



Brussel, 22.5.2018  
COM(2018) 271 final

2018/0127 (NLE)

Voorstel voor een

**AANBEVELING VAN DE RAAD**

**betreffende stelsels voor onderwijs en opvang van hoge kwaliteit voor jonge kinderen**

{SWD(2018) 173 final}

## **TOELICHTING**

### **1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL**

#### **• Motivering en doel van het voorstel**

De eerste levensjaren<sup>1</sup> zijn het meest bepalend voor de ontwikkeling van de basiscompetenties en de leerdispositie, welke een grote invloed hebben op latere onderwijs- en arbeidsvooruitzichten en succes en tevredenheid in ruimere zin.

De Europese pijler van sociale rechten<sup>2</sup> bepaalt dat kinderen recht moeten hebben op betaalbare en kwaliteitsvolle vormen van onderwijs en opvang voor jonge kinderen. Verder moeten kinderen uit kansarme milieus recht hebben op specifieke maatregelen die gelijke kansen versterken.

In de mededeling "De Europese identiteit versterken via onderwijs en cultuur"<sup>3</sup> zet de Commissie haar visie voor een Europese onderwijsruimte uiteen, waar hoogwaardige, inclusieve voorzieningen voor onderwijs, opleiding en onderzoek niet worden belemmerd door grenzen en waar mensen kunnen profiteren van het rijke onderwijsaanbod in de Unie. Onderwijs en opvang van hoge kwaliteit voor jonge kinderen<sup>4</sup> maakt deel uit van deze visie, aangezien het de basis legt voor leren op latere leeftijd<sup>5</sup> en de vorming van identiteit en burgerschap.

Hoogwaardige voorzieningen spelen een doorslaggevende rol bij het verbeteren van de onderwijsresultaten, inclusief de ontwikkeling van sociale competenties. Onderzoek toont aan dat jonge kinderen die deelnemen aan onderwijs en opvang van hoge kwaliteit meer basisvaardigheden verwerven en minder kans lopen op schooluitval<sup>6</sup>. PISA, het OESO-programma voor de internationale beoordeling van leerlingen, toont eveneens aan dat vijftienjarigen die meer dan één jaar kleuteronderwijs volgden, hogere resultaten behaalden voor wiskunde. Leerlingen die geen kleuteronderwijs hadden gevolgd, liepen drie keer zo veel risico om slecht te presteren als leerlingen die meer dan één jaar kleuteronderwijs hadden gevolgd<sup>7</sup>.

Inclusieve vormen van onderwijs en opvang voor jonge kinderen leveren een wezenlijke bijdrage aan het uitvlakken van ongelijkheid en sociale uitsluiting. Zonder kleuteronderwijs van hoge kwaliteit zou al in een vroeg stadium een ontwikkelings- en vaardigheidskloof

---

<sup>1</sup> "Eerste levensjaren" verwijst in het kader van deze aanbeveling naar de eerste zes levensjaren.

<sup>2</sup> Raad van de Europese Unie (2017), "Interinstitutionele proclamatie betreffende de Europese pijler van sociale rechten" (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/nl/pdf>).

<sup>3</sup> Mededeling van de Commissie (2017), "De Europese identiteit versterken via onderwijs en cultuur - Bijdrage van de Europese Commissie aan de bijeenkomst van de leiders in Göteborg op 17 november 2017", [COM\(2017\) 673 final](#).

<sup>4</sup> Onder onderwijs en opvang voor jonge kinderen wordt elke regeling voor onderwijs en opvang voor kinderen vanaf de geboorte tot de leerplichtige leeftijd verstaan - ongeacht het bestel, de financiering, het werk- of lesrooster of de programma-inhoud - met inbegrip van dagopvang in kinderdagverblijven en gezinnen, met private en publieke middelen gefinancierde voorzieningen en voorschoolse voorzieningen en kleuteronderwijs.

<sup>5</sup> Stringher, C. (2016), "Assessment of learning to learn in early childhood: an Italian framework". Italian Journal of Sociology of Education, 1/2016.

<sup>6</sup> Europese Commissie (2014), "Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving" (<https://publications.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/7548dd37-c626-4e2d-bd70-625edf707adc/language-en>).

