

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 17.2.2011  
COM(2011) 66 definitief

## **MEDEDELING VAN DE COMMISSIE**

**Opvang en onderwijs voor jonge kinderen: de beste voorbereiding van al onze kinderen  
op de wereld van morgen**

## MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

### Opvang en onderwijs voor jonge kinderen: de beste voorbereiding van al onze kinderen op de wereld van morgen

#### 1. INLEIDING

De toekomst van Europa staat of valt met slimme, duurzame en inclusieve groei. Voor alle drie aspecten van groei is het van essentieel belang dat de kwaliteit en doeltreffendheid van de onderwijsstelsels in de gehele EU worden verbeterd. Opvang en onderwijs voor jonge kinderen (OOJK) is dan ook de basis voor succes op het gebied van een leven lang leren, sociale integratie, persoonlijke ontwikkeling en latere inzetbaarheid. Als aanvulling op de centrale rol van het gezin kan OOJK een diepgaande en langdurige impact hebben, die niet kan worden bereikt met maatregelen die in een later stadium worden genomen. De vroegste ervaringen van kinderen vormen de basis voor hoe zij later leren. Als in de eerste levensjaren een stevige basis wordt gelegd, gaat het leren later beter en is er een grotere kans dat het kind zijn hele leven lang blijft leren, hetgeen leidt tot een lager risico van schooluitval, een grotere gelijkheid van kansen in het onderwijs en minder kosten voor de maatschappij als gevolg van verloren gegaan talent en uitgaven aan sociale voorzieningen, de gezondheidszorg en zelfs het rechtsstelsel.<sup>1</sup>

In het kerninitiatief Jeugd in beweging, dat onderdeel is van de overkoepelende Europa 2020-strategie van de EU, ligt sterk de nadruk op het belang van creativiteit en innovatie voor onze concurrentiekracht en voor het behoud van ons levenspeil op langere termijn. Tegen deze achtergrond wordt in de strategie onderstreept dat wij *alle* jongeren de kans moeten geven om hun talenten zo goed mogelijk te ontwikkelen. Dankzij OOJK krijgen *alle* jongeren een goede voorbereiding op de wereld van morgen en kunnen zij de vicieuze cirkel doorbreken waarin een achterstandspositie van generatie op generatie wordt doorgegeven.

De voordelen van OOJK van goede kwaliteit voor de maatschappij, de economie en het onderwijs zijn legio. OOJK kan cruciaal zijn om een basis voor betere competenties voor de toekomstige EU-burgers te leggen, waardoor wij aan de uitdagingen voor de middellange en lange termijn tegemoet kunnen komen. Daardoor kunnen wij over beter gekwalificeerde arbeidskrachten beschikken, die kunnen bijdragen tot technologische veranderingen en zich daaraan goed kunnen aanpassen, zoals beschreven in het kerninitiatief "Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen".<sup>2</sup> Er is duidelijk bewijs dat deelname aan OOJK van goede kwaliteit tot beduidend betere resultaten in internationale basisvaardigheidstoetsen zoals PISA en PIRLS leidt, vergelijkbaar met één of twee schooljaren vooruitgang.<sup>3</sup>

OOJK van goede kwaliteit stelt ouders in staat gezin en werk beter te combineren en vergroot dus de inzetbaarheid. Het biedt ondersteuning aan kinderen, niet alleen voor hun latere

---

<sup>1</sup> Mededeling van de Commissie "Doelmatigheid en rechtvaardigheid in de Europese onderwijs- en opleidingsstelsels" (COM(2006) 481).

<sup>2</sup> Mededeling van de Commissie "Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen: een Europese bijdrage aan volledige werkgelegenheid" (COM(2010) 682).

<sup>3</sup> OESO, *PISA 2009 results Vol. 2: Overcoming Social Background* (2010), blz. 97-8; IEA, *PIRLS 2006 International Report* (2007), blz. 158.

onderwijs maar ook bij hun integratie in de maatschappij, doordat het bijdraagt aan het welbevinden en hen beter inzetbaar maakt als ze volwassen zijn.<sup>4</sup>

OOJK is met name nuttig voor kansarme gezinnen, bijvoorbeeld gezinnen met een migrantenachtergrond of een laag inkomen. Het kan kinderen helpen ontsnappen uit de armoede of probleemgezinnen en zo bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het kerninitiatief van Europa 2020, het Europees platform tegen armoede.<sup>5</sup>

OOJK van goede kwaliteit kan – doordat het alle kinderen helpt en hun de middelen biedt om hun potentieel waar te maken – met name een belangrijke bijdrage leveren aan de verwezenlijking van twee van de centrale streefcijfers van Europa 2020: het voortijdig schoolverlaten terugdringen tot onder 10% en ten minste 20 miljoen Europeanen bevrijden van het risico van armoede en sociale uitsluiting.

