



# Grote verbeteri van de

Peter Moss



Peter Moss vertelt hoe kinderopvang in Engeland bovenaan de politieke agenda is terechtgekomen.

Foto's: Caroline Boudry

Het Verenigd Koninkrijk bestaat uit vier naties ('nations'): Engeland, Noord-Ierland, Schotland en Wales. Er bestaan nogal wat verschillen met betrekking tot het kinderopvangbeleid binnen het Verenigd Koninkrijk. Zo heeft iedere natie bijvoorbeeld haar eigen regelgeving en pedagogisch beleidsplan. Maar er zijn ook heel veel overeenkomsten. In dit artikel komt de situatie aan de orde in de grootste natie, Engeland.

## Decennialange verwaarlozing

In het midden van de jaren 1990 waren de voorzieningen voor jonge kinderen er bijzonder slecht aan toe. Kinderopvang was dan ook decennialang geen beleidsprioriteit geweest. Wat betreft het aantal gesubsidieerde voorzieningen, bungelde Engeland helemaal onderaan in de Europese competitie. Er bestond een grote verscheidenheid aan opvangvormen en iedere soort opvang had een eigen missie. Er waren de peuterspeelzalen en de kleuterklasjes voor de opvoeding en de socialisering van drie- en vierjarigen, waar kinderen meestal deeltijds werden opgevangen. Werkende ouders konden terecht in de privé-kinderdagverblijven (met een winst-oogmerk) en bij de opvangouders. Andere voorzieningen waren juist vooral gericht op probleemgezinnen.

Zoals in vele landen het geval is, was de regeringsverantwoordelijkheid voor deze voorzieningen verdeeld tussen de departementen Welzijn en Onderwijs. Deze opdeling weerspiegelde overigens de diepe kloof die in het hele systeem terug te vinden was. Aan de ene kant waren er de instellingen voor dagopvang (voor werkende ouders en 'behoefte' kinderen, maar ook de peuterspeelzalen vielen daaronder), aan de andere kant vonden we de voorzieningen in de scholen. Dagopvang en schoolopvang verschilden op ongeveer alle punten: aangeboden diensten, personeel, regelgeving, financiering en toegang. Zo werkten er in de scholen bijvoorbeeld vooral leerkrachten met een universitaire opleiding, terwijl het personeel in de centra voor dagopvang voornamelijk bestond uit laaggeschoolde begeleiders in de kinderopvang.

**'Gezinnen die formele opvang wensten, moesten die maar kopen op de vrije markt'**

Werkende ouders konden rekenen op weinig steun van de overheid. De meeste gezinnen losten dit op doordat de moeder deeltijds ging werken, en door een beroep te doen op informele kinderopvang. Voor

al grootouders werden ingeschakeld. Gezinnen die formele opvang wensten, moesten die maar kopen op de vrije markt. Het Verenigd Koninkrijk was een van de weinige landen in Europa waar geen ouderschapsverlof bestond. Zwangerschapsverlof bestond wel en duurde zelfs langer dan elders, maar het grootste deel van dat verlof was onbetaald of vergoed tegen een vast, laag tarief.

## 1997: nieuwe prioriteiten

Sindsdien is er heel wat veranderd. De Labour-regering, die in 1997 aan de macht kwam, maakte van kinderopvang een beleidsprioriteit. Deze regering beseftte ook dat kinderopvang een voorwaarde is voor het bereiken van een aantal belangrijke politieke doelstellingen, zoals het terugdringen van de armoede bij kinderen, een toename van de werkgelegenheid en het verhogen van de onderwijsnormen. In 1998 werd de Nationale Strategie voor de Kinderopvang gepubliceerd. Daarin werd de doelstelling opgenomen om betaalbare, kwalitatieve opvang voor kinderen van 0 tot 14 jaar te garanderen in iedere buurt. Tegelijkertijd kwam de verantwoordelijkheid voor alle kinderopvang terecht bij het ministerie van Onderwijs.

Maar de veranderingen gingen een stuk verder dan de reorganisatie binnen de



## ng in de kwaliteit kinderopvang



regering. Er werden maatregelen genomen om het aantal plaatsen te verhogen. Alle drie- en vierjarigen hebben nu recht op gratis kinderopvang. Gebruikers van kinderopvang met een laag inkomen hebben recht op een tegemoetkoming, in de vorm van belastingvermindering. De regulering van de privé-sector is verbeterd, er gelden nieuwe nationale normen en de inspectie van de kinderopvangvoorzieningen werd overgeheveld van de lokale overheden naar de schoolinspectiedienst. Er kwam ook een nieuw pedagogisch beleidsplan voor kinderen van drie tot vijf – de zogenaamde 'Foundation Stage' (het 'basis-traject') genoemd – waarin meer dan 60 eindtermen zijn vastgelegd.