<sup>7</sup> OESO (2016), "Low-Performing Students: why they fall behind and how to help them succeed" (<https://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/low-performers-ebook-final.pdf?documentId=0901e72b82011e68>).

worden gevormd tussen kinderen met een verschillende sociaal-economische achtergrond<sup>8</sup>. Bijgevolg zou de overdracht van achterstand van generatie op generatie alleen maar worden versterkt. Ervaringen met onderwijs en opvang voor jonge kinderen bieden de kans om achterstand bij kinderen uit kansarme Roma-gemeenschappen alsook bij kinderen met een migratieachtergrond te voorkomen en te verminderen. Onderzoek toont aan dat van de jonge kinderen met een soortgelijke migratieachtergrond, de kinderen die in hun gastland onderwijs en opvang hebben genoten, betere resultaten behalen voor lezen<sup>9</sup>. Bovendien hebben voorzieningen voor onderwijs en opvang van hoge kwaliteit voor jonge kinderen een positieve invloed op de arbeidsparticipatie van ouders en dragen zij duidelijk bij aan het bereiken van meer gelijkheid tussen mannen en vrouwen.

Dit voorstel voor een aanbeveling van de Raad is bedoeld om lidstaten te ondersteunen bij hun inspanningen om de toegang tot en de kwaliteit van hun stelsels voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen te verbeteren, en erkent tegelijkertijd dat lidstaten daarbij de eerste verantwoordelijken zijn. In de aanbeveling wordt getracht om op Europees niveau tot een gezamenlijk inzicht te komen over datgene dat onderwijs en opvang voor jonge kinderen kwaliteitsvol maakt. Er worden instrumenten en beleidsvoorbeelden aangereikt om de lidstaten te ondersteunen in hun ambities om ervoor te zorgen dat hun stelsels en voorzieningen inclusief en van hoge kwaliteit zijn. Een recente beleidsevaluatie<sup>10</sup> toonde aan dat landen met een strategische kwaliteitsbenadering in vergelijking met andere landen meer vooruitgang boeken bij het ontwikkelen en verbeteren van de voorzieningen voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen. Toch beschikken maar weinig lidstaten over een kwaliteitskader of een gelijkwaardig beleidsdocument dat deze voorzieningen regelt. Daarom worden in dit voorstel de sleutelementen van een kwaliteitskader voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen voorgesteld die lidstaten kunnen gebruiken als inspiratie voor hun strategische onderbouwing van deze voorzieningen.

In de meeste EU-landen voldoen noch de kwaliteit noch het aantal plaatsen aan de verwachtingen. Op dit moment zijn er in de EU ruim 32 miljoen kinderen onder de leerplichtige leeftijd, maar slechts 15 miljoen van die jonge kinderen volgen onderwijs of gaan naar de opvang<sup>11</sup>. Hoewel het de ouders vrijstaat al dan niet van de voorzieningen gebruik te maken, is de vraag naar plaatsen in Europa groter dan het aanbod.

De Europese benchmark die werd vastgesteld met het oog op het strategische kader voor samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding<sup>12</sup> bepaalde dat ten minste 95 % van de kinderen tussen vier jaar en de leerplichtige leeftijd voor het basisonderwijs moet deelnemen aan kleuteronderwijs. Deze benchmark werd al bijna gehaald<sup>13</sup>. De doelstelling die

---

<sup>8</sup> Recent onderzoek toont aan dat dit al het geval kan zijn vanaf 12 maanden: Hurt H. en Betancourt M. (2017), "Turning 1 Year of Age in a Low Socioeconomic Environment: A Portrait of Disadvantage", *Journal of Developmental & Behavioral Pediatrics*: Volume 38 – uitgave 7 - blz. 493–500.

<sup>9</sup> OESO en Europese Unie (2015), "Indicators of Immigrant Integration 2015, Settling In" (<http://www.oecd.org/els/mig/Indicators-of-Immigrant-Integration-2015.pdf>).

<sup>10</sup> Lazzari A. et al. (2017), "The current state of national ECEC quality frameworks, or equivalent strategic policy documents, governing ECEC quality in EU Member States", NESET II-verslag (<http://nesetweb.eu/en/library/the-current-state-of-national-ecec-quality-frameworks-or-equivalent-strategic-policy-documents-governing-ecec-quality-in-eu-member-states/>).