#### Huidige situatie en rol van de EU

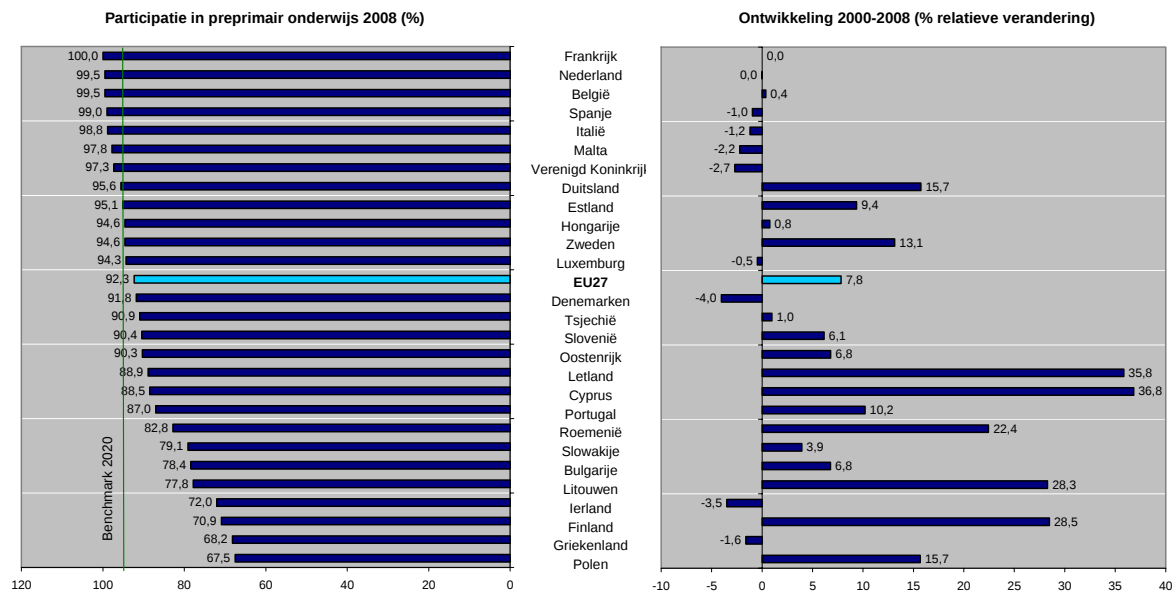
Tot nu toe lag het accent van de meeste maatregelen op EU-niveau op vergroting van de hoeveelheid kinderopvangplaatsen en plaatsen in het preprimair onderwijs om meer ouders, vooral moeders, in staat te stellen de arbeidsmarkt op te gaan. Tijdens de Europese Raad van Barcelona in 2002 kwamen de lidstaten overeen dat zij tegen 2010 voltijdsplaatsen in formele kinderopvangvoorzieningen zouden bieden aan ten minste 90% van de kinderen tussen drie jaar en de leerplichtige leeftijd, en aan ten minste 33% van de kinderen onder drie jaar. Hiermee hebben de lidstaten uiteenlopende vooruitgang geboekt. Voor kinderen van 0-3 jaar hebben vijf landen de doelstelling van 33% overschreden en hebben vijf andere deze bijna bereikt. De meeste landen schieten evenwel nog te kort: in acht landen ligt het cijfer slechts op 10% of nog lager.<sup>6</sup> Voor kinderen boven drie jaar hebben acht landen de 90%-doelstelling overschreden en hebben drie andere deze bijna bereikt, maar in bijna een derde van de lidstaten ligt het cijfer onder 70%. In 2009 hebben de ministers van Onderwijs deze aanpak versterkt door als nieuwe Europese benchmark te bepalen dat ten minste 95% van alle kinderen tussen vier jaar en de leerplichtige leeftijd tegen 2020 deelneemt aan OOJK. Zoals blijkt uit de onderstaande grafiek, ligt het huidige EU-gemiddelde op 92,3%, maar blijft een flink aantal landen op dit punt sterk achter.

---

<sup>4</sup> Conclusies van de Raad van 26 november 2009 over het onderwijs aan kinderen met een migrantenachtergrond (PB 2009/C 301/07).

<sup>5</sup> Conclusies van de Raad van 11 mei 2010 over de sociale dimensie van onderwijs en opleiding (PB 2010/C 135/02).

