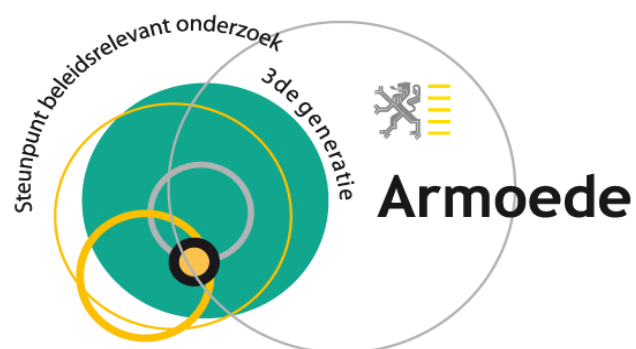




Ongelijkheid begint in de wieg

Society Case over 'Early Childhood Education and Care' (ECEC)

Michel Vandenbroeck

11/04/2013

VLAS-Studies 5

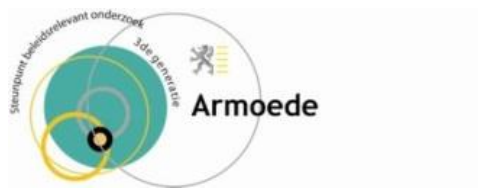
Het Vlaams Armoedesteunpunt is een samenwerkingsverband van UA, KU Leuven, KdG-Hogeschool en UGent.

Gelieve naar deze publicatie te verwijzen als volgt:

Vandenbroeck, M. (2013), Ongelijkheid begint in de wieg. Society Case over 'Early Childhood Education and Care'(ECEC), VLAS-Studies 5, Antwerpen: Vlaams Armoedesteunpunt.

Voor meer informatie over deze publicatie: michel.vandenbroeck@ugent.be of steven.groenez@kuleuven.be

Deze studie werd uitgevoerd in het kader van het Vlaamse armoedesteunpunt en werd gefinancierd door de Vlaams Minister bevoegd voor Armoedebestrijding, Ingrid Lieten.
De conclusies van deze publicatie vertolken niet noodzakelijk de visie van de opdrachtgever.



© 2013 Vlaams Armoedesteunpunt

p.a. Vlaams Armoedesteunpunt
Centrum OASes
Sint Jacobstraat 2 (M232)
2000 Antwerpen

Deze publicatie is ook beschikbaar via www.vlaamsarmoedesteunpunt.be

Inhoud

1.	Inleiding	4
2.	Wat onderzoek ons leert	5
3.	Kansen en uitdagingen voor Vlaanderen	6
4.	Kwaliteit	7

1. Inleiding

Deze “Society Case” handelt over het belang van het overheidsbeleid in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting van kinderen. Uit internationaal onderzoek en internationale beleidsdocumenten blijkt dat investeren in de voorschoolse leeftijd noodzakelijk is om te werken aan gelijke kansen voor kinderen van in de wieg en zelfs daarvoor. Geïndustrialiseerde landen kunnen het zich eenvoudigweg niet meer veroorloven om dit niet te doen. De meest recente gegevens over de evolutie van kinderarmoede tonen echter dat het in Vlaanderen de verkeerde kant opgaat. Dat is niet alleen een persoonlijk drama voor deze kinderen en hun ouders, maar heeft ook negatieve gevolgen voor ons allemaal. Kinderen die opgroeien in armoede worden immers kansen ontnomen om later hun plaats te vinden op de arbeidsmarkt en in de samenleving, en lopen een groter risico om later zelf arme ouders te worden. Deze intergenerationele armoedecyclus legt een hypotheek op het ontwikkelingspotentieel van een samenleving.

De overheid kan hier een reëel verschil maken maar dat vergt volgehouden investeringen en een consistent en structureel beleid. Concreet is het van belang primordiaal in te zetten op drie pijlers: maatschappelijke voorzieningen, herverdeling en tewerkstelling. Deze pijlers moeten ondersteund worden door een inclusief onderwijs-, gezondheidszorg- en huisvestingsbeleid, en dienen regionaal, lokaal en projectmatig aangevuld worden.

