



Duitsland

Eén land, twee systemen

Roger Prott en
Kornelia Schneider

Roger Prott en Kornelia Schneider vertellen het verhaal van één land met twee verschillende systemen van kinderopvang.



Foto's: Caroline Boudry

De Duitse kinderopvang valt moeilijk te beschrijven. Dat heeft te maken met het federale bestuursstelsel en met het feit dat Duitsland jarenlang was opgesplitst in twee verschillende landen. Op het gebied van kinderopvang is de rol van de nationale (federale) regering beperkt. In grote lijnen komt het erop neer dat de overheid een wetgevend kader schept en projecten ontwikkelt die de interesse voor achtergestelde gebieden en nieuwe thema's moeten aanwakkeren. De belangrijkste verantwoordelijkheid voor de kinderopvangsector ligt bij de 16 deelstaten (Länder) en bij de gemeentebesturen. Iedere deelstaat heeft zijn eigen regelgeving, bijvoorbeeld over de normen waaraan de voorzieningen moeten voldoen en de hoogte van de ouderbijdragen. Daar komt nog bij dat er twee zeer verschillende systemen van kinderopvang bestaan, een erfenis van de naoorlogse opsplitsing tussen West- en Oost-Duitsland, waaraan een einde kwam met de hereniging in 1990.

Grote verschillen tussen Oost en West

Oost-Duitsland voerde een heel eigen kinderopvangbeleid. Ouders hadden recht op twaalf maanden volledig betaald ouderschapsverlof. Daarna konden ze gebruik maken van een opvangaanbod voor kinderen tot de leeftijd waarop ze schoolplichtig werden (6 jaar). Daarvoor konden kinderen terecht in *Krippen* (kinderdagverblijven voor 0-3-jarigen), *Kindergarten* (voltijdse opvang voor kinderen tussen 3 en 6) en *Horte* (buitenschoolse kinderopvang in de scholen).

'Het West-Duitse systeem
veronderstelde dat de
moeder thuisbleef'

De situatie in West-Duitsland was totaal verschillend: drie jaar ouderschapsverlof, waarvan twee jaar tegen een zeer lage

vergoeding, kinderopvangplaatsen voor 5 procent van de kinderen jonger dan 3 (vooral *Tagespflegeplätzen* – in opvanggezinnen – de rest in *Krippen*), plaatsen voor driekwart van de 3- tot 6-jarigen (waarvan slechts ongeveer 10 procent voltijdse opvang aanbod), en slechts plaats voor 5 procent van de 6- tot 10-jarigen in *Horte*. De voorzieningen waren ongelijk verspreid over het land; het leeuwendeel van het aanbod was terug te vinden in steden als Berlijn en Hamburg.

Het Oost-Duitse systeem ging ervan uit dat ouders werkten, in ieder geval vanaf het moment dat een kind de leeftijd van 12 maanden had bereikt. Het West-Duitse systeem veronderstelde dat de moeder thuisbleef, op zijn minst tijdens de drie eerste levensjaren van haar kind. En zelfs dan nog werd van moeders verwacht dat zij hun kinderen ophaalden van *Kindergarten* of school voor het middageten.



De twee landen hadden ook elk hun eigen type personeel. In het Oosten was er veel meer specialisatie, met een verschillende opleiding voor de mensen die werkten in Krippen, Kindergarten en Horte. *Hortzieher* (begeleiders in de buitenschoolse kinderopvang) en *Lehrer* (leerkrachten) kregen dezelfde opleiding. Pas aan het einde van hun opleiding kozen zij een specialisatie. Ook de begeleiders gaven les op school (muziek en spel bijvoorbeeld). In het Westen daarentegen, bestond een algemeen opvoedersberoep (*Erzieherinnen*). Tijdens de opleiding tot opvoeder werden mensen klaargestoomd voor allerlei soorten opvang: kinderen van 0 tot 6, buitenschoolse opvang, residentiële opvang en nog een heleboel andere voorzieningen voor kinderen en jongeren.

