



Foto's: Caroline Boudry

Kinderen – burgers van Europa?

Peter Moss en Irene Balaguer

In dit nummer van *Kinderen in Europa* komen twee belangrijke vragen aan bod. Ten eerste: welke verantwoordelijkheid heeft Europa voor zijn kinderen, en in het bijzonder voor de voorzieningen voor jonge kinderen en hun ouders? En, ten tweede: kunnen en moeten deze voorzieningen een aantal gemeenschappelijke Europese waarden en normen delen?

Dit is een belangrijk moment om deze vragen te stellen. Het aantal kinderen in Europa daalt zienderogen. Het geboortecijfer ligt overal onder het niveau dat nodig is om de bevolking in stand te houden. Het aantal ouderen neemt ondertussen toe, wat maakt dat kinderen een steeds kleiner deel van de Europese bevolking uitmaken.

Zal de vergrijping van die Europese bevolking leiden tot meer aandacht voor kinderen of zullen kinderen juist buiten de boot vallen?

Uit het artikel van Bronwen Cohen (pagina 16) leren we dat de Europese Unie doelstellingen heeft geformuleerd voor plaatsen in de opvang voor kinderen jonger dan zes. De vraag is echter of de Unie zich mag beperken tot het specificeren van het aantal plaatsen. Moet de Unie niet ook een visie hebben op hoe die opvang eruit dient te zien?

De toenemende interesse van de Europese Unie voor de kinderopvang gaat gepaard met een verhoogde interesse van de natio-

nale regeringen. Dat blijkt uit de recente geschiedenis van de vier landen die in dit nummer aan bod komen: Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Nederland (pagina 26-37). De situatie in die vier landen toont tegelijk ook aan dat de kinderopvang in zeer uiteenlopende richtingen evolueert. De Scandinavische landen kennen het grootste aanbod en de hoogste overheidsinvesteringen in de sector. Zweden bijvoorbeeld spendeert bijna twee procent van zijn Bruto Nationaal Product aan voorschoolse en buiten-



schoolse kinderopvang. Alle kinderen ouder dan 12 maanden hebben er recht op kinderopvang.

Andere Europese landen hinken achterop. Dit is voor een stuk historisch gegroeid. De Scandinavische landen hebben hun voorzieningen opgebouwd over een lange periode, met langdurige en substantiële overheidssteun. Maar de onderlinge verschillen tussen de landen weerspiegelen ook dieperliggende politieke en culturele verschillen. Zo zien we dat Nederland en het Verenigd Koninkrijk bepaalde vormen van kinderopvang – die zij ‘kinderopvang voor werkende ouders’ noemen – beschouwen als een ‘privéproduct’ voor ouders, dat ze zelf moeten aanschaffen op de

‘Welke verantwoordelijkheid heeft Europa voor zijn kinderen?’

markt. In Zweden wordt kinderopvang juist gezien als een openbare voorziening waarop alle kinderen recht hebben. In een recent UNESCO-rapport lezen we: ‘kinderen vanaf de leeftijd van één jaar inschrijven in voltijdse voorschoolse kinderopvang is in Zweden algemeen aanvaard’.

Uit de Duitse situatie blijkt duidelijk de verdeelde geschiedenis van het land. Het geringe aanbod in het Westen weerspiegelt de diepgewortelde visie dat jonge kinderen beter af zijn bij hun moeder. Het grote aanbod in het Oosten is de erfenis van een heel ander regime, een regime dat vond dat alle ouders moesten werken en dat de staat kinderopvang moest organiseren voor iedereen.