<sup>6</sup> Werkdocument van de diensten van de Commissie "Realisatie van de doelstellingen van Barcelona wat de opvangfaciliteiten voor kinderen onder de leerplichtige leeftijd betreft" (SEC(2008) 2524).



Bron: DG EAC – Bron gegevens: Eurostat – UOE<sup>7</sup>

Het blijft dan ook een grote uitdaging om het aanbod aan preprimair onderwijs uit te breiden. De kwaliteit van OOJK moet echter ook goed zijn. De lidstaten hebben daarom de afgelopen jaren laten weten dat zij op EU-niveau nauwer willen samenwerken ter verbetering van de kwaliteit van OOJK. In 2006 hebben de ministers verklaard dat OOJK in de gehele cyclus van een leven lang leren de hoogste rendementspercentages kan opleveren, voornamelijk voor de kansarmsten.<sup>8</sup> In 2008 hebben zij overeenstemming bereikt over een reeks prioriteiten voor samenwerking op EU-niveau op het gebied van schoolbeleid, waaronder het garanderen van toegankelijke en hoogwaardige voorschoolse voorzieningen<sup>9</sup>, en in 2009 hebben zij een strategisch kader voor samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding tot 2020 goedgekeurd, waarvan een van de prioriteiten voor 2009-2011 was "een veralgemeende en voor iedereen gelijke toegang te waarborgen en de kwaliteit van de voorzieningen en de steun voor leerkrachten te verbeteren" in het preprimair onderwijs.<sup>10</sup>

Gezien de rol van OOJK in het terugdringen van voortijdig schoolverlaten en het bevorderen van sociale integratie in het onderwijs, zal OOJK deel uitmaken van de strategieën van de lidstaten om de doelstellingen van Europa 2020 te bereiken. Veel lidstaten leveren een grotere inspanning om hun stelsels voor OOJK volledig te analyseren en te hervormen. Zij hebben daarbij heel verschillende uitgangspunten met betrekking tot participatiegraad, aanbod, kwaliteit, middelen, opzet en bestuur van OOJK.

Dit is een gebied dat hoofdzakelijk onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten valt, maar de EU heeft niettemin een zekere ruimte om waarde toe te voegen aan dit proces. Zo kan zij goede praktijkvoorbeelden inventariseren en uitwisselen door de uitbreiding van infrastructuur en capaciteit van OOJK aan te moedigen en door onderzoek op EU-niveau naar verschillende aspecten van de kwaliteit en de effecten van OOJK te ondersteunen.

<sup>7</sup> Voor het Verenigd Koninkrijk is er een onderbreking in de reeks tussen 2002 en 2003 (eerdere cijfers zijn te hoog geschat). Voor Griekenland is 2008 vervangen door de gegevens van 2007.

<sup>8</sup> Conclusies van de Raad over doelmatigheid en rechtvaardigheid in onderwijs en opleiding (PB C 298 van 8.12.2006).

<sup>9</sup> Conclusies van de Raad betreffende het voorbereiden van jongeren op de 21ste eeuw: een agenda voor Europese samenwerking op schoolgebied (PB C 319 van 13.12.2008).

<sup>10</sup> Conclusies van de Raad betreffende een strategisch kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding ("ET 2020") (PB C 119 van 28.5.2009).

Met deze mededeling wordt tegemoetgekomen aan het verzoek van de lidstaten om een samenwerkingsproces op te starten om hen te helpen de twee hierboven beschreven uitdagingen aan te gaan: **universele toegang tot kinderopvang en onderwijs** bieden, maar ook **de kwaliteit van het aanbod verbeteren** door middel van goed geïntegreerde diensten die gebaseerd zijn op een gezamenlijke visie op de rol van OOK, op de meest doeltreffende **curricula** en op de **competenties van het personeel** en de **bestuursregelingen** die nodig zijn om dit te realiseren.

Nu al zijn in de EU-lidstaten voorbeelden te vinden van een aantal van de beste werkwijzen in de wereld op het gebied van OOK. De Commissie wil de open coördinatiemethode gebruiken om de lidstaten te helpen doeltreffende beleidsbenaderingen op het gebied van OOK te inventariseren, te analyseren en te verspreiden, en deze aan te passen aan hun specifieke situatie. Zij zal bestaande instrumenten zoals het programma Een leven lang leren en de structuurfondsen gebruiken om steun te bieden voor innovatie, bijscholing van personeel en infrastructuur voor OOK. Ook zal het zevende kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling worden ingezet om steun te bieden voor het onderzoek, de analyse en de ontwikkeling van een wetenschappelijke onderbouwing voor de meest doeltreffende aanpak van OOK in de EU en daarbuiten.

