



Brussel, 29.5.2013
COM(2013) 322 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD,
HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN
DE REGIO'S**

**Doelstellingen van Barcelona
Ontwikkeling van opvangdiensten voor jonge kinderen in Europa met het oog op een
duurzame en inclusieve groei**

{SWD(2013) 192 final}

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	2
2.	De doelstellingen van Barcelona verwezenlijken: een absolute noodzaak	4
3.	Huidige stand van zaken	6
4.	Kwaliteit nog altijd ongelijk in europa.....	18
5.	De doelstellingen van Barcelona verwezenlijken, een nieuwe impuls binnen de strategie voor Europa 2020	23

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Doelstellingen van Barcelona

Ontwikkeling van opvangdiensten voor jonge kinderen in Europa met het oog op een duurzame en inclusieve groei

1. INLEIDING

De beschikbaarheid van goede en betaalbare kinderopvangfaciliteiten voor jonge kinderen van 0 en de leerplichtige leeftijd¹ is een prioriteit voor de Europese Unie. Deze faciliteiten omvatten crèches of andere dagopvangcentra zoals kinderopvang bij particulieren thuis, erkende professionele kinderoppassers, voorschools- of soortgelijk onderwijs, verplicht schoolonderwijs en extra-curriculaire activiteiten.

In 2002 werden door de Europese Raad van Barcelona doelstellingen vastgesteld op dit gebied: *"De lidstaten moeten hindernissen voor de deelneming van vrouwen aan de arbeidsmarkt uit de weg ruimen en ernaar streven, rekening houdend met de vraag naar kinderopvangfaciliteiten en met inachtneming van hun nationale regelingen ter zake, voor 2010 te voorzien in kinderopvang voor ten minste 90 % van de kinderen tussen 3 jaar en de leerplichtige leeftijd en voor ten minste 33 % van de kinderen onder 3 jaar"*².

De verwezenlijking van de "doelstellingen van Barcelona" stonden sedertdien centraal in de strategie van Lissabon en staan dat nu ook in de Europa 2020-strategie³. Het vermogen van de lidstaten om de arbeidsparticipatie significant en duurzaam te verhogen hangt onder meer af van de mogelijkheden die mannen en vrouwen hebben om de juiste combinatie te vinden tussen werk en gezin. De beschikbaarheid van goede opvang voor jonge kinderen is daarbij van cruciaal belang. De combinatie van flexibele werkregelingen, een passend systeem voor ouderschapsverlof en goede en beschikbare kinderopvang wordt op Europees niveau bevorderd om de juiste balans te vinden tussen werk en gezin. Kinderopvang is tevens een cruciale investering in de ontwikkeling van kinderen, de strijd tegen voortijdig schoolverlaten en het voorkomen van achterstand die van generatie op generatie wordt doorgegeven⁴. Hoewel sedert 2002 wel degelijk vooruitgang is geboekt en de lidstaten middels twee opeenvolgende Europese pacten hebben laten zien zich daadwerkelijk te willen inzetten voor gendergelijkheid⁵, voldoet het **aanbod van kinderopvang op EU-niveau in 2010 nog altijd niet aan deze doelstellingen**. De situatie lijkt in sommige lidstaten in 2011 bovendien nog te zijn verslechterd.

Blijkbaar moet het debat over dit tekort en de achterliggende oorzaken opnieuw worden geopend en moeten er oplossingen en beleidsrichtsnoeren worden geformuleerd om de doelstellingen te kunnen verwezenlijken. **Het derde Europese semester biedt een politieke gelegenheid om eens te meer de aandacht te vestigen op het belang van kinderopvang en op de bijdrage die deze opvang kan leveren aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese Unie.**

¹ In dit verslag worden de termen "opvang", "voorschoolse opvang" en "opvang en onderwijs voor jonge kinderen" (OOJK) door elkaar gebruikt.

² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/ec/71025.pdf.

³ COM(2010) 2020.

⁴ COM(2013) 83.

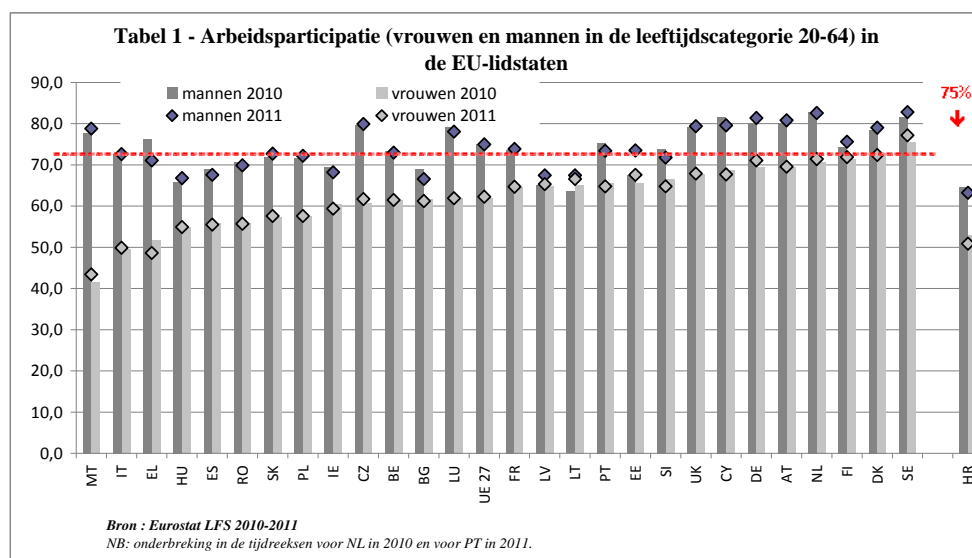
⁵ 2011/C 155/02.

Tegen deze achtergrond en zoals aangekondigd in de Strategie voor de gelijkheid van vrouwen en mannen 2010-2015⁶ zal in dit verslag een beeld worden geschetst van de stand van zaken bij de verwezenlijking van de doelstellingen van Barcelona in de lidstaten. Verder wordt een overzicht gegeven van de obstakels en problemen waarmee de lidstaten worden geconfronteerd bij de ontwikkeling van opvangfaciliteiten voor jonge kinderen. Ook wordt gewezen op de noodzaak om deze doelstellingen te bevestigen en wordt de inzet van de Europese Commissie om de lidstaten te steunen onderstreept. Evenals het recente pakket aanvullende initiatieven van de Commissie, zoals het voorstel voor een richtlijn over het genderevenwicht in de raden van bestuur⁷, vormt dit verslag een concrete bijdrage van de Commissie aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie en het bevorderen van de gelijkheid tussen man en vrouw.

2. DE DOELSTELLINGEN VAN BARCELONA VERWEZENLIJKEN: EEN ABSOLUTE NOODZAAK

...om de doelstellingen van de strategie voor Europa 2020 te kunnen bereiken

De doelstelling van een arbeidsparticipatie van 75% in 2020 zal niet kunnen worden gehaald zonder een bijdrage van vrouwen⁸. Beleid dat het mogelijk maakt om werk en gezin beter combineren is van cruciaal belang om de arbeidsparticipatie van vrouwen te bevorderen.



Het is vooral de toegang tot opvang voor jonge kinderen die van invloed is op de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt; wanneer meer overheidsmiddelen in deze diensten geïnvesteerd worden, neemt het aantal vrouwen met een voltijdse baan namelijk toe⁹.

