



De overstap van Welzijn naar Onderwijs

Inge Johansson

foto's: Luc Peeters

Inge Johansson analyseert de achtergrond en de gevolgen van de Zweedse beslissing om kinderopvang onder te brengen bij onderwijs.



Zweden kent een lange traditie van publieke kinderopvang. De uitbreiding ervan begon in de late jaren 1960, onder impuls van de overheid. Die wilde een sterke maatschappij creëren, waarin vrouwen, ook moeders van jonge kinderen, werden gestimuleerd om te werken of te studeren. De overheid moedigde ook de gedeelde ouderlijke verantwoordelijkheid aan. Overheidsvoorzieningen voor kinder-

opvang waren ingebed in een bredere politiek van sociale ondersteuning voor ouders en kinderen. Ook betaald ouderschapsverlof maakte deel uit van dit beleid. Het werd ingevoerd in 1974 en bedraagt nu 450 dagen. Tijdens die periode krijgen ouders een vergoeding die overeenkomt met 80 procent van het loon.

Integratie van opvoeding en zorg

De expansie had een duidelijke doelstelling: universele en geïntegreerde kinderopvang. De regering richtte een Nationale Commissie voor Kinderopvang op, die voorstellen moest formuleren over de manier waarop opvoeding en zorg konden worden geïntegreerd in de voorzieningen voor jonge kinderen. In haar rapport van

1972 verwierp de Commissie het duale concept van kinderopvang als ondersteuning bij armoede enerzijds en educatieve activiteiten voor kinderen van welgestelde ouders anderzijds. In plaats daarvan moesten opvoeding en zorg voor alle kinderen worden aangeboden in één en dezelfde 'pedagogische' voorziening, de förskola (centrum voor voorschoolse kinderopvang), een kinderdagverblijf voor kinderen jonger en ouder dan drie. Het grootste deel van het personeel van die instellingen, de förskollärare (begeleiders in de voorschoolse kinderopvang) diende een gespecialiseerde pedagogische opleiding te hebben gevolgd.

De kinderopvang breidde zich snel uit. Vooral het aantal kinderdagverblijven nam

'De overheid wilde een sterke maatschappij creëren, waarin vrouwen werden gestimuleerd om te werken of te studeren'



sterk toe, maar ook de opvang in opvanggezinnen kende een stijging. Tussen 1970 en 1998 vertienvoudigde het aantal kinderen dat voltijds naar de voorschoolse opvang ging. In het begin was de vraag veel groter dan het aanbod, en vele ouders kwamen op wachtlijsten terecht. De plaatsen gingen vooral naar de ouders uit de middenklasse. Na verloop van tijd is dit onderscheid echter verdwenen en de wachtlijsten behoren nu tot het verleden. Sinds 1993 zijn de lokale overheden wettelijk verplicht om een plaats aan te bieden aan alle kinderen ouder dan 12 maanden met werkende of studerende ouders.

Ook andere veranderingen werden doorgevoerd. In het begin van de jaren 1990 werd de staatscontrole vervangen door een meer doelgericht bestuursmodel, met gedecentraliseerde macht bij de lokale autoriteiten.

Algemene doelstellingen en principes werden vastgelegd op nationaal niveau, maar de lokale besturen kregen ruimte voor interpretatie en konden de kinderopvang organiseren op een manier die aansloot bij de plaatselijke behoeften en het lokale beleid. In ditzelfde kader konden voorschoolse voorzieningen, gerund door privé-organisaties, overheidssubsidies aanvragen. Na een aanvankelijke toename

'Alle kinderen ouder dan 12 maanden hebben recht op een plaats in de voorschoolse kinderopvang'

is het aantal privé-centra gestabiliseerd. Nu zijn zij goed voor ongeveer 15 procent van het volledige aanbod. De meest voorkomende vorm is die van de ouder-coöperatieven. Slechts een kleine minderheid van de privé-centra heeft commerciële bedoelingen.

