 2007 kennen we de slogan 'niemand zonder startkwalificatie van school'. Dat impliceert dat iedereen op 12 jarige leeftijd voldoende bagage moet hebben om succesvol een schoolcarrière te doorlopen.

Maar als dat het streven is, dan kun je niet anders dan teruggaan in de keten met de slogan 'niemand met achterstand naar het primair onderwijs'. Dan komt meer 'ontwikkeltijd' snel in beeld en het zit in de genen van werkgevers dat je vervolgens zaken die samenhangen, logistiek, ook in samenhang moet regelen. Dat is wat Toekomst van Arbeid doet en dat is waar werkgevers, die aan het platform deelnemen voorpleiten.

De ommekeer bij de werkgevers in Nederland is vergelijkbaar met die in Duitsland, waar in 2014 – onder leiding van de CDU – 30 miljard euro anticyclisch is geïnvesteerd om een generiek toegangsrecht voor alle kinderen en de Ganztagschule te

realiseren (hetgeen een forse stijging te zien gaf van de PISA-scores).

Impact reflectiebrief

Ook de betekenis van de reflectiebrief van staatssecretaris Van Ark is verstrekkend, zowel qua inhoud als qua proces, en datzelfde geldt voor de SVK. Qua inhoud kan de reflectiebrief worden gezien als een erkenning van de problemen in de kinderopvang om vervolgens de uitwerking van oplossingen te delegeren aan een werkgroep samengesteld met ambtenaren vanuit de ministeries OCW, SZW, EZ en Financiën. Opnieuw ontschotting dus. Wat betreft de analyse van de werkgroep SVK zijn in dit kader vooral twee elementen van belang. Ten eerste dat, daar waar er gesproken wordt over een algemeen toegangsrecht voor alle kinderen, dit overal en systematisch zowel over de jongste kinderen gaat, alsook de kinderen in de basisschoolleeftijd. De nadruk op een toegangsrecht voor de bso is nieuw. Het besef groeit dat er grote kwaliteitswinst te behalen valt als we er beter in

slagen de buitenschoolse opvang tot echte 'ontwikkeltijd' voor kinderen te maken. Ten tweede blijkt de private organisatie van de kinderopvang geen heilig huisje te zijn, ook niet voor de politiek. Tegelijkertijd is dit een veld met voetangels en klemmen. Zo stelt de scenariostudie op bladzijde 47 dat 'een volledige integratie van opvang en onderwijs alleen mogelijk is als kinderopvang een publiek bekostigde voorziening wordt', om daar vervolgens direct aan toe te voegen dat dit een zeer vergaand scenario betreft dat niet op korte termijn te realiseren lijkt.

Ook qua proces is de SVK veelbetekend. In het voorjaar heeft het zogenaamde 'IBO deeltijd (interdepartementaal beleidsonderzoek)' aanbevelingen gedaan voor de inrichting van kindvoorzieningen. De aanbevelingen richtten zich op hoofdlijnen en waren nog beperkt uitgewerkt.

Al eerder heeft minister Wiebes in februari jl. bij Jinek gezegd dat we nu nog één keer de kans hebben om de organisatie van de Nederlandse kinderopvang te 'resetten'. De werkgroep SVK heeft nu een



➤ tussenrapportage opgeleverd en komt in december met het eindrapport. In de aanbiedingsbrief zegt het kabinet: 'Het kabinet ziet dit eindrapport als mede richtinggevend in de keuzes die de komende jaren op het stelsel moeten worden gemaakt.' Daarmee wordt het belang van het SVK voor de sector nadrukkelijk onderstreept.

Sector denk mee!

De nieuwe wind betekent dat de sector zich moet voorbereiden op een grondige reset van het stelsel van kinderopvang. Hoe dat uit gaat pakken is ongewis. Maar alle politieke partijen lijken van plan te zijn om op dit dossier door te pakken. Tegelijkertijd is het ook een kans voor de sector. Het is voor de sector noodzakelijk om goed aangesloten te zijn op deze discussie. De sector zal daarbij positie

moeten bepalen, in ieder geval over een aantal – met elkaar samenhangende – vraagstukken:

- het lijkt waarschijnlijk dat de maatregelen zullen leiden tot een verdere 'vermaatschappelijking' van de kinderopvang. De problemen zoals geschetst door staatssecretaris Van Ark zullen beantwoord worden in nauwe samenhang met bredere issues in andere domeinen zoals onderwijs, arbeidsmarkt, kansengelijkheid en een betrouwbare overheid.
- de politieke wil om te investeren in het jonge kind neemt toe. Het kabinet kijkt daarbij naar zowel 1-4 als 4-12. De werkgevers geven in de plannen van het platform hiervoor een concrete uitwerking. De nadruk ligt daarbij op kansengelijkheid en het soepel en op niveau kunnen instromen van alle kinderen in het primair onderwijs en

bso. Hier ligt een enorme kans voor de sector.

- de bekostiging is ook een issue. Het huidige systeem van toeslagen en indirecte financiering lijkt simpelweg niet te handhaven. De financiering moet eenvoudiger en moet leiden tot herstel van vertrouwen in de uitvoerbaarheid door de overheid. Tegelijkertijd is 'gratis kinderopvang voor ouders' voor de maatschappij alleen acceptabel als op die diensten een winstklem komt.
- daarmee zijn we ook direct bij de marktwerking in de kinderopvang. Er zit nog veel variatie tussen commerciële marktwerking en een volledig publieke sector. In dat laatste geval is het de vraag hoe men de vermaatschappelijking van de nu commerciële organisaties vorm wil geven. Het Platform de Toekomst van Arbeid schetst een publiek-private constructie als tussenform.
- en dat brengt ons bij de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs. Dit thema zal in vrijwel alle partijprogramma's aan de orde komen; daarbinnen zijn veel scenario's denkbaar. De sector zou zich, middels een geleidelijke transitie, aan kunnen passen aan nieuwe vergezichten. Evenmin is uit te sluiten dat het nieuwe kabinet zich beperkt tot een paar losse maatregelen (bijvoorbeeld toegangsrecht bso) en het daarbij laat. Welke risico's brengt dat met zich mee?

Voor al deze thema's geldt dat de sector nadrukkelijk wordt uitgenodigd om mee te denken en positie te bepalen. De gevolgen van een afwachtende houding zijn potentieel groot. Dan is zelfs een koude sanering van de kinderopvangsector niet uitgesloten. Tegelijkertijd is er nu de politieke wil om te investeren in een transparant en samenhangend stelsel met een positieve impact op het kind, de ouder en de samenleving.

Gijs van Rozendaal is voorzitter van de regiegroep Kindcentra 2020, Janneke Plantenga is hoogleraar economie aan de Universiteit Utrecht.