Wanneer de toegang van vrouwen tot de arbeidsmarkt wordt verbeterd kunnen de beschikbare vaardigheden worden uitgebreid en gediversifieerd en kunnen **ondernemingen** de beste arbeidskrachten aantrekken en hun **concurrentievermogen** versterken, terwijl voor de lidstaten een rendement op hun investeringen in onderwijs wordt gewaarborgd.

⁶ COM(2010) 491.

⁷ COM(2012) 614.

⁸ Tussen 1998 en 2008 liet de arbeidsparticipatie van vrouwen (in de leeftijdsgroep van 20 - 64 jaar) een stijging zien van 7,2 procentpunt, terwijl dit voor mannen 2,4 procentpunt was.

⁹ "Closing the Gender Gap: Act Now", OESO, 2012.

Dankzij gendergelijkheidsbeleid en met name het aanbod van opvangdiensten kunnen mannen en vrouwen de stap maken naar economische onafhankelijkheid en een bijdrage leveren aan de verwezenlijking van een andere belangrijke doelstelling van de strategie voor Europa 2020: **ten minste 20 miljoen mensen beschermen tegen het risico van armoede en sociale uitsluiting**. Meer participatie van ouders en met name van vrouwen aan de arbeidsmarkt verlaagt het risico op armoede tijdens de hele levenscyclus, bevordert de integratie van alle gezinsleden in de samenleving en biedt kinderen betere toekomstvooruitzichten¹⁰. Dit is met name van belang voor groepen in een kwetsbare situatie (éénoudergezinnen, Roma, migranten).

Investeren in kwalitatief goede opvang voor kleine kinderen betekent ook investeren in de opbouw van het menselijk kapitaal van morgen: het betekent kinderen een betere start geven in het leven en de grondslag leggen voor een goede opleiding, sociale integratie en persoonlijke ontwikkeling en hun vervolgens meer kansen bieden op de arbeidsmarkt¹¹. Het gaat dus om een sociale investering met een hoog potentieel.

Goede kinderopvang en algemene toegang tot voorschoolse educatie van goede kwaliteit maken onderdeel uit van een preventief beleid om **voortijdig schoolverlaten**¹² te voorkomen, zoals ook door de Raad van de Europese Unie werd bevestigd¹³.

...om de doelstelling van gendergelijkheid te kunnen verwezenlijken

De participatie van vrouwen aan betaald werk houdt verband met de verdeling van de taken in het gezin tussen man en vrouw. Het zijn nog steeds vrouwen die de organisatie van hun werk aanpassen wanneer er kinderen komen door verlof op te nemen, deeltijds te gaan werken of hun baan op te geven. Dit heeft gevolgen voor hun salaris en pensioen. De beloningsverschillen tussen vrouwen en mannen blijven onaanvaardbaar hoog (gemiddeld 16,2% per uur¹⁴) in de Europese Unie. De verschillen zijn vooral frappant in landen met een beperkt aanbod van opvang voor jonge kinderen¹⁵. Wanneer er geen beleid wordt gevoerd dat het mogelijk maakt om werk en gezin beter te combineren, en met name opvang voor kinderen ontbreekt dan vormt dat een belangrijk obstakel voor de economische onafhankelijkheid van vrouwen en voor hun mogelijkheden om door te stromen naar leidende functies¹⁶.

...om de demografische uitdaging aan te gaan

Tot slot is het tegen de achtergrond van de demografische vertraging in Europa niet zonder belang dat de beschikbaarheid van kinderopvangfaciliteiten ervoor zorgt dat het, aantrekkelijker wordt om een gezin te stichten. De lidstaten die momenteel het hoogste geboortecijfer kennen, blijken namelijk de landen te zijn die zich inspanningen hebben getroost om de combinatie van werk en gezin voor ouders te vergemakkelijken en een hoge arbeidsdeelname van vrouwen kennen.

3. HUIDIGE STAND VAN ZAKEN

Toen in 2008 voor het eerst de balans werd opgemaakt¹⁷, bleek dat bij lange na niet werd voldaan aan de vraag naar formele opvangfaciliteiten voor kinderen, met name voor kinderen

¹⁰ C(2013) 778.

¹¹ COM(2011) 66.

¹² COM(2011) 18.

¹³ 2011/C 191/01.

¹⁴ Eurostat, 2011 tsdsc340

¹⁵ "Closing the Gender Gap: Act Now", OESO, 2012.

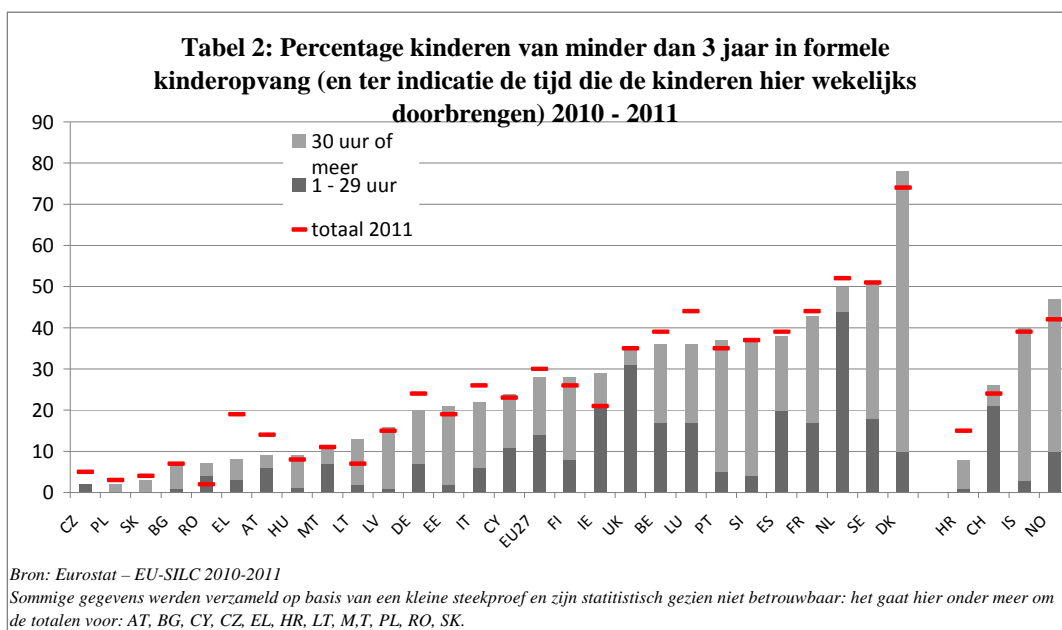
¹⁶ COM(2012) 615.

¹⁷ COM(2008) 638.

onder de drie. De kosten voor de ouders lagen hoog en de openingsuren waren niet verenigbaar met een voltijdse betaalde baan. Vijf jaar later is er weliswaar aanzienlijke vooruitgang geboekt, maar is er nog steeds een wereld te winnen.

Er moet nog veel gebeuren om te kunnen zorgen voor een verbetering van de beschikbaarheid van opvang voor kinderen onder de drie.

Volgens Europese cijfers¹⁸ hebben in 2010 slechts 10 lidstaten (DK, SE, NL, FR, ES, PT, SI, BE, LU en het VK) de doelstelling van Barcelona voor kinderen onder de drie bereikt. In 15 lidstaten ligt het percentage onder de 25% (tabel 2). Vooral in Polen, Tsjechië en Slowakije is er weinig kinderopvang; het percentage ligt hier onder de 5%. In de meeste landen is er bovendien een fors verschil tussen stedelijke en plattelandsgebieden en/of tussen regio's (bijvoorbeeld in Duitsland en in Italië).