1996: de transfer naar onderwijs

In 1996 werd de verantwoordelijkheid voor de voorschoolse kinderopvang en voor de fritids (de buitenschoolse opvang) overgeheveld van het ministerie van Welzijn naar dat van Onderwijs. Deze



voorzieningen hadden altijd al een dubbele functie, namelijk het stimuleren van de ontwikkeling en het leerproces van kinderen én mensen de mogelijkheid bieden om het ouderschap te combineren met werk of studie. Het feit dat de kinderopvang nu deel uitmaakt van het onderwijssysteem heeft aan deze dubbele functie niets veranderd.

Rond diezelfde tijd was er ook discussie over de aanvangsleeftijd van de school. De schoolplichtleeftijd was altijd zeven jaar geweest. Een regeringscommissie boog zich over de mogelijkheid om deze te verlagen naar zes jaar, en men kwam tot een compromis: de schoolplicht start nog steeds op zeven jaar, maar zesjarigen kunnen nu naar school op vrijwillige basis. Ze hebben er hun eigen klasje. Aangezien de meeste kinderen van deze mogelijkheid gebruik maken, is de voorschoolse opvang nu gericht op kinderen van 1 tot 5 jaar.

De verschuiving van de verantwoordelijkheid naar het ministerie van Onderwijs

maakte van de voorschoolse opvang de eerste stap in een coherent onderwijssysteem. Volgens de Zweedse premier paste de transfer in een nieuwe visie op levenslang leren vanaf de geboorte. Deze nieuwe positie van de kinderopvang in het onderwijssysteem bracht nog meer veranderingen mee. Een regeringscommissie ontwikkelde een voorschools pedagogisch beleidsplan, dat de regering invoerde in 1998. Dit plan somt de fundamentele waarden voor de voorschoolse kinderopvang op en de taken, doelstellingen en richtlijnen voor activiteiten. Maar, anders dan bij het leerplan voor de scholen het geval is, worden de resultaten niet formeel beoordeeld met punten.

De scholen hebben een eigen leerplan, dat ook van toepassing is op de voorschoolse klassen en de buitenschoolse kinderopvang. Deze twee plannen zijn in het geheel niet met elkaar in tegenstrijd. Helemaal

volgens het algemene Zweedse decentralisatieprincipe legt de staat de algemene doelstellingen en richtlijnen vast binnen een beknopt 'kader'. De lokale autoriteiten zijn verantwoordelijk voor de interpretatie en de implementatie ervan.

Voorschoolse opvang voor iedereen

Alle kinderen ouder dan 12 maanden hebben recht op een plaats in de voorschoolse opvang, zelfs als hun ouders werkloos zijn of ouderschapsverlof hebben. Voorheen besteedden ouders gemiddeld circa 18 procent van hun totale inkomen aan voorschoolse kinderopvang, maar dat bedrag kon sterk variëren afhankelijk van het gezinsinkomen en van het bijdragenbeleid van het lokaal bestuur.

Om de voorschoolse kinderopvang toegankelijk te maken voor alle kinderen heeft de regering twee nieuwe maatregelen ingevoerd. Zo hebben alle vier- en vijfjarigen sinds 2003 recht op een gratis periode van minstens 525 uur per jaar in de voor-



schoolse opvang. En sinds 2002 kunnen lokale besturen toetreden tot een regeringsprogramma dat een maximumbijdrage bepaalt voor alle ouders. Nagenoeg alle lokale autoriteiten zijn op dat aanbod ingegaan. De kosten worden gedekt door een toelage van de centrale overheid. De maximale ouderbijdrage is nu 125 euro per maand voor een eerste kind in de voorschoolse opvang. Voor volgende kinderen en voor kinderen in de buitenschoolse opvang ligt dit bedrag nog lager.