<sup>11</sup> Europees Centrum voor politieke strategie (2017), "10 Trends Transforming the Education as We Know It" ([https://ec.europa.eu/epsc/publications/other-publications/10-trends-transforming-education-we-know-it\\_en](https://ec.europa.eu/epsc/publications/other-publications/10-trends-transforming-education-we-know-it_en)).

<sup>12</sup> Europese Commissie / Eurostat, Uw partner voor Europese statistieken - EU-benchmarks (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/education-and-training/eu-benchmarks>).

<sup>13</sup> Volgens de meest recente Europese onderwijs- en opleidingsmonitor van 2017 neemt 94,8 % van de kinderen tussen vier jaar en de leerplichtige leeftijd voor ISCED 1 deel aan het onderwijs ([http://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2017\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2017_en.pdf)).

in 2002 tijdens de Europese Raad in Barcelona werd overeengekomen (met het oog op een betere arbeidsparticipatie van vrouwen) bepaalde dat 33 % van de kinderen jonger dan drie jaar en 90 % van de kinderen tussen drie jaar en de leerplichtige leeftijd toegang moeten hebben tot deze voorzieningen. Een beoordeling van deze doelstellingen wordt samen met dit voorstel gepresenteerd<sup>14</sup>.

De kwaliteit van de voorzieningen is vaak ontoereikend en verschilt sterk in en tussen landen, tussen publieke en private instellingen, tussen stedelijke en landelijke of afgelegen gebieden, en tussen leeftijdsgroepen (0-3 en 3-6 jaar)<sup>15</sup>.

Het gebrek aan beschikbare en betaalbare plaatsen en de lage kwaliteit van de voorzieningen hebben verstrekende gevolgen<sup>16</sup>. De beperkte beschikbaarheid en/of betaalbaarheid van voorzieningen van hoge kwaliteit vormt met name een groot probleem voor kinderen die met een achterstand geboren worden, vanwege verschillende factoren, zoals armoede, handicap of discriminatie, of omdat ze een Roma- of migratieachtergrond hebben. De kans dat kinderen die opgroeien in armoede of sociale uitsluiting het goed doen op school, gezond zijn en zich later volledig kunnen ontplooiën, is in het huidige Europa nog steeds minder groot dan bij kinderen die het beter hebben<sup>17</sup>.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

De behoefte aan een betere toegang tot en kwaliteit van onderwijs en opvang voor jonge kinderen werd eveneens sterk beklemtoond in de mededeling van de Commissie betreffende ontwikkeling van scholen en uitstekend onderwijs<sup>18</sup> en de aanverwante conclusies van de Raad over ontwikkeling van scholen en uitstekend onderwijs<sup>19</sup>.

De aanbeveling van de Commissie "Investeren in kinderen: de vicieuze cirkel van achterstand doorbreken"<sup>20</sup> benadrukt hoe belangrijk het is dat toegang wordt geboden tot hoogwaardige, inclusieve vormen van onderwijs en opvang voor jonge kinderen, dat de betaalbaarheid ervan wordt gewaarborgd en dat het aanbod ervan wordt afgestemd op de behoeften van gezinnen, waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met de behoeften van kansarme kinderen.

---

<sup>14</sup> Verslag van de Commissie over de ontwikkeling van kinderopvangfaciliteiten voor jonge kinderen met het oog op een verbetering van de arbeidsparticipatie van vrouwen, een beter evenwicht tussen werk en privéleven voor werkende ouders en het ontstaan van duurzame en inclusieve groei in Europa (de "doelstellingen van Barcelona"), COM(2018) 273 final (<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/NL/COM-2018-273-F1-NL-MAIN-PART-1.PDF>).

<sup>15</sup> Lazzari, A.; Vandebroek, M. (2013), "Accessibility of ECEC for children from ethnic minority and low-income families" ([https://www.researchgate.net/publication/236347188\\_Accessibility\\_of\\_Early\\_Childhood\\_Education\\_and\\_Care\\_ECEC\\_for\\_children\\_from\\_ethnic\\_minority\\_and\\_low-income\\_families](https://www.researchgate.net/publication/236347188_Accessibility_of_Early_Childhood_Education_and_Care_ECEC_for_children_from_ethnic_minority_and_low-income_families)); Werkdocument van de diensten van de Commissie (2017), "Taking stock of the 2013 Recommendation on "Investing in children: breaking the cycle of disadvantage"", SWD(2017) 258 final.