Tussen 2006 en 2010 was er een lichte verbetering waarneembaar in de kinderopvang voor kinderen onder de drie

Het percentage kinderopvang steeg in de EU van gemiddeld 26% tot 29%¹⁹. Sommige lidstaten lieten echter opmerkelijke trends zien. Zo steeg de kinderopvang in Frankrijk van 31% in 2006 tot 43% in 2010. Een belangrijk plan om de kinderopvangcapaciteit uit te breiden door tussen 2009 en 2012 nog eens 200 000 plaatsen te creëren, zou ervoor moeten zorgen dat deze trend zich voortzet. Ook Slovenië liet een opmerkelijke stijging zien (+8 procentpunt), waarschijnlijk als gevolg van een wijziging die in 2008 is aangebracht in de wet inzake kleuterscholen en waarbij is bepaald dat de overheid vanaf het tweede kind de kosten voor kinderopvang voor haar rekening neemt.

¹⁸ De indicator meet het aandeel van kinderen in formele kinderopvang zoals bedoeld in de inleiding.

¹⁹ EU-25. In 2011 was het percentage voor de kinderopvang in de EU-25 en in de EU-27 gemiddeld 30%.

Het gediversifieerde en gedecentraliseerde **Franse systeem** kent zowel individuele opvang als collectieve opvang voor kinderen tussen de 0 en drie jaar.

Kinderoppassen zijn hier de meest populaire vorm van kinderopvang. Ongeveer een derde van de kinderen onder de drie jaar met twee werkende ouders krijgt opvang in deze vorm van opvang, die in 1991 werd ingevoerd. Ouders die voor deze vorm van opvang kiezen, ontvangen een maandelijkse toelage die afhankelijk is van het statuut en het loon van de oppas, de leeftijd van het kind en het gezinsinkomen. Het beroep van kinderoppasser heeft de afgelopen jaren een enorme ontwikkeling doorgemaakt. Het wettelijk verplichte aantal uren opleiding is verdubbeld en een arbeidscontract met de ouders is voortaan verplicht. Er vinden regelmatig controles op het gebied van veiligheid en gezondheid plaats. Er zijn echter nog een aantal problemen: het beroep geniet nog steeds weinig aanzien en gezinnen met een bescheiden inkomen aarzelen vaak om te kiezen voor deze opvangmogelijkheid. De komende jaren

gaan bovendien veel kinderoppassers met pensioen.

Aantal plaatsen in 2010		
Collectieve en gezinsopvang	Collectieve crèches	86 767
	waaronder personeelscrèches	8 315
	Kinderopvang	30 484
	Peuterspeelzalen	8 030
	Multifunctionele opvangstructuren	177 984
	Opvang in gezinnen	59 060
Kinderoppasser(en)		855 400*

* : aantal plaatsen in theorie – Bron: DREES 2012

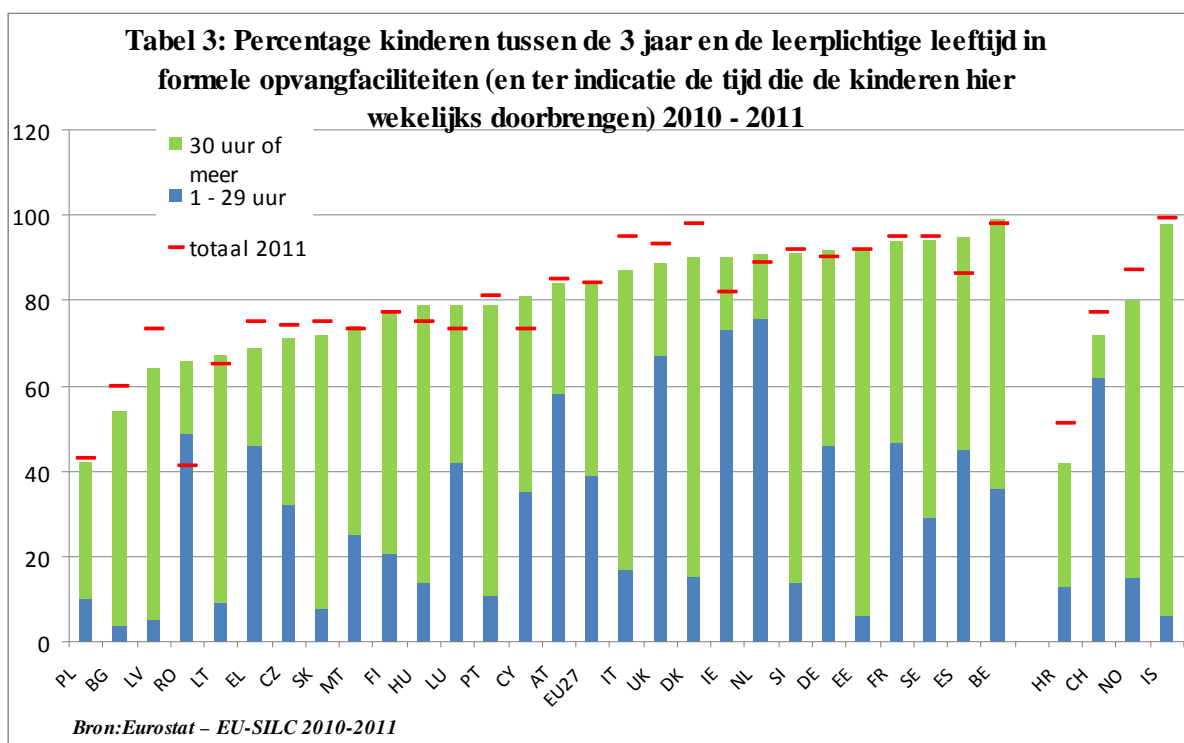
Al enkele jaren moedigt de Franse overheid particuliere bedrijven aan personeelscrèches te financieren. Deze crèches, ook wel bedrijfscrèches genoemd, worden opgezet en gerund door particuliere of overheidsbedrijven of ziekenhuizen om kinderen

De vraag naar opvang stijgt met de leeftijd van de kinderen

In de categorie van kinderen tussen de drie en de leerplichtige leeftijd²⁰ hebben 11 lidstaten (BE, ES, FR, SE, DE, EE, NL, SI, IE, DK en het VK) in 2010 de doelstelling van 90% verwezenlijkt, ongeacht het aantal uren dat gebruik werd gemaakt van opvang. Ook in Italië werd deze doelstelling in 2011 bereikt. Het percentage kinderopvang in Nederland, Spanje en Ierland liet daarentegen een opmerkelijke daling zien, tot onder de 90%. 13 lidstaten halen minder dan 80% en zullen zich nog grote inspanningen moeten getroosten. Het percentage kinderopvang in Polen en Kroatië ligt onder de 50%. (Tabel 3)

²⁰

De leerplichtige leeftijd is 4, 5, 6 of 7 jaar, afhankelijk van de lidstaat.