Onder maatschappelijke voorzieningen (1e pijler) verstaan we onder meer kwaliteitsvolle kinderopvang en kleuterschool (verder Early Childhood Education and Care: ECEC genoemd) die opgevat worden als basisvoorzieningen die voor alle kinderen, ongeacht de sociale achtergrond, toegankelijk en betaalbaar zijn. Het gaat dan om basisvoorzieningen die aansluiten bij de diverse noden en behoeften van ouders, inclusief van ouders die in armoede leven. Deze basisvoorzieningen moeten aangevuld worden met ondersteuning van de ouders en het is hiervoor van belang dat over sectoren heen wordt samengewerkt.

Investeren in ECEC mag dan noodzakelijk zijn, het is zeker niet voldoende om armoede of ongelijkheid te bestrijden. Kinderen die in Vlaanderen in armoede leven groeien vooral op in gezinnen waar onvoldoende wordt gewerkt en die over te weinig bestaansmiddelen beschikken om hun kinderen alle kansen te geven. Dit wijst op een probleem van tewerkstelling (2e pijler) enerzijds, en minimuminkomensbescherming (3e pijler) anderzijds. De zesde staatshervorming hevelt bevoegdheden over naar Vlaanderen die op beide dimensies een cruciale rol kunnen spelen (activeringsbeleid en kinderbijslag). Vlaanderen heeft voor het eerst beleidsinstrumenten in handen om zelf vorm te geven aan deze drie pijlers van een succesvol armoedebestrijdingsbeleid. Dit zou dan ook een momentum kunnen en moeten zijn om hier beleidsmatig sterk op in te zetten. Sociale mobiliteit, welzijn, geestelijke gezondheid, sociale cohesie hebben immers ook te maken met de mate van sociale ongelijkheid (Wilkinson & Pickett, 2009), die ook door andere beleidsdomeinen – en niveaus mee vorm gegeven wordt (fiscaliteit, sociale zekerheid, gezondheidszorg, huisvesting, onderwijs, ...). De ongelijkheid in het onderwijs, bijvoorbeeld, is in Vlaanderen groter dan elders in Europa. Dat gegeven, in combinatie met de slechte vooruitzichten wat de evolutie van kinderarmoede betreft, vormt een bedreiging voor de toekomst van Vlaanderen, zowel economisch als op het vlak van sociale cohesie. Indien Vlaanderen sociaal en economisch een toonaangevende regio wil blijven, dan is het noodzakelijk om in te zetten op de negatieve relatie tussen armoede en toekomstkansen van kinderen.

Deze society case gaat verder over ECEC, maar gaat ervan uit dat een beleid inzake ECEC een onderdeel is van een integraal armoedebelief dat ook oog heeft voor tewerkstelling, huisvesting, gezondheid en andere sectoren.

2. Wat onderzoek ons leert

Er is een overweldigende consensus in de wetenschappelijke literatuur en in internationale rapporten dat inzetten op de voorschoolse leeftijd een belangrijke rol speelt in de bestrijding van armoede. Uit internationaal onderzoek blijken volgende vaststellingen:

1. Kwaliteitsvolle kinderopvang en kleuterschool (verder Early Childhood Education and Care: ECEC genoemd), gepercipieerd als basisvoorzieningen kunnen positieve effecten hebben op zowel de verstandelijke als de sociale en emotionele ontwikkeling van kinderen. Het afgelopen decennium heeft hersenonderzoek ook inzicht verschaft in waarom dit zo is. Belangrijke delen van hersenen worden immers vóór de schoolleeftijd gevormd en een gebrek aan stimulering in die gevoelige periode is nadien heel wat moeilijker ongedaan te maken.
2. Er zijn in onderzoek ook heel wat positieve effecten aangetoond van projecten die kinderopvang en kleuteronderwijs combineren met de ondersteuning van ouders. Veeleer dan exclusief doelgroepspecifieke projecten en voorzieningen sorteren universeel toegankelijke, geïntegreerde diensten waarin kinderopvang, opvoedingsondersteuning, sociale en medische zorg gecombineerd worden, de beste effecten.
3. Deze effecten zijn vooral duidelijk bij kinderen die in armoedesituaties leven.
4. Die effecten kunnen erg lang doorwegen op de toekomstige ontwikkeling van de kinderen op verschillende levensdomeinen, waaronder ook de schoolloopbaan.
5. Die effecten zijn het duidelijkst als:
 - a) de ECEC deel uitmaakt van een ruime waaier van beleidsmaatregelen inzake de sociale welvaartsstaat (waaronder specifieke maatregelen gericht op de ondersteuning van gezinnen zoals ouderschapsverlof en tijdskrediet,)
 - b) de voorzieningen ruim toegankelijk zijn voor een gemengd doelpubliek, eerder dan doelgroepgericht
6. De positieve effecten treden enkel op als de voorzieningen van hoge kwaliteit zijn. Matige kwaliteit is niet voldoende en lage kwaliteit is schadelijk (zie verder voor wat onder kwaliteit begrepen wordt).
7. Kwaliteitsvolle basisvoorzieningen zijn een noodzakelijke voorwaarde om vrouwen en mannen toe te laten om maatschappelijk actief te zijn, onder meer om toe te treden tot de arbeidsmarkt. Omdat de bestaansmiddelen van een gezin vergroten naarmate de arbeidsintensiteit toeneemt, leveren basisvoorzieningen die ouders met jonge kinderen toelaten te werken meteen ook een directe bijdrage tot de bestrijding van kinderarmoede.

