

Een geïntegreerd systeem biedt betere kansen

Binnen het programma *Working for Inclusion* zijn de resultaten vergeleken van volledig geïntegreerde systemen voor zorg, opvang en educatie voor jonge kinderen met niet-geïntegreerde systemen: een geïntegreerd systeem biedt veel voordelen.

DOOR: BRONWEN COHEN - 'Integratie' is een term die veel gebezigd wordt in beleidsdiscussies over het jonge kind. In heel Europa heeft de ontwikkeling van dienstverlening in de verschillende aandachtsvelden binnen het domein van het jonge kind – van regelgeving voor werkende ouders tot voorschoolse educatie tot ondersteuning van kansarme families – geleid

tot onnodige versnippering van diensten. Een opvallende tweedeling is die tussen voorzieningen die 'onderwijs' en diensten die 'zorg'

aanbieden. De afgelopen decennia hebben beleidsmakers geprobeerd deze versnippering op nationaal en lokaal niveau aan te pakken. In welk beleidsdocument is *niet* te lezen dat het streven is om een geïntegreerde aanpak te realiseren. Al in 1992 adviseerde de EU in de *EC Recommendation on Child Care* haar lidstaten om een integratieve aanpak op te nemen die verder reikt dan arbeidsparticipatie en gendergelijkheid, ter bevordering van 'the wellbeing of children and families, ensuring that their various needs are met' (EC 92/241/EEC). Een recente EU-richtlijn (*EU Communication on Early*

Geïntegreerde systemen voor Early Childhood Education and Care:

- maken geen onderscheid tussen voorzieningen voor kinderen tot en vanaf drie jaar;
- hebben één bestuurlijke afdeling die verantwoordelijk is voor financiering, regelgeving, inspectie, toegankelijkheid, (bij)scholing van personeel, beloning, werkomstandigheden, dataverzameling en planning van de voorzieningen;
- hebben één arbeidskwalificatie voor kinderen vanaf de geboorte tot aan de leerplicht.

Een geïntegreerd systeem gaat samen met:

- het universeel recht op en gelijke toegankelijkheid tot faciliteiten;
- goed opgeleid en goed betaald personeel;
- minder kinderen in armoede.

Een overzicht van het aanbod en gebruik van voorzieningen voor het jonge kind in een selectie landen met geïntegreerde en gescheiden systemen.

Land	Geïntegreerde of gescheiden systemen ¹	Recht op gebruik van ECEC-voorziening	Personeel & leeftijdgeïntegreerd	Niveau van het personeel voor 0- tot 3-jarigen vergeleken met 3- tot 6-jarigen ²
DK Denemarken	Geïntegreerd	Ja – 6 maanden	Ja	Hetzelfde
FR Frankrijk	Gescheiden	Ja – 3 jaar	Nee	Lager
IT Italië	Gescheiden	Nee	Nee	Lager
HU Hongarije	Gescheiden	Nee	Nee	Lager
NO Noorwegen	Geïntegreerd	Ja – 1 jaar	Ja	Hetzelfde
PL Polen	Gescheiden	Nee	Nee	Lager
PT Portugal	Gescheiden *	Nee	Nee	Lager
SI Slovenië	Geïntegreerd	Ja – na ouderverlof	Nee	Hetzelfde
SE Zweden	Geïntegreerd	Ja – 1 jaar	Ja	Hetzelfde
UK Groot-Brittannië	Gescheiden	Ja – 3 jaar	Nee	Lager



¹ *Refereert naar een structuur van arbeidspotentieel in ECEC systemen:*

- *In geïntegreerde systemen is er één arbeidspotentieel dat hetzelfde is bij verschillende voorzieningen en leeftijdsgroepen;*
- *in gescheiden systemen is er een ander arbeidspotentieel voor verschillende leeftijdsgroepen en/of 'opvang' en 'onderwijs' (meer 'zorgkrachten' en minder 'leerkrachten' bij kinderen jonger dan drie jaar.*

² *Lager betekent dat het arbeidspotentieel bij kinderen onder de drie jaar een lagere kwalificatie vereist in vergelijking met het arbeidspotentieel bij kinderen tussen 3 jaar en leerplichtleeftijd.*

Childhood Education and Care) van begin 2011 bestempelt een geïntegreerde aanpak als leidend voor het beleid voor kinderen vanaf de geboorte tot aan de leerplichtleeftijd.