Het percentage opvang voor kinderen tussen drie jaar en de leerplichtige leeftijd is vrijwel stabiel gebleven

Dit steeg in de EU van gemiddeld 84% in 2006 tot 86%²¹ in 2010. Deze lichte toename van het gemiddelde maskeert forsere variaties in landen waar een combinatie van maatregelen werd ingevoerd. In Luxemburg (+22pp) werden in 2005 "maisons relais" opgezet (kinderopvangcentra die voor- en naschoolse opvang bieden voor kinderen tot 18), werd in 2009 het schoolstelsel gereorganiseerd (het jaar waarin het kind 3 jaar wordt, werd, op facultatieve basis, geïntegreerd in de eerste cyclus van het basisonderwijs) en werden in 2009 vouchers ingevoerd voor kinderopvang. In Oostenrijk (+13pp) werd een federale bijdrage ingevoerd voor de uitbreiding van het aantal crècheplaatsen (24 500 nieuwe plaatsen voor kinderen tussen de 0 en 6 jaar in 2008 en 2010). Bovendien werd in 2009 een vergoeding ingevoerd voor 20 uur kinderopvang per week, hetgeen wellicht een positieve invloed had op het opvangpercentage. Tussen 2010 en 2011 was er een daling te zien in het opvangpercentage in verschillende landen, met name Roemenië (-25pp), Spanje (-9pp), Cyprus (-8pp) en Ierland (-8 pp).

Het systeem van kinderopvangvouchers (CSA) werd op 1 maart 2009 in **Luxemburg** ingevoerd door het ministerie voor Gezin en Integratie in samenwerking met de plaatselijke autoriteiten. Deze vouchers geven de houder recht op 3 uur gratis educatieve opvang per week. Voor de volgende 21 uur educatieve opvang betalen de ouders een sterk verlaagd tarief van ten hoogste 3 euro per uur. Dit tarief wordt berekend op basis van het gezinsinkomen en de positie van het kind in het gezin. Het systeem werd vooral ingevoerd met het oog op kinderen die het risico lopen van armoede of uitsluiting. Voor deze kinderen biedt het systeem gedurende het schooljaar en tijdens vakanties extra uren hulp.

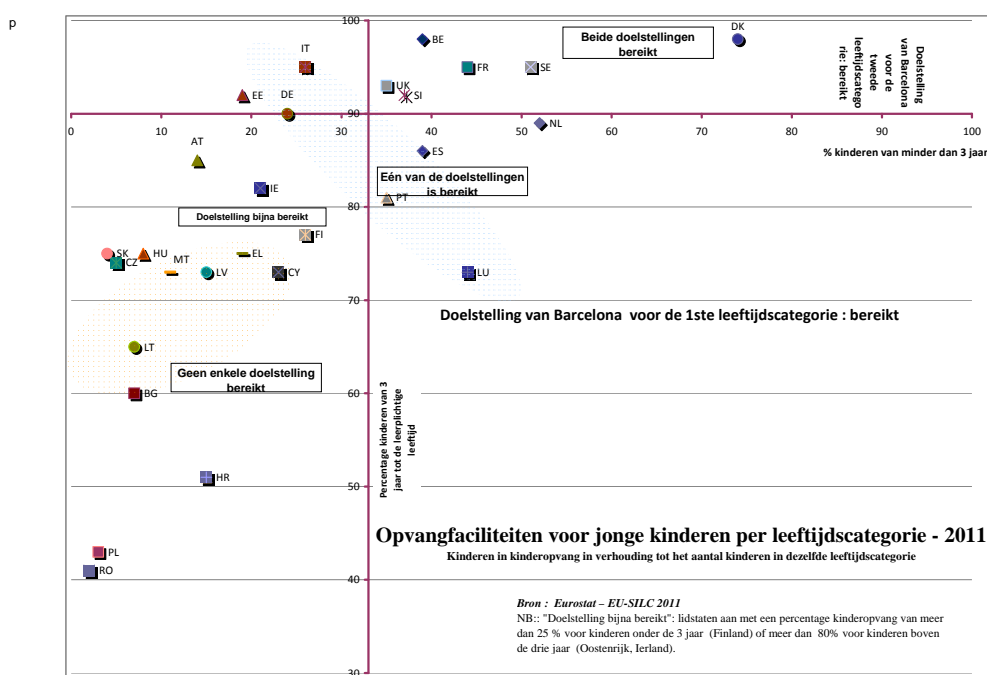
In januari 2011 stond 69,27% van de kinderen in de leeftijd van 0 tot 12 jaar in dit systeem ingeschreven²². Dankzij dit beleid neemt de opvangcapaciteit voortdurend toe, met inbegrip van opvang voor kinderen in de leerplichtige leeftijd en tot 12 jaar.

²¹ EU-25. In 2011 was het percentage kinderopvang in de EU-25 gemiddeld 86% en in de EU-27 83%.

²² Ministerie voor gelijke kansen, 2011.

Een beeld van de situatie in de lidstaten in 2011 met betrekking tot de doelstellingen van Barcelona

- Zes lidstaten hebben twee doelstellingen bereikt: Zweden, België, Frankrijk, Slovenië, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk.
- Zeven lidstaten hebben één van de twee doelstellingen bereikt. Dit zijn Portugal, Spanje, Nederland en Luxemburg voor de eerste leeftijdsgroep en Duitsland, Italië en Estland voor oudere kinderen.
- Drie lidstaten staan op het punt een van de doelstellingen te verwezenlijken: Finland heeft een percentage van meer dan 25% wat betreft de kinderopvang voor de eerste leeftijdsgroep, Ierland en Oostenrijk hebben een percentage van meer dan 80% voor de tweede leeftijdsgroep.
- Elf lidstaten hebben nog redelijk wat werk voor de boeg; dit geldt met name voor Polen, Bulgarije, Griekenland, Roemenië, Slowakije, Tsjechië en Kroatië.

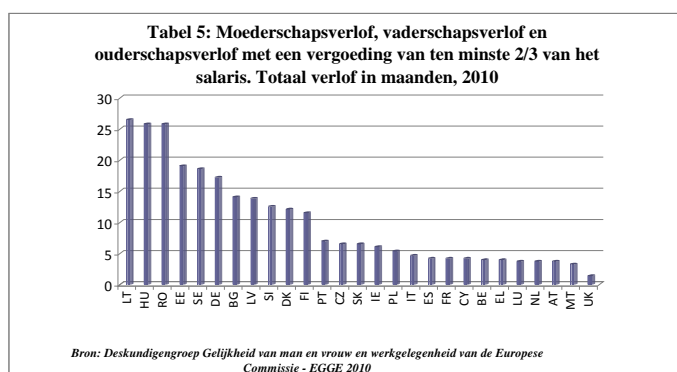


Deeltijds gebruik

Van kinderopvang wordt in bepaalde landen die de doelstelling hebben bereikt vrijwel uitsluitend deeltijds gebruik gemaakt. Het aantal uren dat gebruik wordt gemaakt van kinderopvangdiensten varieert sterk per lidstaat. In verschillende landen wordt slechts parttime gebruik gemaakt van deze diensten en niet gedurende een volledige werkweek. In het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Ierland wordt hoofdzakelijk deeltijds gebruik gemaakt van kinderopvang, ongeacht de leeftijdsgroep. Opmerkelijk is dat in sommige gevallen veel minder dan 30 uur per week gebruik wordt gemaakt van kinderopvang. In het Verenigd Koninkrijk zijn er bijvoorbeeld vrij veel plaatsen voor minder dan 20 uur voor de allerkleinsten. Het is niet duidelijk of dit deeltijds gebruik van diensten berust op vrije keus of het gevolg is van regels. In dit laatste geval zou het gebrek aan voltijdse kinderopvangdiensten met name voor alleenstaande moeders wellicht een obstakel kunnen vormen om voltijds aan de slag te gaan.