Om die redenen hecht ook de Europese Commissie in toenemende mate belang aan een ruim aanbod van kwaliteitsvolle basisvoorzieningen voor gezinnen met jonge kinderen.

“The European Council asks the Member States to take necessary measures to rapidly and significantly reduce child poverty, giving all children equal opportunities, regardless of their social background.” (Council of European Union, 2006: 24).

“Member States should invest more in pre-primary education as an effective means to establish the basis for future learning, preventing school drop-out, increasing equity of outcomes and overall skill levels.” (EC Communication on Efficiency and Equity in European Education and Training Systems, 2006: 5).

“Providing high quality ECEC is just as important as ensuring its availability and affordability, and attention needs to be devoted to issues such as environment and infrastructure, staffing, the curriculum, governance and quality assurance” (Council of the European Union, 2011: 5).

In **Bijlage 1** geven we een samenvatting van het toonaangevend onderzoek hierover, met nadruk op Europese studies, waaruit deze besluiten overtuigend getrokken worden. Daarin worden ook studies vermeld die de economische rentabiliteit van investeringen in de jonge leeftijd aantonen.

3. Kansen en uitdagingen voor Vlaanderen

Vlaanderen heeft een sterke basis om maximaal in te zetten op het welzijn van jonge kinderen :

- België heeft een stevig fundament van sociale bescherming en herverdeling. Uit een recent OESO rapport blijkt dat de sociale ongelijkheid in België minder toeneemt dan in de meeste OESO-landen (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2011). Ook Vlaanderen doet het relatief goed wat de inkomensongelijkheid betreft (Cantillon et al., 2011).
- De zesde staatshervorming hevelt een aantal cruciale bevoegdheden voor de bestrijding van kinderarmoede over naar de gewesten en gemeenschappen, zoals het activeringsbeleid en de kinderbijslagen. Dit laat Vlaanderen toe om een integraal en consistent beleid te voeren (Cantillon et al, 2012).
- Er is een universeel aanbod inzake gratis preventieve gezinsondersteuning van Kind en Gezin, dat ook de meest kwetsbare gezinnen in verregaande situaties van armoede en sociale uitsluiting in grote mate bereikt. De huidige plannen om van dit aanbod de draaischijf te maken voor meerdere gezinsondersteunende activiteiten kan dit alleen maar versterken (Vandeurzen, 2010).
- Er is een universeel toegankelijke kleuterschool, gratis en begeleid door hoog gekwalificeerd personeel.
- Er is een ruim aanbod aan kinderopvang. In 2010 waren er ruim 120.000 plaatsen erkend of met een attest van toezicht en dat aantal is sindsdien nog gestegen. De dekkingsgraad is nu bijna 50%, ruim boven het Europese gemiddelde voor de 0 tot 3 jarigen (Kind en Gezin, 2012). Het aanbod dekt vooralsnog de behoefte niet, maar er is een decreet Kinderopvang van Baby's en Peuters gestemd dat tegen 2020 de kinderopvang universeel toegankelijk moet maken (Vlaams Parlement, 2012).