## **2 TOEGANG TOT OOK**

### **2.1 Universele en inclusieve voorzieningen voor OOK**

Toegang tot universele en inclusieve OOK-voorzieningen van goede kwaliteit heeft voordelen voor iedereen. Niet alleen helpt het kinderen hun volle potentieel te ontsluiten, maar het kan ook helpen ouders en andere gezinsleden te betrekken bij aanverwante maatregelen op het gebied van werkgelegenheid, werkgerelateerde opleiding, oudereducatie en vrijetijdsactiviteiten.

De vroege kinderjaren zijn het stadium waarin onderwijs de ontwikkeling van een kind het meest doeltreffend kan beïnvloeden en het kan helpen een eventuele achterstandspositie weg te werken. Uit onderzoek blijkt dat armoede en probleemgezinnen het sterkst gerelateerd zijn aan slechte onderwijsresultaten. Op driejarige leeftijd zijn er al grote verschillen in cognitieve, sociale en emotionele ontwikkeling te constateren tussen kinderen uit rijke en uit arme milieus, en als daartegen niets wordt ondernomen, zijn deze verschillen nog groter tegen de tijd dat zij vijf jaar zijn. Uit onderzoek uit de Verenigde Staten blijkt dat het positieve effect van OOK voor kinderen uit arme gezinnen tweemaal zo groot is als voor kinderen uit bevoorrechte milieus.<sup>11</sup> OOK is dan ook vooral belangrijk voor maatschappelijk achtergestelde kinderen en hun gezinsleden, waaronder migranten en minderheden.<sup>12</sup> OOK heeft echter ook voordelen voor de hogere inkomens en kan voor alle sociale groepen een oplossing bieden voor een aantal onderwijsproblemen die duurzamer en kostenefficiënter is dan maatregelen op latere leeftijd.<sup>13</sup>

OOK vormt een belangrijk middel om voortijdig schoolverlaten terug te dringen, een verschijnsel dat nauw samenhangt met een sociaaleconomische achterstandssituatie. Universele OOK-voorzieningen van goede kwaliteit kunnen de verschillen in sociale ontwikkeling en het niveau van rekenkundige en taalvaardigheid tussen kinderen uit sociaal

---

<sup>11</sup> S.W. Barnett, "Maximising returns from prekindergarten education" (2004), blz. 10.

<sup>12</sup> J. Bennett, "Benchmarks for early childhood services in OECD countries", Innocenti Working Paper (2008), blz. 23; Joseph Rowntree Foundation, "Poorer children's educational attainment" (2010).

<sup>13</sup> S.W. Barnett, "Benefits and costs of quality pre-school education: evidence-based policy to improve returns". Paper gepresenteerd tijdens de 7<sup>e</sup> bijeenkomst van het OESO-netwerk inzake opvang en onderwijs voor jonge kinderen (2010), blz. 11.

bevoorrechte en achtergestelde milieus verkleinen, en zo de vicieuze cirkel doorbreken waarbij slechte schoolresultaten en demotivatie vaak leiden tot schooluitval, en armoede zo van generatie op generatie wordt doorgegeven.<sup>14</sup>

Voor kinderen uit migrantengezinnen blijkt uit de cijfers dat zij het over het algemeen veel minder goed doen dan leerlingen met een autochtone achtergrond, dat de tweede generatie in veel lidstaten minder goed presteert dan de eerste en dat de schooluitvalcijfers voor deze groep gemiddeld tweemaal zo hoog zijn.<sup>15</sup> Migrantengezinnen zijn vaak niet bekend met de taal en het onderwijsstelsel van het gastland en daardoor kan het voor hen moeilijker zijn hun kinderen te helpen bij het leren. Er zijn sterke aanwijzingen dat deelname aan programma's voor OOJK een bijzonder goede uitwerking kan hebben op de cognitieve en taalkundige ontwikkeling van kinderen van migranten. Modelprogramma's in de VS hebben aanzienlijke positieve effecten laten zien op het latere succes in het onderwijs en inkomen, maar ook met betrekking tot crimineel gedrag.<sup>16</sup> Het bieden van taalondersteuning op jonge leeftijd aan kinderen met een andere moedertaal bereidt hen beter voor op school en stelt hen in staat op gelijke voet te beginnen met hun medeleerlingen.