Alternatieven

Er zijn alternatieven voor de opvang van jonge kinderen. Het relatief lage kinderopvangpercentage in bepaalde landen is namelijk niet noodzakelijkerwijs het gevolg van schaarste. Recht op gezinsverlof kan bijvoorbeeld ook van invloed zijn op de vraag naar opvang voor de allerkleinsten. In Noordse landen maar ook in Slovenië is het bijvoorbeeld heel gewoon dat kinderen het eerste levensjaar door de ouders worden verzorgd. Daarna komen zij in aanmerking voor collectieve opvang. In andere landen is langer verlof mogelijk en in combinatie met een schaarste aan opvangdiensten kan dit negatief doorwerken op de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt. Het lijkt dus van fundamenteel belang dat niet alleen kinderopvang wordt aangeboden samen met ouderschapsverlof maar dat ook vaders de mogelijkheid krijgen ouderschapsverlof te nemen.



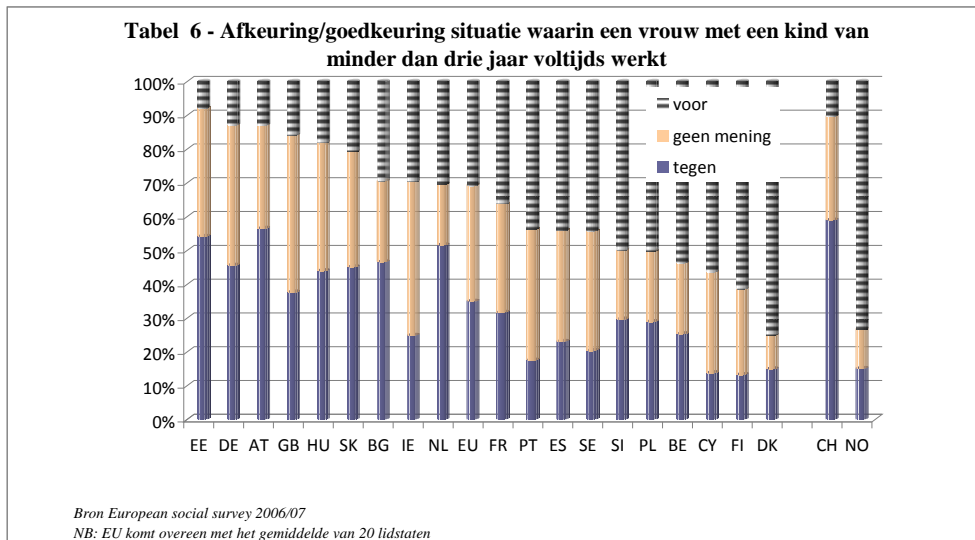
Informele kinderopvang²³ (hoofdzakelijk door grootouders) is van belang voor beide leeftijdscategorieën, maar is in de meeste gevallen alleen deeltijds en ontoereikend om ouders in staat te stellen voltijds te werken. Nu mensen bovendien steeds langer blijven werken wordt het wellicht ook moeilijker de grootouders in te schakelen.

De houding ten aanzien van kinderopvang varieert in de meeste landen naargelang van de leeftijd van het kind

Voor "oudere kinderen" worden crèches en andere formele opvangdiensten over het algemeen als positief beschouwd. Voor zeer jonge kinderen ligt dit anders, hoewel zeer duidelijk is aangetoond dat goede kinderopvang de ontwikkeling van kinderen (met name van kinderen uit achtergestelde gezinnen) positief beïnvloedt²⁴. Uit tabel 6 kan worden afgeleid dat de goedkeuring ten aanzien van vrouwen met jonge kinderen en een voltijdse baan nauw samenhangt met het percentage kinderopvang voor kinderen onder de drie in opvangdiensten en de arbeidsparticipatie van moeders: In DK, FI, SE en SI gaat een uitgesproken positieve perceptie van vrouwen met jonge kinderen en een voltijdse baan gepaard met hoge percentages voor kinderopvang en arbeidsparticipatie van vrouwen. Tabel 6 laat tevens zien dat het beeld in Nederland, Oostenrijk en Estland negatief is (meer dan 50%). Hoewel er in landen zoals Polen en Cyprus over het algemeen goedkeurend wordt gedacht over jonge moeders met een voltijdse baan, moeten de kinderopvangdiensten daar nog worden uitgebreid om moeders de mogelijkheid te bieden zich op de arbeidsmarkt te begeven.

²³ Het gaat hier om kinderopvang (die niet gecontroleerd wordt door een georganiseerde structuur) bij het kind thuis of bij de kinderopvang, of om opvang door grootouders, andere familieleden (niet de ouders), andere ouders, vrienden of burens.

²⁴ "Starting strong III", OESO, 2012.



Voor veel ouders vormen de kosten nog een obstakel

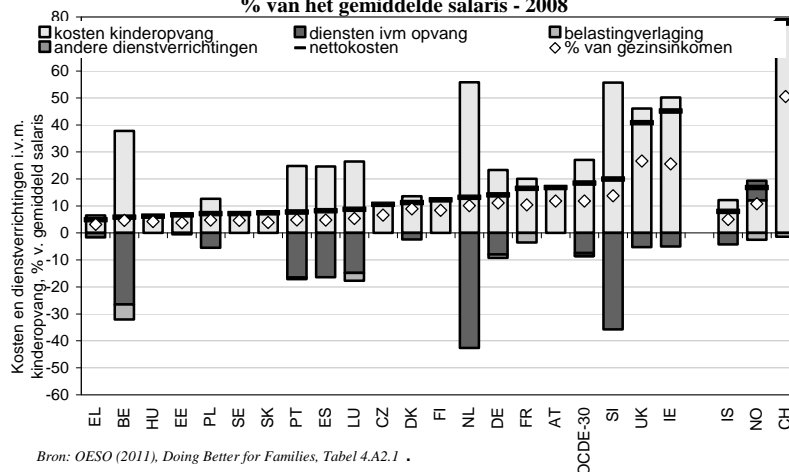
Alleen wanneer formele diensten voor de opvang van jonge kinderen betaalbaar zijn kunnen zij een oplossing bieden voor ouders die hun intrede doen op de arbeidsmarkt of hun plaats daar willen behouden. 53% van de moeders geeft namelijk aan niet of slechts deeltijds te werken omdat de prijs van formele opvangdiensten²⁵ voor hen een obstakel vormt. In Ierland, Nederland, Roemenië en het Verenigd Koninkrijk is dit meer dan 70%.

In de meeste lidstaten worden formele kinderopvangdiensten door de overheid gesubsidieerd (in de vorm van rechtstreekse subsidies, inkomensafhankelijke kinderbijslag, belastingkorting of kinderopvangvouchers). Tabel 7 laat zien dat de bijdragen van gezinnen nog steeds hoog zijn, met name in het Verenigd Koninkrijk en Ierland, waar deze kunnen oplopen tot meer dan 41% van het netto gezinsinkomen voor gezinnen met twee werkende ouders. De kosten van deze diensten moeten bovendien worden gezien in relatie tot andere sociale en fiscale beleidslijnen die ook van invloed zijn op het gezinsinkomen. Wanneer arbeid zwaar wordt belast, is het zelfs met fors gesubsidieerde opvangdiensten voor ouders, en met name voor de tweede verdiener in het gezin, minder aantrekkelijk om te werken.