Ook naar het personeel ging de nodige aandacht uit. De bestaande kwalificaties in de kinderopvangsector werden gereorganiseerd en er kwamen nieuwe, hogere kwalificaties, met de bedoeling om zijde-

lingse en opwaartse promotie te vergemakkelijken. Jaarlijks groeit het personeelsbestand met naar schatting acht tot tien procent. De regering heeft daarom een nationale wervingscampagne gelanceerd. Ze heeft ook de doelstelling geformuleerd dat zes procent van het personeel in de kinderopvang uit mannen zou moeten bestaan.

Naast deze algemene schikkingen werden ook maatregelen uitgewerkt voor de 20 procent armste gebieden. Meer dan 500 lokale 'Sure Start'-programma's ('zekere start') werden gelanceerd. Die zijn gericht op kinderen jonger dan vier en hun gezin, en zorgen voor een betere afstemming tussen de sociale diensten, de gezondheidszorg en de kinderopvang in achtergestelde regio's. Op die manier wil men de ontwikkeling van kinderen bevorderen, ouders ondersteunen en hen de mogelijkheid geven om te gaan werken.

De meest recente regeringsbeslissing betreft de oprichting, tegen 2008, van 1700 'Children's Centres' (kindercentra). Ook deze centra zijn gericht op de armste regio's. Ze zullen kinderopvang combineren met onderwijs en ook een groot aantal andere diensten aanbieden aan kinderen en gezinnen. Advies, ondersteuning en gezondheidszorg zijn slechts enkele voorbeelden.

De Labour-regering heeft niet alleen het kinderopvangaanbod uitgebreid, maar heeft ook een aantal andere maatregelen genomen ter ondersteuning van werkende ouders, zoals ouderschaps- en vaderschapsverlof en een langerdurend zwangerschapsverlof.

### Evaluatie en verbeterpunten

Sinds 1997 is kinderopvang steeds belangrijker geworden in het overheidsbeleid, met een enorme expansie en grote investeringen. Het nieuwe pedagogisch beleids-



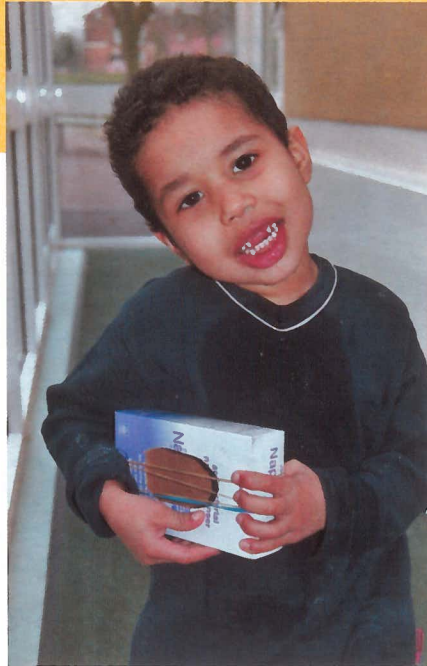


plan werd goed ontvangen, net als de nieuwe regelgeving. De nationale inspectie kwam tot de conclusie dat de kinderopvanginitiatieven ruimschoots voldoen aan de nieuwe nationale normen. Opvangouders krijgen meer hulp, onder meer via de 'netwerken voor opvangouders', meer formele groeperingen die trainingen, middelen en ondersteuning bieden. De 'Children's Centres' bieden een geïntegreerd pakket van diensten aan. Voor het eerst stimuleert de regering doelbewust een nieuwe vorm van opvang die tegemoet komt aan de behoeften van alle gezinnen met jonge kinderen. Voor werkende ouders werden de bestaande verlofregelingen uitgebreid en nieuwe regelingen ingevoerd.

Heel wat goed nieuws dus. Toch moeten we de zaken in het juiste perspectief plaatsen. De overheidsuitgaven voor de kinderopvang zijn dan wel met ongeveer de helft gestegen tussen 1997 en 2003, maar met 0,4 procent van het BNP blijft dit ver onder de 1 procent die werd aanbevolen in de Doelstellingen voor Kwaliteit van het Netwerk Kinderopvang van de Europese Commissie. Ouders draaien nog altijd op voor bijna de helft van de kosten. Tussen 1999 en 2003 was het zo dat, voor iedere tweede nieuwe kinderopvangplaats die werd gecreëerd, er eentje verdween. De werkelijke stijging in het aantal plaatsen voor kinderen jonger dan vijf was in die periode relatief klein.