<sup>16</sup> Vandebroek M. et al. (2018), "Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them", verslag van het Europees netwerk van economen en sociale wetenschappers inzake onderwijs (<https://publications.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/14194adc-fc04-11e7-b8f5-01aa75ed71a1/language-en>); zie ook Europese Commissie (2016), "Employment and Social Developments in Europe 2015".

<sup>17</sup> Aanbeveling 2013/112/EU van de Commissie (2013), "Investeren in kinderen: de vicieuze cirkel van achterstand doorbreken" (PB L 59 van 2.3.2013, blz. 5).

<sup>18</sup> Mededeling van de Commissie (2017), "Een goede start in het leven dankzij ontwikkeling van scholen en uitstekend onderwijs", COM(2017) 248 final.

<sup>19</sup> Conclusies van de Raad over ontwikkeling van scholen en uitstekend onderwijs, 2017/C 421/03.

<sup>20</sup> Aanbeveling 2013/112/EU van de Commissie van 20.2.2013, "Investeren in kinderen: de vicieuze cirkel van achterstand doorbreken" (PB L 59 van 2.3.2013, blz. 5).

In januari 2018 heeft de Commissie een voorstel aangenomen voor een aanbeveling van de Raad inzake sleutelcompetenties voor een leven lang leren<sup>21</sup>, waarin wordt verwezen naar onderwijs en opvang voor jonge kinderen en naar het belang van de ondersteuning van de ontwikkeling van competenties in het kleuteronderwijs, met een nadruk op sociale en emotionele competenties.

De Commissie heeft eveneens een voorstel aangenomen voor een aanbeveling van de Raad inzake de bevordering van gemeenschappelijke waarden, inclusief onderwijs en de Europese dimensie in lesgeven<sup>22</sup>. Dit voorstel onderstreept het belang van inclusief onderwijs voor alle leerlingen vanaf een jonge leeftijd.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Het voorstel hangt nauw samen met de Europese pijler van sociale rechten<sup>23</sup>, die onder beginsel 11 stelt dat kinderen recht hebben op betaalbare en kwaliteitsvolle voor- en vroegschoolse educatie en zorg.

De beschikbaarheid, toegankelijkheid en betaalbaarheid van kinderopvangfaciliteiten van hoge kwaliteit zijn eveneens belangrijke factoren die ouders in staat stellen actief te zijn op de arbeidsmarkt. De vooruitgang die de lidstaten hebben geboekt met betrekking tot de in 2002 door de Europese Raad in Barcelona overeengekomen doelstellingen wordt beoordeeld in een door de Europese Commissie gepubliceerd verslag<sup>24</sup>.

De mededeling over het evenwicht tussen werk en privéleven<sup>25</sup> erkent de behoefte om in heel Europa hoogwaardige formele zorg te verlenen om, met name voor vrouwen, de hindernissen om aan het werk te gaan weg te nemen. Dit kan bijdragen aan het verhogen van de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt en aan de gelijke economische zelfstandigheid van mannen en vrouwen, een prioriteit die werd gesteld in het Strategisch engagement voor gendergelijkheid 2016-2019 van de Commissie<sup>26</sup>. Het initiatief draagt derhalve bij aan de in het Verdrag<sup>27</sup> opgenomen doelstellingen omtrent gelijkheid van mannen en vrouwen wat hun kansen op de arbeidsmarkt betreft en de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid in de Unie.

In het EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020<sup>28</sup> en de aanbeveling van de Raad van 2013 over doeltreffende maatregelen voor integratie van de

---

<sup>21</sup> Europese Commissie (2018), "Voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake sleutelcompetenties voor een leven lang leren", [COM\(2018\) 24 final](#).

<sup>22</sup> Europese Commissie (2018), "Voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake de bevordering van gemeenschappelijke waarden, inclusief onderwijs en de Europese dimensie in lesgeven", [COM\(2018\) 23 final](#).

<sup>23</sup> Raad van de Europese Unie (2017), "Interinstitutionele proclamatie betreffende de Europese pijler van sociale rechten" (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/nl/pdf>).

<sup>24</sup> Verslag van de Commissie over de ontwikkeling van kinderopvangfaciliteiten voor jonge kinderen met het oog op een verbetering van de arbeidsparticipatie van vrouwen, een beter evenwicht tussen werk en privéleven voor werkende ouders en het ontstaan van duurzame en inclusieve groei in Europa (de "doelstellingen van Barcelona"), COM(2018) 273 final (<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/NL/COM-2018-273-F1-NL-MAIN-PART-1.PDF>).