²⁵

Bron: LFS ad-hoc module 2010 "Reconciliation between work and family life". Van de moeders met een kind van nog geen drie jaar of tussen drie jaar en de leerplichtige leeftijd werkt 23% respectievelijk 18 % deeltijds of niet om redenen die verband houden met de kinderopvang.

Tabel 7 - Kosten van kinderopvang voor rekening van de ouders in % van het gemiddelde salaris - 2008



Bron: OESO (2011), *Doing Better for Families*, Tabel 4.A2.1 .

De kosten van opvangdiensten hebben een verschillende impact op gezinnen met hoge en gezinnen met lage inkomsten

De verschillen zijn in dit opzicht frappant. In Frankrijk maakt bijvoorbeeld 64% van de gezinnen in het hoogste kwintiel gezinsinkomen gebruik van kinderopvang terwijl dit in de gezinnen in het laagste kwintiel slechts 15% is. Een soortgelijk beeld is te zien in andere landen met een hoog percentage kinderopvang, zoals België, Finland en Ierland, maar ook in andere landen met een lager percentage. In Denemarken ligt het percentage kinderopvang daarentegen erg hoog voor gezinnen in het laagste kwintiel gezinsinkomen, terwijl het gebruik van kinderopvang in Zweden, Slovenië en Duitsland gelijk is voor alle inkomenscategorieën²⁶. De doelstellingen van Barcelona kunnen alleen worden bereikt wanneer opvangdiensten ook financieel toegankelijk zijn voor alle lagen van de samenleving.

Prioriteitscriteria

Prioriteitscriteria kunnen, wanneer het aanbod schaars is, ook een obstakel zijn. Dit geldt met name voor niet-werkende of werkloze ouders en wanneer voorrang wordt gegeven aan werkende ouders en met name aan gezinnen met tweeverdieners, waardoor herintreding van een tweede ouder op de arbeidsmarkt wordt belemmerd.

In **België** (Vlaanderen) is de vraag naar kinderopvang groter dan het aanbod. De Vlaamse Gemeenschap heeft structurele maatregelen ingevoerd om deze diensten toegankelijker te maken. Zo werd een reeds in de gesubsidieerde opvang toegepast systeem van inkomensgerelateerde kinderopvang (IKG) ingevoerd voor (niet) gesubsidieerde collectieve en gezinsopvang. Verder werd voor de IKG-opvangstructuren een systeem opgezet van officiële prioriteiten. Dit houdt in dat 20% van het aantal plaatsen moet worden voorbehouden aan éénoudergezinnen en gezinnen met lage inkomens (waarvan de ouders werkloos zijn of een (her)intredingstraject volgend, enz.).

4. KWALITEIT NOG ALTIJD ONGELIJK IN EUROPA

Het beeld van kinderopvangdiensten is doorslaggevend voor de keuze die ouders maken

Dit is echter niet de voornaamste factor die ouders doet afzien van formele opvang voor jonge kinderen. Kwaliteit is een struikelblok voor gemiddeld 27% van de betrokkenen in Europa, na de kosten (59%), de beschikbaarheid (58%) en de toegankelijkheid, d.w.z. afstand of openingstijden (41%)²⁷.

²⁶ EU-SILC, 2010.

²⁷ 3^e Europese enquête over de kwaliteit van het bestaan, Eurofound, 2012.

Kwaliteitsmeting: een uitgebreid studieterrein

Er wordt al veel onderzoek gedaan op het gebied van de kwaliteit van opvang en onderwijs voor jonge kinderen (OOJK) in de EU.

In haar mededeling over opvang en onderwijs voor jonge kinderen²⁸ wees de **Europese Commissie** opnieuw op de noodzaak universele diensten te verstrekken en de toegang tot deze diensten verder te verbeteren. Er werd een overzicht gegeven van de voornaamste gebieden, zoals leerplan, personeel, bestuur en financiering, waar politieke samenwerking op Europees niveau de toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvangdiensten zou kunnen verbeteren. Op uitnodiging van de ministers van onderwijs²⁹ en in het kader van de open coördinatiemethode heeft de Commissie onlang een thematische werkgroep opgericht van politieke beleidsmakers, academici en werknemers in de OOJK-sector met het oog op het vaststellen van een Europees OOJK-kwaliteitskader.

Wat de structurele kenmerken van de diensten betreft, bestaat de groep voor de leeftijdscategorie 0-3 jaar gemiddeld uit 10 à 14 kinderen en voor de leeftijdscategorie 3-6 jaar uit 20 à 25 kinderen³⁰. De verhouding kinderen/personeel ligt in de meeste lidstaten rond de 15/1, variërend van 6/1 in Estland tot 21,5/1 in Frankrijk in het voorschools onderwijs³¹.

In deze sector werkt nog veel niet-gekwalificeerd personeel

Het opleidingsniveau van personeel in de OOJK-sector varieert sterk per land en de bekwaamheidsvereisten die worden gesteld aan hulppersoneel of assistenten (die zo'n 40 à 50% van het personeel vertegenwoordigen) worden nogal eens veronachtzaamd. Nochtans pleiten onderzoeksresultaten en internationale beleidsdocumenten er juist voor dat ten minste 60% van het personeel in het bezit moet zijn van een diploma van drie jaar hoger onderwijs³². Assistenten (die zich over het algemeen bezighouden met de verzorging en het contact met de ouders) hebben doorgaans weinig of geen basisopleiding en nauwelijks toegang tot bij- en nascholing, in tegenstelling tot opvoeders (die met de kinderen werken) die vaak hoog gekwalificeerd zijn en wel van deze mogelijkheden kunnen profiteren³³.

De arbeidsvoorwaarden

De arbeidsvoorwaarden in de sector blijven in de meeste landen precair. Als gevolg van tijdelijke of atypische contracten is het personeelsverloop groot en dit heeft weer een negatieve invloed op de kwaliteit van de diensten. Verder zijn er weinig loopbaanmogelijkheden en staat de sector niet bekend als bron van hoogwaardige werkgelegenheid³⁴.

In de sector zijn overwegend vrouwen werkzaam

Het percentage mannen dat in deze sector werkzaam is bedraagt slechts 2 - 3%, met uitzondering van Denemarken (8%). Volgens deskundigen kan stereotypering worden tegengegaan door ervoor te zorgen dat het percentage mannelijke werknemers minimaal 10% bedraagt³⁵.

²⁸ COM(2011) 66.

²⁹ 2011/C 175/03.

³⁰ EGGE 2009.

³¹ SWD(2012) 373.

³² Internationale standaardclassificatie van het onderwijs van niveau 5.

³³ CORE-studie voor EC/DG EAC 2011.