De situatie van de Roma-minderheid ligt vaak moeilijker en voor de meeste lidstaten is het een structureel probleem om passende onderwijsmogelijkheden aan Roma-kinderen te bieden. Hoewel zij meer behoefte aan ondersteuning hebben, ligt de participatiegraad van Roma-kinderen aan OOJK over het algemeen lager dan voor de autochtone bevolking. Een van de belangrijkste uitdagingen voor het beleid overal in de EU is deze kinderen meer mogelijkheden te bieden. OOJK kan een cruciale rol spelen in het wegwerken van de onderwijsachterstand van Roma-kinderen, zoals ook naar voren is gekomen in de proefprojecten voor Roma-integratie die momenteel met financiële steun van de EU in enkele lidstaten lopen.<sup>17</sup>

Met betrekking tot kinderen met speciale behoeften hebben de lidstaten zich bij hun toetreding tot het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap ertoe verplicht een inclusieve onderwijsaanpak te volgen.<sup>18</sup> Niettemin gaat circa 2% van de Europese leerlingen nog steeds naar aparte scholen. OOJK biedt mogelijkheden om kinderen met speciale onderwijsbehoeften beter te helpen integreren en de weg te effenen zodat zij later naar een gewone school kunnen gaan.

OOJK biedt dus mogelijkheden om deze uitdagingen op het gebied van integratie het hoofd te bieden, maar het succes daarvan hangt af van hoe het OOJK-stelsel wordt opgezet en gefinancierd. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat universele toegang tot OOJK van goede kwaliteit meer oplevert dan uitsluitend op kwetsbare groepen gerichte maatregelen. Het is moeilijk gericht OOJK-beleid te formuleren, omdat het in de praktijk lastig is op een betrouwbare manier de doelgroep te bepalen en omdat het kan leiden tot stigmatisering van de begunstigden en zelfs tot segregatie in latere fasen van het onderwijs. Gerichte maatregelen worden bovendien vaker ingetrokken dan universele.

---

<sup>14</sup> Werkdocument van de diensten van de Commissie, "Voortijdig schoolverlaten bestrijden", (SEC(2011) 96, blz. 15).

<sup>15</sup> Conclusies van de Raad over het onderwijs aan kinderen met een migrantenachtergrond (PB C 301 van 31.12.2009).

<sup>16</sup> D. Nusche, "What works in migrant education?", OECD Education Working Paper No. 22 (2009), blz. 27.

<sup>17</sup> Meer details: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/themes/roma/about\\_en.cfm?nmenu=2](http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/roma/about_en.cfm?nmenu=2).

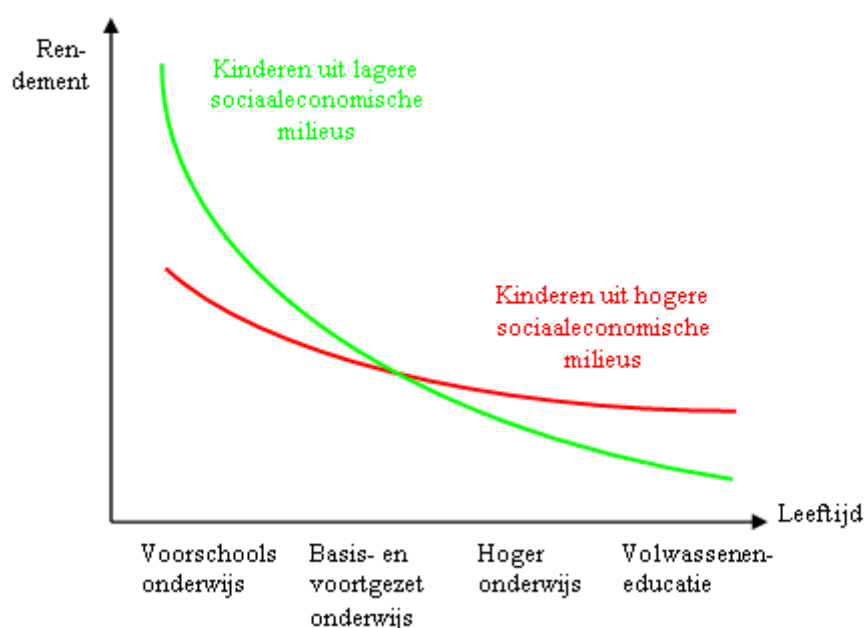
<sup>18</sup> Het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (2006) is door alle lidstaten ondertekend en door de meeste geratificeerd.

Het is belangrijk in gedachten te houden dat OOK-voorzieningen, hoe goed ook, slechts gedeeltelijk de nadelen van een arm gezin of sociaaleconomische achterstand kunnen compenseren. Om de voordelen van kwalitatief goede OOK-voorzieningen voor kinderen uit een achtergesteld milieu op de lange termijn te vergroten, moet OOK worden gekoppeld aan andere beleidsgebieden in een omvattende strategie (werkgelegenheid, huisvesting, gezondheidszorg enz.).