<sup>25</sup> Mededeling van de Commissie (2017), "Een initiatief om het evenwicht tussen werk en privéleven voor werkende ouders en mantelzorgers te ondersteunen", [COM\(2017\) 252 final](#).

<sup>26</sup> Europese Commissie (2015), "Strategisch engagement voor gendergelijkheid 2016-2019" (<https://publications.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/24968221-eb81-11e5-8a81-01aa75ed71a1/language-nl>).

<sup>27</sup> Artikel 153 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

<sup>28</sup> Mededeling van de Commissie (2011), "Een EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020", [COM\(2011\) 173 definitief](#).

Roma in de lidstaten<sup>29</sup> worden de lidstaten opgeroepen om de toegang tot en de kwaliteit van onderwijs en opvang voor jonge kinderen te verbeteren, onder meer met gerichte ondersteuning van Roma-kinderen.

Het Actieplan inzake de integratie van onderdanen van derde landen<sup>30</sup> en de mededeling betreffende de bescherming van migrerende kinderen<sup>31</sup> erkennen dat onderwijs en opvang voor jonge kinderen uiterst belangrijk is voor de integratie van families en kinderen uit derde landen. Het initiatief draagt bij tot het wegnemen van de belemmeringen voor de toegang van jongens en meisjes uit derde landen tot kleuteronderwijs te bevorderen, het waarborgen dat alle kinderen de kans krijgen zich volledig te ontplooiën en het ondersteunen van de integratie van migrerende kinderen.

Het Europees semester heeft het vraagstuk van onderwijs en opvang voor jonge kinderen naar de voorgrond geschoven en verschillende lidstaten hebben landspecifieke aanbevelingen inzake kinderopvang en inclusief onderwijs ontvangen. De richtsnoeren inzake werkgelegenheid onderstrepen het belang van toegang tot betaalbare en hoogwaardige vormen van onderwijs en opvang voor jonge kinderen. De jaarlijkse groeianalyse 2018 verwijst naar dat belang uit het oogpunt van beleidsmaatregelen voor gelijke kansen, sociale integratie en evenwicht tussen werk en privéleven. Het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2018 verwijst eveneens naar de vooruitgang die de lidstaten op dit gebied hebben geboekt, en ziet in het bijzonder toe op de toegang tot onderwijs en opvang voor jonge kinderen onder drie jaar in het kader van het scorebord van de sociale pijler<sup>32</sup>. Het combineren van werk en gezin moet worden bevorderd, in het bijzonder door toegang te bieden tot langdurige zorg en tot betaalbare en hoogwaardige vormen van onderwijs en opvang voor jonge kinderen.

Ook de Europese structuur- en investeringsfondsen spelen tot slot een belangrijke rol bij het ondersteunen van investeringen in toegankelijke, betaalbare en hoogwaardige infrastructuur en voorzieningen.

## **2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID**

### **• Rechtsgrondslag**

Het initiatief is in overeenstemming met artikel 165 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. In artikel 165, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie staat dat de Unie bijdraagt tot de ontwikkeling van onderwijs van hoog gehalte door samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en zo nodig door hun activiteiten te ondersteunen en aan te vullen, met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud en de opzet van het onderwijsstelsel.

Het initiatief voorziet niet in een uitbreiding van de regelgevingsbevoegdheid van de EU en legt de lidstaten geen dwingende verbintenissen op. De lidstaten bepalen zelf, overeenkomstig de nationale omstandigheden, hoe zij de aanbeveling van de Raad het beste ten uitvoer kunnen leggen.

---

<sup>29</sup> [Aanbeveling van de Raad van 9 december 2013 over doeltreffende maatregelen voor integratie van de Roma in de lidstaten](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32013H1224(01)) (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32013H1224(01)).

<sup>30</sup> Mededeling van de Commissie (2016), "Actieplan inzake de integratie van onderdanen van derde landen", [COM\(2016\) 377 final](#).

<sup>31</sup> Mededeling van de Commissie (2017), "Bescherming van migrerende kinderen", [COM\(2017\) 211 final](#).