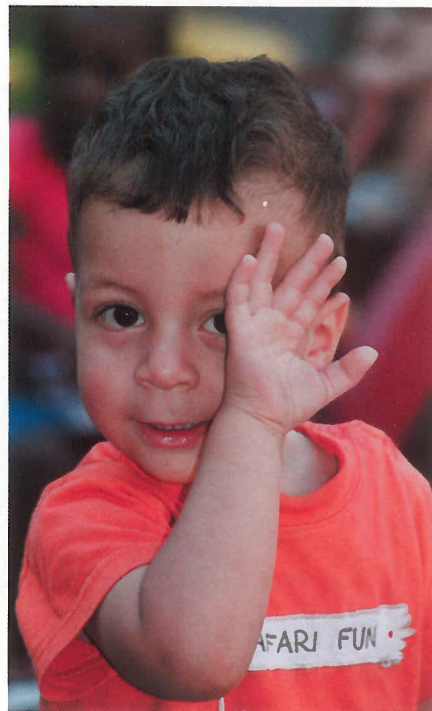
De verschillen tussen die vier landen gaan verder dan de toegang tot de kinderopvang. Zo varieert de leeftijd waarop kinderen naar school gaan van vier tot zes jaar. In sommige gevallen is de regering geheel verantwoordelijk voor de kinderopvang, in andere gevallen slechts ten dele. De regulering van de kinderopvang kan sterk gedecentraliseerd zijn en afhan-

kelijk van lokale interpretatie en toezicht, maar ook juist sterk gecentraliseerd zijn met gedetailleerde nationale normen en toezicht van nationale inspectiediensten. In een aantal gevallen ontbreekt elke vorm van regelgeving. Overheidssubsidies gaan in bepaalde Europese landen rechtstreeks naar de voorzieningen, terwijl andere landen het geld aan de ouders betalen. Aanbieders van kinderopvang kunnen publiek of privé zijn, en die privé-aanbieders kunnen op hun beurt zowel non-profitorganisaties als commerciële bedrijven zijn. De voorzieningen zelf zijn opgedeeld volgens de leeftijd van de kinderen, of richten zich juist op alle leeftijdscategorieën. Sommige voorzieningen zijn aan een school verbonden, andere werken onafhankelijk. Hun opvangrol kan heel beperkt of juist heel breed zijn. In bepaalde landen is het personeel universitair geschoold en verdient het bijna evenveel als leerkrachten. In andere landen is het personeel lager opgeleid en wordt het slechter betaald dan leerkrachten.

Europa definiëren

We zijn dit artikel begonnen met twee vragen. Welke verantwoordelijkheid draagt Europa voor zijn kinderen, en in het bijzonder voor de voorzieningen voor jonge kinderen en hun ouders? En: kunnen en moeten deze voorzieningen een aantal gemeenschappelijke Europese waarden en principes delen, ondanks de nationale verschillen? Deze vragen roepen op hun beurt een derde vraag op, namelijk: wat bedoelen we nu precies met Europa? In dit nummer belichten we de rol en de verantwoordelijkheid van de belangrijkste Europese instellingen voor de voorzieningen voor jonge kinderen – de Raad van Europa en de Europese Unie.

In haar artikel over de Raad van Europa (pagina 14) benadrukt Irena Kowalczyk-Kedziora de rol van de Raad als verdediger van de rechten van alle Europeanen, kinderen zowel als volwassenen. Zij wijst ons ook op de normen voor de kinderopvang die door de Raad zijn geformuleerd. De Europese Unie bestaat uit een kleiner aantal Europese landen en draagt, zoals



blijkt uit het artikel van Bronwen Cohen (pagina 16), geen formele verantwoordelijkheid voor kinderen. Toch kan dit, zoals Cohen aangeeft, binnenkort veranderen als het ontwerp van de EU-Grondwet wordt goedgekeurd.

Er waren dan misschien goede redenen om bij de oprichting niet te verwijzen naar kinderen, vandaag de dag is een Europese Unie zonder kinderen niet langer aanvaardbaar. Opvattingen over kinderen en hun plaats in de wereld zijn veranderd. Kinderen moeten deel uitmaken van het sociale Europa dat voor velen een essentieel onderdeel is van de Europese visie, een noodzakelijke aanvulling op het economische Europa.

Wat de verdragen ook zeggen, wij zijn ervan overtuigd dat de Europese Unie in de praktijk wel degelijk een verantwoordelijkheid heeft voor jonge kinderen en kinderopvang. Die volgt uit de onbetwistbare verantwoordelijkheid van de EU voor economische ontwikkeling, werkgelegenheid en de gelijkheid van man en vrouw. De Europese Unie heeft al lang erkend dat, om haar doelstellingen in die domeinen te bereiken, maatregelen nodig zijn die kinderen en gezinnen rechtstreeks beïnvloeden, zoals zwanger-



schaps- en ouderschapsverlof en kinderopvang. Daarom heeft de Unie richtlijnen goedgekeurd die aan de lidstaten minimumnormen opleggen voor moederschaps- en ouderschapsverlof. En, zoals reeds vermeld, heeft de Europese Unie ook doelstellingen geformuleerd voor plaatsen in de kinderopvang.