## 2.2 Doelmatige en billijke financiering

Zoals te zien is in de onderstaande grafiek, is het rendement van investeringen in het voorschools onderwijs het hoogst, met name voor kinderen uit een kansarm milieu, en leveren onderwijsinvesteringen in latere fasen onevenredig veel voordeel op voor kinderen uit een bevoorrecht milieu.

**Rendement van investeringen op verschillende onderwijsniveaus**



Bron: COM(2006) 481, blz. 4.

De eenheidskosten per kind in OOK kunnen minstens zo hoog zijn als die op school, zeker als de dienstverlening van hoge kwaliteit is, maar uit onderzoek blijkt dat OOK van goede kwaliteit een betere kosten-batenverhouding kan opleveren. Met andere woorden, een grotere investering in jonge kinderen kan op den duur geld *besparen*.<sup>19</sup> In de meeste lidstaten liggen de overheidsuitgaven voor onderwijs voor jonge kinderen echter lager dan voor alle andere fasen.<sup>20</sup>

Er zijn zeer uiteenlopende financieringsmodellen voor OOK in de lidstaten, zowel publiek als particulier. Alle Europese landen financieren of cofinancieren OOK-voorzieningen voor kinderen boven drie jaar uit publieke middelen; minder dan de helft van de EU-lidstaten dekt de meeste kosten zonder een gezinsbijdrage te verlangen. Voor kinderen jonger dan drie zijn

<sup>19</sup> M.E. Lamb, 'Nonparental child care: context, quality, correlates and consequences', in W. Damon et al, *Handbook of Child Psychology* (1998).

<sup>20</sup> OESO, *Doing better for children* (2009), blz. 15.

de opvangvoorzieningen meestal particulier gefinancierd. Sommige lidstaten bieden aanvullende financiële ondersteuning, extra personeel en financiële prikkels voor het behoud van het personeel om het dienstenaanbod voor risicogroepen zeker te stellen.

Gezien de toegenomen beleidsaandacht voor OOJK in de lidstaten en de gevolgen van de bezuinigingen op de overheidsuitgaven is het van groot belang dat ervoor wordt gezorgd dat de financiering zo doelmatig mogelijk wordt ingezet.

Marktwerking in de dienstverlening biedt de mogelijkheid de overheidsuitgaven te beperken en biedt ouders meer keuze en invloed; hierbij mag de beschikbaarheid van kwalitatief goede voorzieningen voor iedereen echter niet in het geding komen. Gezinnen met een laag inkomen hebben vaak de meeste behoefte aan kinderopvang voor jonge kinderen tegen zo laag mogelijke kosten, maar kunnen zich in veel gevallen geen particuliere OOJK-voorzieningen voor hun kinderen veroorloven.

### **3. KWALITEIT VAN OOJK**

#### **3.1 Curriculum**

OOJK-diensten moeten zodanig worden opgezet en verleend dat zij aan de verschillende behoeften op cognitief, emotioneel, sociaal en fysiek niveau van alle kinderen tegemoetkomen. Deze behoeften verschillen sterk van die van oudere kinderen in de schoolgaande leeftijd. Uit onderzoek is naar voren gekomen dat de eerste levensjaren van een kind bepalend zijn. In die fase wordt de basis gelegd voor hun belangrijkste gewoonten en patronen, die zij hun hele leven behouden.

Het verwerven van niet-cognitieve vaardigheden (zoals doorzettingsvermogen, motivatie en sociale vaardigheden) op zeer jonge leeftijd is essentieel voor toekomstige opleidingen en succesvolle maatschappelijke betrokkenheid, en de inhoud van het OOJK-curriculum moet dus verder gaan dan cognitief leren en ook socialisatie en een aantal niet-cognitieve aspecten omvatten. Daarom moeten opvang en onderwijs worden geïntegreerd, ongeacht of het OOJK-stelsel is opgesplitst in a) kinderopvang van nul tot drie jaar en b) voorschools onderwijs van drie jaar tot aan de schoolleeftijd, of gebaseerd is op een eenheidsmodel dat de volledige leeftijdscategorie van de geboorte tot aan de leerplichtige leeftijd bestrijkt.<sup>21</sup>

Gezien de uiteenlopende benaderingen die er momenteel in de EU bestaan, moet het accent liggen op een kwalitatief goed en geschikt curriculum en moeten goede ervaringen in de lidstaten worden geanalyseerd en gebruikt, om te garanderen dat OOJK een zo positief mogelijk effect heeft.