Na de hereniging

Na de Duitse hereniging kreeg het Oosten te maken met een sterke daling van het aantal banen en van het geboortecijfer. Meer dan 300.000 plaatsen in de voor-

'Het Oost-Duitse systeem ging ervan uit dat ouders werkten'

schoolse en de buitenschoolse kinderopvang en 70.000 banen gingen verloren. De situatie is nu gestabiliseerd met plaats voor 37 procent van de kinderen jonger dan 3, plaats voor alle kinderen tussen 3 en 6 (nog altijd op voltijdse basis) en opvang voor 68 procent van de 6- tot 10-jarigen. Het Oosten kreeg ook met andere hervormingen te maken. Zo werd het betaald ouderschapsverlof van één jaar vervangen door de drie jaar die golden in het Westen, met een maximumvergoeding ter hoogte van ongeveer 13,5 procent van het gemiddelde inkomen. Wat het personeel betreft ontstond de bizarre situatie dat het Oost-Duitse personeel, dat over het algemeen beter opgeleid was, zich moest aanpassen aan het West-Duitse systeem. De gespecialiseerde opleiding die in het

Oosten van het land bestond, werd vervangen door de algemene aanpak van het Westen. Om in het westelijke landsgedeelte te worden erkend, moesten gediplomeerde medewerkers uit Oost-Duitsland een aanvullende opleiding volgen.

Ondanks deze drastische hervormingen hebben de vijf Länder uit de voormalige DDR nog altijd het grootste kinderopvangaanbod ter wereld, na Scandinavië. Het Westen van het land hinkt nog altijd ver achterop, hoewel het aantal plaatsen voor 3- tot 6-jarigen is toegenomen. Er is nu plaats voor 88 procent van de populatie. Dit was onder meer het gevolg van een federale wet van 1996, die het recht op een parttime plaats in de *Kindergarten* introduceerde. Het percentage fulltime plaatsen is ook toegenomen tot 24 procent. Voor kinderen jonger dan 3 en in de buitenschoolse opvang zijn er maar een beperkt aantal plaatsen bijgekomen.

Wat veranderd is in het Westen, is de houding ten opzichte van de kinderopvang. Men erkent nu dat er behoefte is aan meer plaatsen voor werkende ouders in voorzieningen voor kinderen jonger dan 3, in de voltijdse *Kindergarten* en in de buitenschoolse opvang. Heel wat instellingen bieden meer flexibele openingsuren en staan daarmee ver af van de typisch West-Duitse *Kindergarten* die slechts een (gelimiteerd aanbod) had: een vier uur opvang in de ochtend. Meer centra, in het Oosten én in het Westen, bieden leeftijdsgeïntegreerde opvang aan, voor kinderen jonger en ouder dan 3, en soms ook buitenschoolse kinderopvang (de buitenschoolse kinderopvang in het Oosten situeert zich al vooral in de scholen, terwijl in het Westen de federale regering nu de ontwikkeling van 'hele-dag-scholen' stimuleert). Kinderen met een handicap kunnen steeds vaker terecht in de reguliere voorzieningen.

Het debat over kwaliteit en opvoeding

Sinds het begin van de jaren 1990 wordt steeds gediscussieerd over de kwaliteit en het pedagogische aspect van de kinderopvang. Geïnspireerd door deze vernieuw-



de interesse voor kwaliteit heeft de federale regering in 1999 het Nationaal Kwaliteitsinitiatief in het leven geroepen, dat zich bezighoudt met de ontwikkeling van kwaliteitscriteria en evaluatiemethodes voor kwaliteit in vijf domeinen, waaronder de *Krippen*, de *Kindergarten* en de *Hort*.

Een ander nieuw initiatief was dat van de 'Bildungsprogramme' (vormingsprogramma's) die in bijna alle deelstaten werden ontwikkeld, waarin richtlijnen worden vastgelegd voor het pedagogische werk in de *Kindergartens*. De grote verschillen in doelstellingen en inhoud ervan illustreren de diversiteit die inherent is aan het Duitse federale stelsel. In het debat dat met de lancering van deze programma's gepaard gaat, wordt ook hevig gediscussieerd over een nieuwe visie op opvoeding. Die visie benadrukt de actieve rol die kinderen spelen in hun eigen opvoeding en ontwikkeling.