Tegelijk staan we voor bijzondere uitdagingen:

- de kinderarmoede is gestegen en de meest recente cijfers tonen voorsnog geen knik in deze trend. In de periode 2005-2009 is de kinderarmoede in België significant gestegen van 15,3 tot 18,1% (Vandenbroucke, 2012). De meest recente cijfers voor 2010 tonen voorsnog geen knik in deze trend. Vlaanderen doet het als regio beter dan België in zijn geheel, maar ook hier staat de barometer op stormweer. Niet alleen noteren we een (weliswaar nog niet-significante) stijging van het armoederisico voor kinderen van 10,2 tot 10,8%, de kansarmoede-index van Kind en Gezin (op basis van een andere methodologie) is verdubbeld in de periode van 1997 tot 2010, van 4 tot 8,6%.
- de bevolkingsprognoses tonen een verwachte stijging van het aantal geboorten, vooral in de armere wijken van steden en gemeenten
- in zowat alle OESO landen, ook in Vlaanderen, hebben kinderen uit gezinnen die leven in armoede en sociale uitsluiting minder toegang tot kwaliteitsvolle basisvoorzieningen (zoals kinderopvang) dan kinderen uit meer begoede gezinnen.
- Hetzelfde geldt voor de toegang tot en het gebruik van verlofstelsels zoals ouderschapsverlof en tijdskrediet (Cantillon et al., 2010).
- De tewerkstellingsgroei in Vlaanderen (voor de crisis) heeft voornamelijk gezinnen waar al werd gewerkt bevoordeeld, waardoor de kloof tussen de werk-arme en de werk-rijke gezinnen is toegenomen. Recente analyses tonen dan ook dat er, in vergelijking met de best presterende landen, relatief *meer* kinderen in werk-arme gezinnen groot worden gebracht én dat deze kinderen ook een groter armoederisico kennen (Vandenbroucke, 2012).
- De overheveling van de kinderbijslagen naar de gemeenschappen is een bijzonder complexe operatie waar eigenlijk geen precedent voor bestaat. De kans is groot dat deze overheveling van bevoegdheden leidt tot een verregaand immobilisme in plaats van een uitgelezen ogenblik om hervormingen door te voeren (Cantillon, 2012).
- Er is nog onduidelijkheid in hoeverre de middelen beschikbaar zullen zijn om het decreet kinderopvang ten volle uit te voeren.

Gezien het belang van de algemene toegankelijkheid, geven we in **Bijlage 2** een overzicht van de belangrijkste Europese studies over ongelijke toegang tot ECEC en de oorzaken hiervan op macro (beleid), meso (voorzieningen) en micro (gezinnen) gebied. De nadruk ligt daarbij op kinderopvang, aangezien in Vlaanderen de toegang tot kleuterschool en preventieve gezondheidszorg gewaarborgd zijn.

4. Kwaliteit

Het geciteerde onderzoek toont bovendien aan dat de positieve effecten van ECEC enkel kunnen verwacht worden van voorzieningen van *hoge kwaliteit*. In voorzieningen van hoge kwaliteit leren kinderen samen leven in diversiteit en pluraliteit en krijgen kinderen én ouders alle kansen om zowel autonomie als onderlinge afhankelijkheid en solidariteit te beleven.

Voorzieningen van lage kwaliteit hebben eerder een negatief effect, vooral bij de jongste kinderen (baby's en peuters). Eén van de redenen hiervoor is dat bij lage kwaliteit kinderen blootgesteld worden aan langdurig hoge concentraties cortisol (een stress-hormoon) dat de hersenontwikkeling negatief beïnvloedt (Groeneveld, Vermeer, Van IJendoorn, & Linting, 2010; Gunnar, Van Ryzin, & Phillips, 2010).

Over de kwaliteit van opvoedingsondersteuning kunnen niet zomaar unanieme onderzoeksbevindingen gesteld worden. Opvoedingsondersteuning kan immers een waaier aan zeer uiteenlopende diensten inhouden, gaande van trainingen en adviesgesprekken (vb Triple P) tot vormen van sociale steun (vb ontmoetingsplaatsen voor ouders en kinderen). Geen enkele

vorm van opvoedingsondersteuning blijkt bovendien universeel steunend te zijn: wat voor de ene ouder ondersteunend is, kan voor de andere net een bron van stress zijn (Buysse, 2008).

Over de kwaliteit van ECEC kan men wel duidelijker zijn. Essentieel voor de ontwikkelingskansen die ECEC kan bieden is enerzijds het gevoel van welbevinden voor baby's en peuters (emotionele stabiliteit en veiligheid in de voorziening) en anderzijds de ontwikkelingsstimulering. Voor dit laatste is "serve and return" essentieel: de mate waarin de opvoeder (kinderbegeleider) ingaat op signalen van het kind, in een wederzijdse betekenisvolle interactie (National Scientific Council on the Developing Child, 2007). Hoewel de essentie dus in de interactie tussen opvoeder en kind ligt, is er een grote consensus over de belangrijkste **randvoorwaarden**.