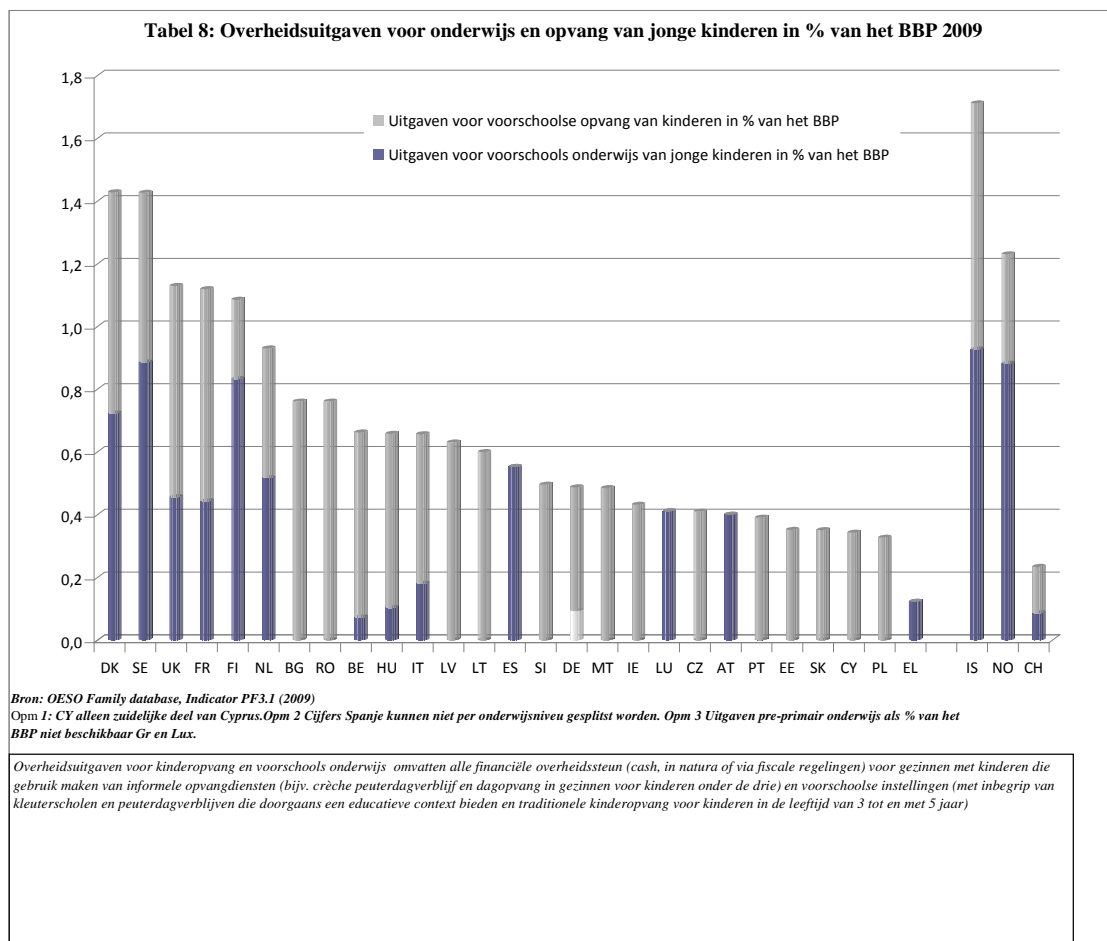
³⁴ Eurofound, 2012.

³⁵ CORE-studie voor EC/DG EAC2011.

Denemarken, waar de OOKJ-diensten geïntegreerd zijn in het stelsel voor sociale bescherming, loopt voorop bij de ontwikkeling van vaardigheden voor mensen die in deze sector werkzaam zijn (*pædagoguddannelsen*). De generieke aanpak³⁶ (waarbij studenten kwalificaties verwerven voor uiteenlopende onderwijsbanen, wat hun beroepsmobiliteit bevordert) en erkenning van eerder opgedane ervaring hebben ertoe bijgedragen dat in Denemarken meer mannen konden worden aangesteld in de OOKJ-sector dan in de andere EU-lidstaten.

Rechtstreekse overheidsfinanciering van diensten

Rechtstreekse overheidsfinanciering van diensten zorgt voor een efficiënter beheer door overheden, meer schaalvoordelen, een betere kwaliteit op nationaal niveau, een betere opleiding van leerkrachten en een meer rechtvaardige toegang dan systemen waarbij ouders een financiële vergoeding ontvangen³⁷.



In 2009 maakten de uitgaven voor OOKJ een bijzonder groot deel uit van het BBP in Denemarken, Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, die hieraan elk meer besteden dan het door deskundigen aanbevolen minimum van 1%³⁸. Deze uitgaven nemen verschillende vormen aan en hebben niet dezelfde impact op de ontwikkeling en de kwaliteit van de diensten.

Geïntegreerde systemen

³⁶ In tegenstelling tot de gespecialiseerde aanpak, waarbij werknemers worden opgeleid en gekwalificeerd om te werken met kinderen in specifieke leeftijdsgroepen in bepaalde soorten instellingen (bijv. crèche, kleuterschool. (CORE-studie voor EC/DG EAC 2011).

³⁷ "Doing Better for Families", OESO, 2011.

³⁸ "Quality Targets in services for young Children", rapport van het EG-netwerk Kinderopvang, 1996.

Geïntegreerde systemen lijken meer samenhang te bieden tussen opvangstructuren en de rest van het educatief systeem, meer middelen voor kinderen onder de 3 en een betere vorming van het personeel³⁹. **Het gesplitste model**, waarbij de opvang van jonge kinderen (onder de 3) en het voorschoolse onderwijs (tot de leerplichtige leeftijd) worden gescheiden, is het meest gangbare in Europa. In andere landen hebben beleidsmakers een **geïntegreerd systeem** ontwikkeld waarbij het aanbod voor jonge kinderen deel uitmaakt van het onderwijsstelsel – Letland, Slovenië, Engeland, Schotland en Zweden – of het "bredere pedagogisch systeem" (Finland). In slechts een paar landen bestaan deze modellen naast elkaar (Denemarken, Griekenland, Spanje, Cyprus en Litouwen). De integratie van de opvangdiensten in een groter geheel veronderstelt een unitaire structuur en een gedeelde aanpak van toegang, subsidie, programma's en personeel. Dit levert een grotere financiële doelmatigheid op⁴⁰. Ook in een gesplitst systeem moet de interactie tussen opvang en onderwijs van kinderen worden bevorderd om te kunnen inspelen op alle behoeften (cognitieve, sociale, emotionele en fysieke)⁴¹.

Verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van OOJK-beleid

In tal van landen delen landelijke en plaatselijke overheden de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van OOJK-beleid. Een van de positieve gevolgen van de decentralisatie was dat diensten voor opvang en diensten voor onderwijs van jonge kinderen op plaatselijk niveau geïntegreerd werden en beter werden afgestemd op de plaatselijke behoeften. Decentralisatie kan echter ook bepaalde risico's met zich brengen. Het delegeren van bevoegdheden en verantwoordelijkheid kan de verschillen op het vlak van toegang en kwaliteit tussen regio's⁴² vergroten. Er is dan ook behoefte aan een meer algemene en geïntegreerde aanpak van OOJK-diensten op lokaal, regionaal en nationaal niveau, waarbij alle stakeholders - inclusief gezinnen - worden betrokken. Daarbij moet worden gestreefd naar nauwe sectoroverschrijdende samenwerking tussen de verschillende beleidsgebieden, zoals onderwijs, cultuur, sociale zaken, werkgelegenheid, gezondheid en justitie⁴³.

5. DE DOELSTELLINGEN VAN BARCELONA VERWEZENLIJKEN, EEN NIEUWE IMPULS BINNEN DE STRATEGIE VOOR EUROPA 2020

Meer dan tien jaar nadat de doelstellingen van Barcelona werden vastgesteld zijn de meeste lidstaten er nog niet in geslaagd ze ook te verwezenlijken. In verschillende lidstaten verslechtert de situatie bovendien. Er moet nog veel gebeuren om te kunnen zorgen voor voldoende opvang voor kinderen onder de drie. Bovendien blijven de kosten van deze diensten nog een belangrijk obstakel voor ouders omdat de openingsuren niet altijd compatibel zijn met hun beroepsmatige verplichtingen. Er moet dan ook verder worden geïnvesteerd in onderwijs en opvangfaciliteiten die van goede kwaliteit, universeel en voor iedereen toegankelijk zijn. Dit moet hoofdzakelijk gebeuren op het niveau van de lidstaten. De Commissie verleent steun op verschillende fronten.