Een nieuwe opleiding voor opvoeders-leerkrachten

De meest radicale verandering die voortkwam uit de transfer naar onderwijs is wellicht de hervorming van de lerarenopleiding. Voordien bestonden er aparte opleidingen voor begeleiders in de voorschoolse opvang, in de buitenschoolse opvang (vrijtijdsopvoeders) en voor leerkrachten. Sinds 2001 bestaat er nog maar één opleiding. Alle studenten – of ze nu willen werken met éénjarigen of met 15-jarigen – starten nu met een gemeenschappelijke opleiding van 18

‘Er is één opleiding voor begeleiders in de voorschoolse opvang, in de buitenschoolse opvang (vrijtijdsopvoeders) en voor leerkrachten’

maanden, de zogenaamde ‘algemene pedagogische module’. Voor de resterende twee jaar van de opleiding kiezen ze één vakgebied en twee specialisaties. Die keuze bepaalt dan of ze zullen werken in de voorschoolse opvang, de school of de buitenschoolse kinderopvang. De lerarenopleiding is nu dus flexibeler en werkgevers hebben meer keuze. Het is een universitaire opleiding en alle opvoeders-leerkrachten, ongeacht hun specialisatie, volgen een even lange opleiding van in totaal 140 studiepunten (een academiejaar komt overeen met 40 studiepunten).

Evaluatie en uitdagingen

De hele kinderopvang en het onderwijs werden gedurende de laatste 15 jaar grondig hervormd. Na een lange periode van expansie, die resulteerde in een universeel recht op kinderopvang, bereikt de voorschoolse opvang nu 83 procent van de kin-



deren tussen één en vijf jaar oud. Bijna alle zesjarigen gaan naar een voorschoolse klas. De Zweedse kinderopvang is universeel geworden en is in goede doen. Hoogopgeleide begeleiders in de voorschoolse instellingen, een nationaal pedagogisch beleidsplan en de supervisie door het Skolverket (het Nationaal Agentschap voor Onderwijs) staan garant voor een goede kwaliteit. Tijdens de economische recessie van de jaren 1990 werden alle overheidsdiensten getroffen door besparingen, en ook de kinderopvang ontsnapte daar niet aan. Dit leidde tot grotere groepen en een minder gunstige verhouding tussen het personeel en de kinderen. Maar het tij is inmiddels opnieuw gekeerd en de situatie lijkt vrij stabiel. Het aandeel gediplomeerde begeleiders in de voorschoolse opvang is een tijdlang gestegen en bedraagt nu ongeveer de helft van het personeel. De overige medewerkers zijn hulpbegeleiders.

Maar welke invloed heeft deze hervorming nu gehad op de kwaliteit van de kinderopvang? In zijn eerste nationale

evaluatie concludeerde het Nationaal Agentschap voor Onderwijs dat het nieuwe pedagogisch beleidsplan positief is ontvangen door de lokale besturen en de begeleiders in de voorschoolse opvang. Aanzienlijke middelen werden geïnvesteerd in de implementatie van het plan, vooral in grotere steden en gemeenten. Veel aandacht ging ook naar documentatie en evaluatie. Er wordt nu meer belang gehecht aan het leerproces, geheel in lijn met de bedoeling van de hervorming, namelijk het pedagogische aspect van de voorschoolse opvang verbeteren.

Maar uit de resultaten blijken ook grote verschillen in de implementatie van de hervormingen. Sommige voorzieningen benadrukken de positieve resultaten en vinden dat de hervorming voor verbetering heeft gezorgd. In andere gevallen hebben de grotere groepen en de slechtere economische situatie geleid tot moeilijkheden bij de implementatie. Over het algemeen betekent dit dat er nu grotere kwaliteitsverschillen bestaan tussen de instellingen onderling. Een ander mogelijk probleem heeft te maken met de nieuwe opleiding voor opvoeders-leerkrachten. Uit de eerste cijfers blijkt dat studenten eerder kiezen voor de specialisatie ‘leerkracht’ dan voor de voorschoolse, of buitenschoolse opvang.

De hervorming van de Zweedse kinderopvang brengt een heléboel uitdagingen en kansen met zich mee, die verder moeten worden geanalyseerd en bediscussieerd door alle betrokken partijen. Belangrijk is om na te gaan wat de invloed van de hervorming is op de kwaliteit van het pedagogisch werk, en wat de gevolgen zijn voor de ontwikkeling van kinderen. Op dat vlak is nog veel onderzoek nodig.

Inge Johansson is als professor pedagogie verbonden aan het Lärarhögskolan i Stockholm (het Instituut voor Onderwijs van de Universiteit van Stockholm).