<sup>32</sup> "Social Scoreboard. Monitoring EU Member States' Performance under the European Pillar of Social Rights" ([https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-scoreboard-2018-country-reports\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-scoreboard-2018-country-reports_en.pdf)).

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

De Commissie neemt maatregelen om lidstaten verder aan te moedigen om samen te werken op het gebied van onderwijs en opvang voor jonge kinderen<sup>33</sup>, voortbouwend op belangrijke resultaten die al werden behaald, waaronder in het bijzonder het voorstel van de deskundigengroep voor een kwaliteitskader voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen van 2014<sup>34</sup>.

Actie op EU-niveau kan een toegevoegde waarde bieden doordat de EU:

- kan gebruikmaken van de kennis en expertise binnen de Unie en de samenwerking kan voortzetten op basis van het voorgestelde kwaliteitskader als gemeenschappelijk referentie-instrument;
- lidstaten verder kan ondersteunen bij hun inspanningen om hun voorzieningen te hervormen;
- lidstaten kan ondersteunen bij hun inspanningen door Europese instrumenten aan te reiken, zoals een reeks kwaliteitsindicatoren.

- **Evenredigheid**

Het voorstel heeft tot doel aanbevelingen uit te werken in overeenstemming met de vijf dimensies van het kwaliteitskader, waaraan mogelijke beleidsreacties op de belangrijkste uitdagingen in de sector worden toegevoegd. De lidstaten kunnen op die manier de aanbeveling van de Raad gebruiken naargelang hun specifieke context. De lidstaten beslissen zelf welke benadering zij zullen volgen om verbeteringen aan te brengen aan hun respectieve stelsels.

- **Keuze van het instrument**

Een aanbeveling van de Raad is een passend instrument op het gebied van onderwijs en opleiding, omdat de EU op dit gebied een ondersteunende bevoegdheid heeft. Het is een instrument dat al vaak voor Europese maatregelen op het gebied van onderwijs en opleiding is gebruikt. Als juridisch instrument duidt een aanbeveling op het belang dat de lidstaten aan de maatregelen in de tekst hechten en biedt een aanbeveling een sterkere politieke grondslag voor samenwerking op dit gebied, met volledige eerbiediging van de bevoegdheid van de lidstaten op het gebied van onderwijs en opleiding.

### **3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING**

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

Niet van toepassing.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

In december 2016 woonden 250 deskundigen, beleidsmakers en praktijkmensen de conferentie "A Great start in life! The best possible education in the early years" bij. Bij de

---

<sup>33</sup> Gezamenlijk verslag 2015 van de Raad en de Commissie over de uitvoering van het strategisch kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding (ET 2020) — *Nieuwe prioriteiten voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding*, [2015/C 417/04](#).

<sup>34</sup> Thematische werkgroep onderwijs en opvang voor jonge kinderen (2014), "Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care" ([http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf)).

voorbereiding van dit voorstel werd naar behoren rekening gehouden met de conclusies van de conferentie<sup>35</sup>. De relevante bevindingen tijdens de openbare raadplegingen over het initiatief voor het evenwicht tussen werk en privéleven<sup>36</sup> en de Europese pijler van sociale rechten<sup>37</sup> werden verder in aanmerking genomen.

De Commissie organiseerde op 31 januari 2018 een gerichte raadpleging van belanghebbenden die volgde op een reeks voorafgaande raadplegingen over voorstellen voor de grondbeginselen van een kwaliteitskader voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen<sup>38</sup>. De deelnemers waren vertegenwoordigers van de lidstaten en van tal van maatschappelijke organisaties, zoals organisaties die actief zijn op het gebied van onderwijs en een leven lang leren, organisaties die zich inzetten voor de bescherming en de rechten van het kind, verenigingen voor ouders en gezinnen, netwerken voor de bestrijding van sociale ongelijkheid, bureaus voor personen met speciale onderwijsbehoeften en personen met een handicap, en onderwijsvakbonden. De bijeenkomst van belanghebbenden heeft de algemene benadering bevestigd en toegejuicht en gaf meer inzicht in de actuele uitdagingen en mogelijke oplossingen binnen de sector.