#### **3.2 Personeel**

Competent personeel is essentieel voor OOJK van goede kwaliteit. Het aantrekken, opleiden en behouden van personeel met de juiste kwalificaties is een grote uitdaging. De ontwikkelingen in de integratie van kinderopvang en onderwijs leiden ertoe dat het personeel dat werkzaam is bij OOJK-voorzieningen steeds verder wordt geprofessionaliseerd, hetgeen onder andere een hoger en breder vereist opleidingsniveau, hogere salarissen en betere arbeidsvoorwaarden inhoudt. Het algehele personeelsprofiel blijft evenwel zeer divers. Er bestaat nog steeds een tendens om onderwijstaken aan gekwalificeerd personeel en opvangtaken aan minder gekwalificeerd personeel toe te bedelen, hetgeen vaak leidt tot een gebrek aan continuïteit in de opvang en het onderwijs voor het individuele kind.

---

<sup>21</sup> Verslag Eurydice, *Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities* (2009), blz. 29.

Gezien de uiteenlopende problemen waarmee ook het OOKJ-personeel te maken krijgt en de verscheidenheid aan kinderen die het onder zijn hoede heeft, moet continu worden nagedacht over de pedagogische praktijk en moet de professionalisering structureel worden aangepakt. In veel landen is een opleiding voor het werken met risicokinderen een geïntegreerd onderdeel van de basisopleiding, maar veel andere aspecten van diversiteit komen niet voldoende aan bod. Daarnaast heeft het OOKJ-personeel meestal niet dezelfde mogelijkheden voor introductiecurcussen, inservicetrainingen en bijscholingen zoals die beschikbaar zijn voor leerkrachten.

Weliswaar is dus in veel lidstaten vooruitgang geboekt met een meer geprofessionaliseerd en gespecialiseerd OOKJ-personeel, maar in veel landen was het uitgangspunt zeer laag. Een uitbreiding van de OOKJ-voorzieningen zal dan ook voor een groot deel gericht zijn op verbetering van deze situatie.

Er is een zeer groot probleem met het genderevenwicht van het personeel in deze sector, dat vrijwel geheel uit vrouwen bestaat. Dit is al geruime tijd een bron van zorg. Enkele landen hebben streefcijfers voor de werving van mannen in OOKJ vastgesteld of geprobeerd het beroep om te vormen om het grote aantal vrouwelijke arbeidskrachten terug te dringen.<sup>22</sup> Er is een dringende noodzaak om een loopbaan in de OOKJ-sector in alle EU-landen aantrekkelijker te maken voor mannen.

### **3.3 Governance van OOKJ**

De voordelen van OOKJ van goede kwaliteit worden op de lange termijn zichtbaar, hetgeen betekent dat de rest van het systeem erop moet voortbouwen zodat de goede start niet verloren gaat.

Een structurele aanpak van de OOKJ-voorzieningen betekent dat nauw moet worden samengewerkt tussen de verschillende beleidssectoren, zoals onderwijs, werkgelegenheid, gezondheid en sociaal beleid. Een dergelijke aanpak stelt regeringen in staat hun beleid eenvoudiger en efficiënter op te zetten en te beheren en de beschikbare middelen voor kinderen en voor gezinnen te combineren. Dit vergt een samenhangende visie die door alle belanghebbenden, waaronder de ouders, wordt gedeeld, een gemeenschappelijk beleidskader met consistente doelstellingen voor het hele stelsel, en duidelijk afgebakende rollen en verantwoordelijkheden op centraal en lokaal niveau. Deze aanpak helpt ook de OOKJ-voorzieningen beter op de lokale behoeften af te stemmen. Beleidsuitwisseling en samenwerking op EU-niveau kunnen landen helpen te leren van elkaars goede praktijkvoorbeelden bij de uitvoering van deze belangrijke en moeilijke taak.

Een soepele overgang van de ene naar de andere instelling (bv. van het preprimair naar het primair onderwijs) vereist een goede communicatie tussen de instellingen, evenals continuïteit met betrekking tot de inhoud en normen. Door de groeiende maatschappelijke diversiteit in de EU en de noodzaak om rekening te houden met de toenemende verscheidenheid aan sociaal-culturele achtergronden wordt bovendien de overgang van het gezin naar opvang of onderwijs en tussen verschillende leeftijdsgroepen binnen dezelfde instelling steeds belangrijker.