Kwaliteit en kwantiteit

De EU mag zich volgens ons niet beperken tot kwantiteit. De Unie moet zich ook uitspreken over de kwaliteit van de kinderopvang. In het verleden heeft de EU al laten zien dat zij een bredere kijk op de zaak had. Zo heeft de Raad van Ministers – dat wil zeggen de regeringen van alle lidstaten – in 1992 de Aanbeveling Kinderopvang goedgekeurd. Dit was een politieke verklaring met gemeenschappelijke principes en doelstellingen over zaken als verlofregelingen, ondersteuning van werkende ouders op de werkvloer, het stimuleren van meer betrokkenheid van mannen bij de opvoeding van kinderen, en kinderopvang. Ook ondersteunde de Europese Commissie het Netwerk Kinderopvang, een expertgroep met deskundigen uit alle lidstaten. Ondanks deze naam en ondanks de beperkte focus van de Europese Com-

missie op 'kinderopvang', besloot het Netwerk de blik te richten op 'voorzieningen voor jonge kinderen'. Op die manier wilde de groep benadrukken dat deze voorzieningen uiteenlopende functies kunnen en moeten vervullen voor kinderen en gezinnen: kinderopvang, opvoeding, gezinsondersteuning, gemeenschapsontwikkeling enzovoorts.

'Tegenwoordig is een Europese Unie zonder kinderen niet langer aanvaardbaar'

Een van de belangrijkste thema's waar het Netwerk zich mee bezighield, was de kwaliteit in de voorzieningen voor jonge kinderen. Het werk van de expertgroep resulteerde in de publicatie, in 1995, van het belangrijke rapport 'Doelstellingen voor Kwaliteit in de Voorzieningen voor Jonge Kinderen'.

Irene Balaguer, een van de auteurs van het rapport, vertelt over de totstandkoming ervan. Het is een hoopvol verhaal van Europese samenwerking, met veel ruimte voor discussie en overleg (pagina 18). Het

resultaat is een uniek document, dat de gemeenschappelijke principes en doelstellingen identificeert, terwijl het tegelijkertijd belangrijke verschillen in traditie, cultuur en waarden erkent.

Als voormalige leden van het Netwerk Kinderopvang brengen we de 40 doelstellingen voor kwaliteit graag opnieuw onder de aandacht (pagina 23). We menen dat ze een waardevolle leidraad kunnen zijn bij de ontwikkeling van een nationaal of regionaal beleid, zoals ook blijkt uit het artikel van Jan Peeters (pagina 20). Wij geloven dat deze 40 doelstellingen, samen met de Aanbeveling Kinderopvang van de Raad van Ministers, de basis vormen voor een bredere Europese kinderopvangpolitiek. Een politiek die verder gaat dan het specificeren van het aantal plaatsen, en die een visie heeft op de manier waarop de kinderopvang moet worden ingevuld.

Deze editie van *Kinderen in Europa* biedt dus een uitdaging aan de Europese Unie en haar lidstaten. Wij vragen de Europese Unie om de Aanbeveling van de Raad van Ministers en de Doelstellingen voor Kwaliteit van het Netwerk Kinderopvang opnieuw te bekijken. En die uitdaging geldt ook voor jou. Welke rol moet Europa volgens jou spelen in de voorzieningen voor jonge kinderen?

Nu de uitbreiding van de Unie een feit is, leek het ons een goed idee om voor ons Focus-artikel een kijkje te nemen in Oost-Europa. We brengen deze keer het verhaal van Janusz Korczak, de Poolse pionier op het gebied van kinderrechten (pagina 38). Het is dankzij mensen als Korczak dat kinderen in Europa worden beschouwd als burgers met rechten, niet alleen in hun eigen land, maar ook in Europa.

*Irene Balaguer is hoofdredactrice van het Spaanse tijdschrift *Infancia* en lid van de Catalaanse vereniging van leerkrachten en opvoeders *Rosa Sensat*.*

Peter Moss is hoogleraar kinderopvang aan het Institute of Education van de University of London.