- Belanghebbenden wezen op de behoefte aan sociale integratie en de beschrijving van specifieke groepen kinderen (of gezinnen) opdat deze niet buiten beschouwing worden gelaten. Zij wezen nogmaals op het belang van constante kwaliteit op elke plek, ook in landelijke gebieden, en herhaalden dat de aandacht moet worden gericht op de behoeften van kinderen, dat doelstellingen en doelen moeten worden vastgesteld die zijn afgestemd op de verschillende leeftijden en dat meer nadruk moet worden gelegd op spelenderwijs leren.
- Belanghebbenden gaven ook aan dat het kwaliteitskader niet enkel mag worden beschouwd als instrument om minimumnormen vast te leggen en dat lidstaten moeten worden aangemoedigd om hoogwaardige voorzieningen aan te reiken. De aanbeveling van de Raad moet daarnaast lidstaten of stelsels ondersteunen, en moet de nodige flexibiliteit waarborgen opdat de verschillende landen hun eigen kwaliteitsbenadering kunnen herzien.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

De afgelopen twee jaar heeft de Commissie samengewerkt met vooraanstaande deskundigen uit de EU om kwaliteitsfactoren te definiëren<sup>39</sup> en zelfbeoordelingsinstrumenten te ontwikkelen. Andere belangrijke bronnen worden hieronder vermeld:

---

<sup>35</sup> Europese Commissie (2016), "Great Start in Life", conferentieverlag ([https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/great-start-life-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/great-start-life-report_en.pdf)).

<sup>36</sup> Europese Commissie (2017), "Report on the public consultation on possible action addressing the challenges of work-life balance faced by working parents and caregivers" (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1311&langId=nl&moreDocuments=yes>).

<sup>37</sup> Openbare raadpleging over de Europese pijler van sociale rechten (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=nl&catId=699&consultId=22&visib=0&furtherConsult=yes>).

<sup>38</sup> Bijvoorbeeld: Europese vereniging van dienstverleners voor personen met een handicap (2016), "Statement on Early Childhood Intervention" ([http://www.easpd.eu/sites/default/files/sites/default/files/Policy/Education/easpd\\_statement\\_on\\_early\\_childhood\\_intervention.pdf](http://www.easpd.eu/sites/default/files/sites/default/files/Policy/Education/easpd_statement_on_early_childhood_intervention.pdf)); Europese Oudervereniging (2015), "The Best Interest of the Young Child: Position Paper on Early Childhood Education and Care Needs and Provisions from the Parents' Perspective".

<sup>39</sup> Europese Commissie (2018), "Monitoring the Quality of Early Childhood Education and Care – Complementing the 2014 ECEC Quality Framework proposal with indicators"



- 1) Gegevens over toegang, deelname en kwaliteit worden gehaald bij Eurydice (2016), "Key Data on Early Childhood Education and Care", de Onderwijs- en opleidingsmonitor (2017) en de OESO (2017), "Starting Strong V: Key indicators on early childhood education and care".
- 2) CARE (Curriculum and Quality Analysis and Impact Review of European Early Childhood Education and Care) (2016), "Policy Recommendations on quality". Dit multidisciplinaire Europese onderzoeksproject reikte conclusies en aanbevelingen aan over leerprogramma's, kwaliteit, welzijn, impact, toegang, financiering en beheer, en de rol van professionals.
- 3) EENEE (2017), "Benefits of early childhood education and care and the conditions under which they can be obtained". In dit verslag worden verschillende soorten determinanten voorgesteld die een invloed kunnen hebben op het al dan niet realiseren van deze mogelijke voordelen.
- 4) NESET (2017), "Current state of national early childhood education and care quality frameworks, or equivalent strategic policy documents, governing early childhood education and care quality in EU Member States".
- 5) Werkdocument van de diensten van de Commissie over de tenuitvoerlegging van de aanbeveling "Investeren in kinderen"<sup>40</sup> dat samen met de Europese pijler van sociale rechten werd gepubliceerd.

Ook het Europees platform voor investeringen in kinderen reikt empirisch onderbouwde goede praktijken aan voor de tenuitvoerlegging van de aanbeveling "Investeren in kinderen", evenals geactualiseerde landprofielen over het kinder- en gezinsbeleid in de EU.

- **Effectbeoordeling**

Aangezien de maatregelen de initiatieven van de lidstaten aanvullen en de voorgestelde activiteiten op vrijwillige basis worden uitgevoerd, en gezien de reikwijdte van de verwachte effecten, is er geen effectbeoordeling uitgevoerd. Het voorstel werd wel ontwikkeld op basis van eerdere studies, de raadpleging van de lidstaten en de raadpleging van belanghebbenden.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Niet van toepassing.