Systeem van eenheid

Maar wat betekent 'geïntegreerd' en waarom is een geïntegreerde aanpak belangrijk? Het EU-programma *Working for Inclusion* definieert een geïntegreerde dienstverlening als dienstverlening die onder één bestuursafdeling (overheidsdepartement) valt die verantwoordelijk is voor zowel dienstverlening zelf als voor het voorwaardenscheppend raamwerk voor toegankelijkheid, financiering, regelgeving en personeelsvoorziening. Onderzoek dat binnen dit programma is uitgevoerd, wees uit dat een geïntegreerde dienstverlening slechts in een paar landen is gerealiseerd. Van de 27 EU-landen hebben er maar 5 (Denemarken, Zweden, Finland, Letland en Slovenië) eenheid gebracht in de voorzieningen voor jonge kinderen. Daarnaast zijn er drie landen (Duitsland, Spanje en Engeland) die beschikken over een gedeeltelijk geïntegreerd systeem, met één verantwoordelijk overheidsdepartement waar echter de belangrijkste aspecten zoals toegankelijkheid, financiering en personeelsvoorziening niet onder vallen. In de meeste EU-landen blijft het beleid verdeeld over verschillende departementen. De verdeling is meestal gerelateerd aan leeftijd, waarbij de voorzieningen voor de jongste kinderen onder welzijn vallen of soms onder gezondheidszorg, en de voorzieningen voor oudere kinderen onder onderwijs (zie tabel 1).

Toegankelijkheid

Met een enkele uitzondering zijn de voorzieningen voor kinderen vanaf drie jaar in de meeste landen van de EU openbaar toegankelijk. In landen waar de voorzieningen voor de

oudere kinderen binnen het onderwijssysteem vallen, blijken deze voorzieningen meer kans te hebben publiek gefinancierd te worden, over beter geschoold personeel te beschikken, en vaker gratis te zijn, of in ieder geval minder duur dan voorzieningen voor kinderen onder de drie jaar. Daar staat tegenover dat de toegangsuren van voorzieningen voor kinderen vanaf drie jaar soms beperkt zijn zoals bijvoorbeeld in Nederland, Engeland en Duitsland.

In de meeste landen – met name de landen met een niet- of een gedeeltelijk geïntegreerd systeem – heeft de meerderheid van de ouders die opvang nodig hebben voor hun kinderen onder de drie jaar, minder toegang tot formele voorzieningen (zoals kinderdagverblijven) en maken zij meer gebruik van informele opvangvoorzieningen zoals privéopvang door familie of vrienden. In deze landen kenmerkt deelname aan formele opvang zich door grote verschillen in sociaal-economische achtergronden. Vooral in België, Frankrijk, Nederland en Engeland is dit patroon herkenbaar. In Nederland en Engeland maken moeders met een hoger opleidingsniveau meer dan drie keer zoveel gebruik van formele voorzieningen dan moeders met een lagere opleiding. In Denemarken, Zweden en Finland, waar de opvang volledig geïntegreerd is, is er een hoge deelname aan formele opvang en zijn er weinig verschillen tussen het opleidingsniveau van de ouders en het gebruik van kinderopvangvoorzieningen (zie tabel 2). In deze landen betalen ouders aanzienlijk minder voor kinderopvang: in Zweden zijn de kosten van kinderopvang voor de jongste kinderen van ouders uit de lagere inkomensgroepen 6 procent. In Finland is dat 8 procent en in Noorwegen 10 procent, in vergelijking met bijvoorbeeld 25 procent van een Brits inkomen. Volledig geïntegreerde systemen voor jonge kinderen bieden voorzieningen die ouders minder kosten en tegelijkertijd betere werkomstandigheden en een betere beloning bieden voor de medewerkers in de kinderopvang. In

het grootste deel van Europa hebben opvangvoorzieningen voor kinderen onder de drie jaar lager opgeleide en slechter betaalde medewerkers dan de voorzieningen voor oudere kinderen die onder onderwijs vallen.

Arbeidsbeloning

In landen waar opvang, zorg en educatie volledig zijn geïntegreerd worden dezelfde opleidingseisen gesteld aan de medewerkers die met jonge kinderen werken als aan de medewerkers die met oudere kinderen werken. Hoewel pedagogisch medewerkers die met voorschoolkinderen werken nog steeds minder betaald worden dan de leerkrachten die met leerplichtige kinderen werken, is het verschil een stuk kleiner dan in landen met een niet-geïntegreerd systeem. In Engeland bijvoorbeeld, verdienen pedagogisch medewerkers in de kinderopvang ongeveer een derde van wat een leerkracht in de basisschool verdient, terwijl dit in Zweden maar 12 procent minder is.

Volledig geïntegreerde systemen hebben vooral voor kinderen jonger dan drie jaar veel voordelen. Geïntegreerde voorzieningen slagen er beter in gezinnen met een lager opleidingsniveau te bereiken, hebben beter gekwalificeerd en beter betaald personeel en maken minder onderscheid tussen voorzieningen voor kinderen tot drie jaar (opvang) en voorzieningen voor kinderen vanaf drie jaar (onderwijs). Bovendien hebben alle kinderen, vanaf het moment dat het ouderschapsverlof is afgelopen, er recht op opvang, zorg en onderwijs.