De ontwikkeling van kinderopvang onder toezicht in het kader van het Europees semester

Deelname aan het arbeidsproces en toegang tot de arbeidsmarkt bevorderen voor tweede verdieners, door middel van passende belastingstimuli en betaalbare, goede kinderopvang

³⁹ Kaga Y., Bennett J., en Moss P., *Caring and Learning Together*, A Cross-national Study of Integration of Early Childhood Care and Education within Education, Unesco, Parijs, 2010.

⁴⁰ Tackling Social and Cultural Inequalities, Eurydice, 2009.

⁴¹ COM(2011) 66.

⁴² "Starting Strong II", OESO, 2007.

⁴³ Conclusies van de Raad over OOJK, 2011/C 175/03.

werd als een prioriteit aangeduid in de jaarlijkse groeianalyse⁴⁴. Negen lidstaten (AT, CZ, DE, HU, IT, MT, PL, SK, VK) kregen in 2012 een aanbeveling met betrekking tot de arbeidsparticipatie van vrouwen en de kwaliteit van de opvangdiensten in 2012. Zeven hiervan hadden ook in 2011 al een aanbeveling gekregen, terwijl dit voor Malta en Slowakije in 2012 de eerste maal was.

De structuurfondsen kunnen een belangrijk hefboomeffect hebben

In de periode 2007 - 2013 werd naar schatting 2,6 miljard euro van het Europees Sociaal Fonds toegewezen aan acties ter bevordering van de werkgelegenheid, de duurzame participatie van vrouwen aan de arbeidsmarkt en de combinatie van beroeps- en gezinsleven, met inbegrip van maatregelen om de toegang tot diensten voor kinderopvang en gezondheid voor zorgafhankelijken te vergemakkelijken. Verder werd tussen 2007 en 2013 ongeveer 616 miljoen euro van het Europees Ontwikkelingsfonds ter beschikking van de lidstaten gesteld voor de financiering van kinderopvanginfrastructuur⁴⁵. Vrijwel alle lidstaten hebben middelen ter beschikking gesteld van kinderopvangdiensten. De totale uitgaven variëren echter sterk per lidstaat en zijn afhankelijk van de uit hoofde van de structuurfondsen beschikbare middelen en het huidige aanbod van diensten.

In **Polen** speelt het ESF een belangrijke rol bij de tenuitvoerlegging en de werking van de institutionele kinderopvangdiensten in het kader van het operationele programma menselijk kapitaal (HC OP).

Sedert 2012 worden met behulp van één maatregel, waarvoor een bedrag is uitgetrokken van 46 miljoen euro, projecten gefinancierd (voor 85%) :

- steun voor de oprichting en werking van crèches en peuterspeelzalen, die ook de kosten voor de opvang van kinderen onder de 3 dekken, wanneer ten minste een ouder na een onderbreking in verband met de geboorte of de opvoeding van kinderen herintreedt op de arbeidsmarkt;
- steun voor kinderopvangdiensten.

Met de eerste oproep tot het indienen van voorstellen zullen 171 crèches en 23 peuterspeelzalen kunnen worden opgericht en 7 overeenkomsten worden gesloten voor het verlenen van kinderopvangdiensten. Deze maatregel maakt deel uit van een breder initiatief voor een hervorming van de regelgeving en een ruimer en diverser aanbod van kinderopvangdiensten ("Mulash"-programma).

Een soortgelijke maatregel bestaat al voor de cofinanciering van projecten ten behoeve van het voorschools onderwijs voor kinderen van 3 tot 5 jaar, waarvoor 369 miljoen euro is uitgetrokken.

De Commissie blijft samenwerken met de sociale partners

De sociale partners spelen samen met de overheden een belangrijke rol bij het vinden van een juiste balans tussen beroeps- en gezinsleven.

Versterking onderlinge samenwerking binnen de Commissie

De Commissie zal tevens de onderlinge samenwerking versterken van haar eigen diensten die belast zijn met de voor OJK relevante beleidslijnen (zoals justitie, grondrechten en burgerschap, onderwijs en cultuur, werkgelegenheid en sociaal beleid, volksgezondheid...).

Toezicht op de doelstellingen van Barcelona

De Commissie zal toezicht blijven houden op de doelstellingen van Barcelona door de lidstaten te helpen hun capaciteit op het gebied van de statistiek te ontwikkelen door het bijeenbrengen van gegevens te verbeteren en de manier waarop de methode te verfijnen die wordt gevolgd om voor het EU SILC-onderzoek het gebruik wordt van kinderopvangdiensten te meten, met name door vergelijkbare informatie te verzamelen over de obstakels die toegang tot deze diensten in de weg staan (kosten, vraag waaraan niet wordt voldaan, enz.).

⁴⁴ COM(2012) 750.

⁴⁵ Eind 2011 was 74% van deze middelen toegewezen aan geselecteerde projecten.

De Commissie zal de lidstaten blijven steunen

- Telkens wanneer dit nodig is, zal de Commissie tijdens de Europese semesters, specifieke aanbevelingen doen goedkeuren om de lidstaten ertoe aan te zetten de doelstellingen van Barcelona te verwezenlijken en ondanks de crisis overheidsmiddelen te blijven investeren.
- Bij de programmering van Europese fondsen zal de Commissie samenwerken met de lidstaten om de cofinancieringsmogelijkheden van de structuurfondsen en andere communautaire programma's, zoals "Erasmus voor iedereen", ten volle te benutten en tijdens de volgende programmeringsperiode, ook zorg te dragen voor de ontwikkeling van OJK-diensten en andere zorgafhankelijken, de opleiding van personeel en de verbetering van de diensten.

Het ontwikkelen van opvang voor kinderen in de voorschoolse leeftijd alleen stelt vrouwen en mannen nog niet in staat een vrije invulling te geven aan de combinatie van werk en gezin. Deze maatregel houdt geen rekening met de uitdagingen waarmee men in de verschillende levensfasen geconfronteerd wordt. De Commissie moet dan ook actie ondernemen:

- door een combinatie van maatregelen te bevorderen om een evenwicht te vinden tussen werk en gezin met behulp van regelingen voor flexibele werktijden, ouderschapsverlof en betaalbare en goede opvang voor kinderen onder de leerplichtige leeftijd, maar ook voor schoolgaande kinderen en pre-adolescenten buiten de schooluren en voor andere zorgafhankelijken.
- door de lidstaten ook aan te moedigen de al dan niet fiscale obstakels uit de weg te ruimen die de arbeidsparticipatie van vrouwen in de weg staan en vaders aan te moedigen meer gezinsverantwoordelijkheden op zich te nemen, met name door net als vrouwen ouderschapsverlof op te nemen.

Uit dit verslag blijkt dat de Commissie de vaste wil heeft om in het kader van haar bevoegdheden de realisatie van de doelstellingen van Barcelona en de ontwikkeling van betaalbare, toegankelijke en goede kinderopvangfaciliteiten te steunen, teneinde de belemmeringen voor de arbeidsparticipatie van ouders uit de weg te ruimen, de sociale integratie te stimuleren en gelijke kansen voor mannen en vrouwen te bevorderen.