### 'Zes procent van het personeel in de kinderopvang zou uit mannen moeten bestaan'

Er zijn stappen ondernomen om de kwaliteit te verbeteren, maar er is nog werk aan de winkel. Uit een grootschalig nationaal onderzoek is gebleken dat er grote kwaliteitsverschillen bestaan tussen de centra. De privé-voorzieningen (peuterspeelzalen en crèches) scoren gemiddeld het laagst, het beste scoren de voorzieningen in de scholen en de instellingen die kinderopvang en onderwijs voor de jongste kinderen integreren.



Nieuwe verlofregelingen werden ingevoerd, maar het ouderschapsverlof is onbetaald, niet flexibel op te nemen en kort (13 weken per ouder). Zwangerschapsverlof is nu een stuk langer dan in andere landen (tot 10 maanden na de geboorte), wat de visie versterkt dat vooral de vrouwen verantwoordelijk zijn voor jonge kinderen.

Een aantal fundamentele problemen moet nog worden aangepakt. Ondanks de administratieve integratie, het gemeenschappelijke wettelijk kader en de oprichting van 'Children's Centres', bestaan er nog steeds grote verschillen tussen 'kinderopvang' en 'onderwijs'. Deze verschillen situeren zich zowel op conceptueel als op structureel niveau. Een van de meest opvallende verschillen betreft het personeel. Het personeelsbestand is nog altijd opgesplitst in leerkrachten enerzijds en begeleiders in de kinderopvang (en opvangouders) anderzijds. Niet alleen zijn de verschillen in opleiding tussen beide groepen zeer groot, ook verdienen leerkrachten twee keer zoveel als begeleiders in de kinderopvang, die gemiddeld maar net iets meer verdienen dan het minimumloon.

Met de oprichting van de 'Children's Centres' wil men de opsplitsing tussen kinderopvang en onderwijs doorbreken. Maar de uitbouw van deze centra zorgt weer voor een andere kloof, namelijk die tussen achtergestelde gebieden en de rest van het land. De maatregelen van de overheid, ook het 'Sure Start'-programma en de 'Children's Centres', richten zich tot

de eerste categorie. In de overige 80 procent van het land speelt de vrije markt. Ouders die kinderopvang nodig hebben omdat zij werken zijn consumenten op zoek naar een dienst waarvoor ze betalen. De meeste voorzieningen opereren als bedrijven. Zo heeft bijvoorbeeld 85 procent van alle kinderdagverblijven een commercieel uitgangspunt. Dit competitieve klimaat vormt geen stimulans voor geïntegreerde diensten die tegemoetkomen aan de behoeften van alle kinderen en alle gezinnen.

Alle hervormingen van de laatste jaren ten spijt, is één ding onveranderd gebleven: de schoolplichtige leeftijd van vijf jaar. In de praktijk is het zo dat de meeste kinderen vroeger naar school gaan, op vrijwillige basis. De introductie van het pedagogisch plan 'Foundation Stage', dat gebaseerd is op spel en dat is uitgebreid tot het eerste jaar van de lagere school, kan de vroege start van de school misschien wat verzachten. Maar op de leeftijd van zes jaar volgt, hoe dan ook, een formeel nationaal leerplan. De pedagogische ideeën en praktijken van de kinderopvang en het schoolplichtonderwijs blijven dan ook met elkaar in tegenstrijd.

Engelse kinderen hebben het nu beter dan tien jaar geleden. Er is een groter kinderopvangaanbod, de behoeften van werkende ouders worden langzamerhand erkend en er is een levendige discussie gaande over de rechten en de participatie van kinderen. De armoede bij kinderen begint te dalen. Het Verenigd Koninkrijk voert niet langer de armoedehitlijsten van de Europese Unie aan, hoewel er nog steeds meer armoede is dan in de Scandinavische landen. Engeland begint nu de gevolgen van een jarenlange verwaarlozing van de kinderopvang weg te werken. De vraag is welke kant het nu verder op zal gaan. Zal het een duaal, tweesporensysteem blijven, of zullen we evolueren naar geïntegreerde en inclusieve voorzieningen voor alle kinderen? Volgens de laatste verklaring is het een nieuwe, langetermijndoelstelling om in iedere gemeente een Children's Centre op te richten. Het kan dus nog alle kanten uit.