Evaluatie en uitdagingen

Kinderopvang krijgt momenteel meer aandacht dan ooit het geval was in de geschiedenis. Kinderopvang wordt niet langer,



zoals tot voor kort in West-Duitsland het geval was, beschouwd als een noodoplossing voor de zorg en de bescherming van behoeftige kinderen, maar als een noodzakelijke voorwaarde voor een goed evenwicht tussen het gezins- en het beroepsleven, en voor een goede opvoeding.

En toch, ondanks al deze aandacht, komt de vooruitgang maar langzaam. Enkele fundamentele problemen staan het verhogen van het aantal plaatsen en het verbeteren van de kwaliteit in de weg. Als men wil voldoen aan de verwachtingen op pedagogisch gebied en voor wat betreft de kwaliteit, en aan de groeiende vraag naar sociale ondersteuning voor gezinnen en buurten, dan zijn meer middelen en een betere praktische ondersteuning onontbeerlijk. Meer aandacht dient ook te gaan naar de opleiding van het personeel.

De opvoeders-opleiding bevindt zich op het niveau van het zogenaamde hoger middelbaar onderwijs. Ze duurt drie jaar, waarvan één jaar stage. Velen menen dat deze opleiding net zoals de lerarenopleiding op het niveau van het hoger onderwijs zou moeten worden gegeven. Belangrijk is dan wel dat de bijzondere opvoedkundige behoeften van jongere kinderen aan bod komen en dat de kinderopvang zich blijft onderscheiden van de scholen. Eén gevolg van de bestaande opvoeders-opleiding is dat opvoeder veel slechter betaald worden dan leerkrachten. Verder komt de pedagogie van het jonge kind maar weinig aan bod aan de universiteiten, met weinig onderzoekers en professoren in dit vakgebied.

De taak van de kinderopvang werd in Duitsland gezien als driedig: zorg, onderwijs en opvoeding. Er is een consensus over ontstaan dat deze taken onderling met elkaar verbonden zijn, dat de ene niet kan functioneren zonder de andere. Maar men is bezorgd dat de eisen van scholen en de enge visie van de school op opvoeding, een overdreven grote invloed zouden kunnen hebben op de kinderopvang.

De nieuwe aandacht voor onderwijs in de kinderopvang kan nog andere implicaties

hebben. Momenteel is de federale regering betrokken bij de kinderopvang omdat deze is gedefinieerd als een onderdeel van kinderdwelzijn, een bevoegdheid van de fede-

**'Kinderopvang krijgt
momenteel meer aandacht
dan ooit het geval was
in de geschiedenis'**

rale regering. Als kinderopvang onder Onderwijs zou vallen, dan zou de federale regering geen rol meer kunnen spelen. Onderwijs (voor kinderen) valt namelijk onder de verantwoordelijkheid van de Länder. En, hoe beperkt haar rol nu ook is, toch zouden velen liever niet zien dat de federale regering verdwijnt uit de kinderopvang en dat de sector volledig wordt overgelaten aan de 16 verschillende Länder.

Er is dringend behoefte aan een financieringssysteem dat zekerheid voor de voorzieningen combineert met aanvaardbare ouderbijdragen. De federale regering stelt momenteel een verhoging voor van het aanbod voor kinderen jonger dan 3, tot 20

procent van de populatie. Hiervoor wordt € 1,5 miljard extra uitgetrokken. Maar het is onduidelijk hoe men tot dit bedrag is gekomen, of het zal volstaan en hoe kan worden gegarandeerd dat het geld daadwerkelijk bij de voorzieningen terecht komt.

De voorspelde verdere daling van het geboortecijfer in West-Duitsland biedt de mogelijkheid om de overtollige Kindergarten-plaatsen beschikbaar te maken voor jongere kinderen. Het stijgende geboortecijfer in het Oosten zal ook voor een uitdaging zorgen. Verder zullen tegen 2015 30.000 extra medewerkers moeten worden gevonden. Andere uitdagingen vormen: het behoud van het huidige opvangaanbod en de implementatie van de nieuwe visie op opvoeding. In die nieuwe visie worden kinderen niet gezien als voorwerpen die moeten worden gevuld met vooraf vastgelegde kennis, maar als gelijkwaardige en actieve deelnemers aan hun eigen ontwikkeling en opvoeding.

Roger Prott is freelance adviseur en opleidingsconsultant.

Kornelia Schneider is onderzoekster bij het Duitse Jeugdinstituut.