Mechanismen voor kwaliteitsborging voor OOKJ moeten in principe gebaseerd zijn op een overeengekomen pedagogisch kader voor de volledige periode van geboorte tot leerplichtige leeftijd. Dergelijke kaders zijn breder dan een traditioneel curriculum. Zij kunnen de vereiste competenties van het personeel, pedagogische richtsnoeren en normen, alsmede het regelgevingskader voor voorzieningen voor jonge kinderen omvatten. Zij kunnen ook de

---

<sup>22</sup> OESO, *Starting strong II* (2006), blz. 170-1.

doelstellingen omvatten die kunnen helpen de ontwikkeling van het kind samen met de ouders en het OOJK-personeel te volgen en de voortgang van het kind in de volgende fasen van het onderwijs kunnen vergemakkelijken. In de kaders kunnen consistente normen voor het hele stelsel worden vastgesteld voor een meting van de resultaten en de toepassing van kwaliteitsborgingsinstrumenten.

#### **4. CONCLUSIE**

In deze mededeling wordt benadrukt dat OOJK overal in de EU moet worden verbeterd, door de huidige kwantitatieve doelstellingen aan te vullen met maatregelen om de toegang te verbeteren en de kwaliteit van het aanbod te waarborgen. In reactie op verzoeken van de Raad in zijn conclusies van 2008 en 2009 om meer beleidssamenwerking bij OOJK-vraagstukken en op de uitdaging voor de nieuwe Europese benchmark voor deelname aan OOJK, wordt in deze mededeling een werkagenda voor de lidstaten voorgesteld, waarin belangrijke kwesties in verband met toegang en kwaliteit aan de orde komen, ondersteund door acties van de Commissie. Een samenvatting van deze agenda is in onderstaande kaders te vinden. Dit werk zou volgens de open coördinatiemethode plaatsvinden en gericht zijn op het inventariseren en analyseren van gezamenlijke uitdagingen, modellen van goede praktijkvoorbeelden en de overdracht van succesvolle werkwijzen naar andere stelsels.

OOJK speelt een belangrijke rol in het terugdringen van voortijdig schoolverlaten en daarom moeten zowel de belangrijkste uitdagingen als mogelijke oplossingen aan bod komen in de nationale hervormingsprogramma's van Lissabon, die als doel hebben de prioriteiten van Europa 2020 te verwezenlijken. Er is een dringende noodzaak om te leren van goede praktijkvoorbeelden en ervaringen in de gehele EU en zo de kwaliteit van het beleid op het gebied van OOJK te verbeteren.

## **Voorgestelde gebieden van beleidssamenwerking tussen de lidstaten**

### **Toegang tot OOJK**

- OOJK doeltreffend inzetten om de integratie te bevorderen en voortijdig schoolverlaten tegen te gaan
- De toegang tot voorzieningen voor OOJK van goede kwaliteit uitbreiden voor kansarme kinderen, migranten, Roma-kinderen (zoals stimuleringsmaatregelen voor de deelname van kansarme gezinnen, aanpassing van het aanbod aan de behoeften van gezinnen en een grotere toegankelijkheid en betaalbaarheid)
- Bewijzen verzamelen over de voordelen en effecten van een universeel aanbod ten opzichte van een gericht aanbod
- Efficiënte financieringsmodellen opzetten en het juiste evenwicht bepalen tussen publieke en particuliere investeringen

### **Kwaliteit van OOJK**

- Het juiste evenwicht vinden tussen cognitieve en niet-cognitieve onderdelen in het curriculum
- Bevordering van de professionalisering van het OOJK-personeel: welke kwalificaties zijn vereist voor welke functies
- Ontwikkeling van beleid om personeel met passende kwalificaties voor OOJK aan te trekken, op te leiden en te behouden
- Verbetering van het genderevenwicht van het OOJK-personeel
- Ontwikkeling van OOJK-stelsels die opvang en onderwijs integreren en de kwaliteit, rechtvaardigheid en doelmatigheid verbeteren
- Vergemakkelijking van de overgang van jonge kinderen van gezin naar onderwijs/opvang en tussen onderwijsniveaus
- Garanderen van kwaliteitsborging: samenhangende, goed gecoördineerde pedagogische kaders opzetten in overleg met de belanghebbenden

### **Ter ondersteuning zal de Commissie:**

- de inventarisatie en uitwisseling van goed beleid en goede praktijkvoorbeelden bevorderen door middel van de open coördinatiemethode op het gebied van onderwijs en opleiding in de lidstaten (ET2020).
- de ontwikkeling van innovatieve benaderingen ondersteunen door grensoverschrijdende projecten en netwerken te ontwikkelen in het kader van het programma Een leven lang leren

- ondersteuning bieden voor onderzoek op deze gebieden in het kader van het zevende kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling
- de lidstaten aanmoedigen via de structuurfondsen in deze gebieden te investeren, met name via steun voor de opleiding van personeel en de ontwikkeling van een toegankelijke infrastructuur
-