Bronwen Cohen is algemeen directeur van Children in Scotland en programma-directeur van het Working for Inclusion programma.

• E: bcohen@childreninscotland.org.uk
Kijk voor meer informatie op
www.childreninscotland.org.uk/wfi

Deelname aan voorzieningen voor 0- tot 3-jarigen (kinderdagverblijven), aan voorzieningen voor 3- tot 7-jarigen (of leerplichtleeftijd) (kinderdagverblijven, school en bso) en het opleidingsniveau van de moeder

	Geïntegreerd of gescheiden ECEC-systeem	0 tot 3 jaar formeel		Deelname (in procenten) aan ECEC-voorzieningen, 2006		3 tot leerplicht formeel		Deelname (in procenten) aan formele ECEC-voorzieningen, 0 tot 3 jaar, a.d.h.v. het opleidingsniveau van moeders, 2005i		
		Alle kinderen	30+ u/w	Alle kinderen	30+ u/w	Alle kinderen	30+ u/w	Laag	Gem.	Hoog
Oostenrijk	Ged. geïntegr.*	4	1	36	5	71	16	5	3	14
België	Gescheiden*	40	23	30	8	98	62	25	40	48
Bulgarije	Gescheiden	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI
Cyprus	Gescheiden	25	18	53	40	87	37	18	15	18
Denemarken	Gescheiden	73	66	1	0	96	80	75	72	70
Duitsland	Ged. geïntegr.*	18	7	27	3	93	27	15	12	25
Estland	Gescheiden	18	12	32	10	85	78	3	17	13
Finland	Geïntegreerd	26	21	5	2	77	56	22	22	25
Frankrijk	Gescheiden	31	17	28	14	94	42	17	30	48
GB	Ged. geïntegr.**	33	5	38	8	89	24	13	30	39
Griekenland	Gescheiden	10	8	54	29	61	20	0	7	19
Hongarije	Gescheiden	8	6	48	6	79	58	3	9	6
Ierland	Gescheiden	18	5	36	14	93	13	9	7	24
Italië	Gescheiden	26	16	35	13	90	66	19	27	35
Letland	Ged. Unitair	16	14	14	9	60	56	5	13	20
Litouwen	Gescheiden	4	4	21	14	56	47	7	9	14
Luxemburg	Gescheiden	31	17	41	11	58	16	18	27	36
Malta	Gescheiden	8	3	16	5	57	25	NI	NI	NI
Nederland	Gescheiden	45	4	56	3	89	7	16	37	59
Noorwegen	Ged. geïntegr.	34	22	7	1	80	52	NI	NI	NI
Polen	Gescheiden	2	2	36	18	28	21	1	1	8
Portugal	Gescheiden	33	32	46	37	75	66	19	37	36
Roemenië	Gescheiden	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI
Slowakije	Gescheiden	5	4	23	8	73	63	0	2	5
Slovenië	Geïntegreerd	29	26	60	23	81	66	17	24	28
Spanje	Ged. geïntegr.**	39	19	27	9	91	44	28	39	44
Tsjechië	Gescheiden	2	1	20	2	67	39	0	1	5
Zweden	Geïntegreerd	44	27	4	2	92	58	52	56	47

¹ Geïntegreerd: verantwoordelijkheid regering, toegankelijkheid, financiering, regulatie en arbeidspotentieel zijn geïntegreerd in alle ECEC-voorzieningen; Ged. geïntegreerd: verantwoordelijkheid regering geïntegreerd, maar niet alle andere dimensies; Gescheiden: verantwoordelijkheid van ECEC-voorzieningen verdeeld over twee of meer ministeries; alle andere dimensies gescheiden over twee systemen (Onderwijs of Welzijn). * = federale staat; ** = ECEC-verantwoordelijkheid komt neer op autonome gemeenschappen (ES) of naties (GB).

² Formeel betreft centre-based voorzieningen, inclusief scholen en ge-

zinsdagopvang in georganiseerde voorzieningen. 'Informeel' betreft privégezinsdagopvang, babysitters, familie en vrienden. Alle kinderen = het totale aantal kinderen dat gebruikmaakt van de voorzieningen; 30 u/pw = gegevens voor kinderen die ten minste 30 u/pw de opvang bezoeken.

³ Laag = onder hoger secundair onderwijs (VO of MBO); Gemiddeld = hoger secundair onderwijs (HBO); Hoog = boven hoger secundair onderwijs (WO)