Hieronder geven we een beknopt overzicht van de belangrijkste besluiten uit toonaangevend onderzoek over welke kwaliteitsaspecten de effecten op de ontwikkeling van kinderen bepalen in kinderopvang en kleuterschool.

Voorwaarden op het niveau van het beleid:

- Centrale regels en kwaliteitsmonitoring door de overheid hebben een positief effect op de kwaliteit van voorzieningen
- Subsidiëring van voorzieningen heeft betere effecten op de kwaliteit dan subsidiëring van gebruikers
- Voorzieningen die een sociale mix bereiken hebben betere effecten dan doelgroepgerichte voorzieningen specifiek gericht op gezinnen die in armoedesituaties leven
- Beleid dat de toegankelijkheid van ECEC bevordert is meer effectief dan beleid dat dwangmaatregelen aan ouders tot participatie oplegt

Voorwaarden op het niveau van voorzieningen

- groepsgrootte
- omringing (aantal kinderen per volwassene)
- stabiliteit (weinig wisselingen van personeel en groepssamenstelling)
- infrastructuur (ruimte en inrichting)
- ouderbeleid (betrekken van ouders en rekening houden met hun verwachtingen)
- kind-vrije uren en pedagogische begeleiding
- toegankelijkheidsbeleid dat een sociale mix realiseert

Voorwaarden op het niveau van het personeel

- hogere kwalificaties hebben een positief effect op de kwaliteit, meer dan ervaring
- die kwalificaties kunnen ofwel via vooropleiding, ofwel via langdurige begeleiding op de werkvloer verworven worden
- kortdurende vormingen hebben weinig effect
- arbeidsvoorwaarden hebben een sterk effect op retentie van goede personeelsleden en dus op de kwaliteit

In **Bijlage 3** geven we een overzicht van de belangrijkste onderzoeken over de kwaliteit van kinderopvang en kleuterschool.

Bibliografie

- Buyse, A. (2008). *Opvoedingsondersteuning. Ondersteuning van gezinnen vandaag: een onderzoek*. Gent: UGent - Gezinsbond.
- Cantillon, Ghysels, J., Spiessens, K. en Vercammen, K. (2010), De sociale gelaagdheid van het gebruik van verlofstelsels door ouders met jonge kinderen, Berichten/UA, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Antwerpen.
- Cantillon, B. (2012), De zesde staatshervorming: Quo vadis sociale zekerheid?, Berichten/UA, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Antwerpen.
- Cantillon, B., Van Lancker, W., Goedemé, T., Verbist, G. en Salanauskaite, L. (2012), Kinderbijslagen en armoede: kan de zesde staatshervorming het immobilisme doorbreken?, Berichten/UA, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Antwerpen.
- Groeneveld, M. G., Vermeer, H. J., Van IJendoorn, M. H., & Linting, M. (2010). Children's wellbeing and cortisol levels in home-based and center-based childcare. *Early Childhood Research Quarterly*, 25(4), 502-514.
- Gunnar, M. R., Van Ryzin, M. J., & Phillips, D. (2010). The rise in cortisol in family day care: Associations with aspects of care quality, child behavior and child sex. *Child Development*, 81(3), 851-869.
- Kind en Gezin. (2012). *Jaarverslag kinderopvang 2011*. Brussel: Kind en Gezin.
- National Scientific Council on the Developing Child. (2007). *The science of early childhood development: Closing the gap between what we know and what we do*. Cambridge MA: Center on the Developing Child at Harvard University.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2011). *Divided we stand*. Paris: O.E.C.D.
- Vandenbroucke, F. (2012), The Active Welfare State Revisited, CSB Working Paper No. 12/09, Herman Deleeck Centre for Social Policy, Antwerp.
- Vandeurzen, J. (2010). *Krijtlijnen voor de uitbouw van een versterkte preventieve gezinsondersteuning*. Brussel: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Vlaams Parlement. (2012). *Ontwerp van decreet houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters. Tekst aangenomen door de plenaire vergadering op 28 maart 2012*. Brussel: Vlaams Parlement.
- Wilkinson, R., & Pickett, K. (2009). *The spirit level: why more equal societies almost always do better*. Toronto: Allen Lane.