- **Grondrechten**

Deze aanbeveling is in overeenstemming met de grondrechten en de beginselen die in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn erkend, waaronder het recht op onderwijs, de eerbiediging van de culturele, godsdienstige en taalverscheidenheid, en non-discriminatie. In de aanbeveling worden met name de in artikel 24 vastgelegde rechten van het kind bevorderd, en wordt rekening gehouden met het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind, met name met artikel 29, lid 1, punt c), waarin staat dat het onderwijs aan het kind dient te zijn gericht op: het bijbrengen van eerbied voor de ouders van het kind, voor zijn of haar eigen culturele identiteit, talen en waarden, voor de nationale waarden van het land waar

---

(<https://publications.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/825252b4-3ec6-11e8-b5fe-01aa75ed71a1/language-nl/format-PDF/source-69837044>).

<sup>40</sup> Werkdocument van de diensten van de Commissie (2017), "Taking stock of the 2013 Recommendation on "Investing in children: breaking the cycle of disadvantage"", SWD(2017) 258 final; zie ook: Aanbeveling 2013/112/EU van de Commissie van 20.2.2013, "Investeren in kinderen: de vicieuze cirkel van achterstand doorbreken" (PB L 59 van 2.3.2013, blz. 5).

het kind woont, het land waar het is geboren, en voor andere beschavingen dan de zijne of hare<sup>41</sup>. Deze aanbeveling moet worden toegepast overeenkomstig deze rechten en beginselen.

#### **4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING**

De in deze aanbeveling voorgestelde maatregelen met gevolgen voor de begroting zullen worden gesteund uit de bestaande middelen van het Erasmus+-programma en eventueel ook Horizon 2020 of Europese structuur- en investeringsfondsen, op voorwaarde dat de bepalingen van de betrokken basishandelingen voorzien in zulke steun. Dit initiatief doet geen afbreuk aan de onderhandelingen over het volgende meerjarig financieel kader en toekomstige programma's.

Er zijn geen aanvullende middelen uit de EU-begroting nodig.

#### **5. OVERIGE ELEMENTEN**

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

De vooruitgang wordt opgevolgd aan de hand van vergaderingen van de onlangs in het kader van Onderwijs en opleiding 2020 opgerichte werkgroep voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen, die een forum aanreikt voor wederzijds leren en de uitwisseling van goede praktijken.

Het Europees semester blijft een cruciaal instrument om het aanbod aan voorzieningen voor onderwijs en opvang van goede kwaliteit voor jonge kinderen op te volgen, ook met betrekking tot de Barcelona-doelstelling<sup>42</sup>, en zal verdere richtsnoeren verstrekken aan de lidstaten, in voorkomend geval onder meer aan de hand van landspecifieke aanbevelingen.

Een mogelijke nieuwe benchmark voor de voorzieningen voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen zal verder met de lidstaten worden besproken. Daarbij kan worden gedacht aan een mogelijke herziening van de Barcelona-doelstelling voor de voorziening van formele kinderopvang, mogelijke benchmarking in het kader van het Europees semester, en de herziening van de benchmark die werd gedefinieerd in het strategisch kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding (Onderwijs en opleiding 2020)<sup>43</sup>.

De Commissie zal verslag uitbrengen aan de Raad over de vorderingen bij de tenuitvoerlegging van de aanbeveling in overeenstemming met de verslagleggingsmodaliteiten van het strategisch kader voor samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding.

- **Toelichtende stukken (bij richtlijnen)**

Niet van toepassing.

- **Artikelsgewijze toelichting**

#### **Bepalingen van de lidstaten**

In het voorstel wordt aanbevolen dat de lidstaten de toegang tot en de kwaliteit van de voorzieningen voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen verbeteren. In de bijlage bij het voorstel wordt een EU-kwaliteitskader voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen naar voren geschoven.

---

<sup>41</sup> Verenigde Naties (1989), Verdrag inzake de rechten van het kind, aangenomen op 20.11.1989.

<sup>42</sup> Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Barcelona, 15-16 maart 2002, SN 100/1/02 REV 1 ([www.consilium.europa.eu/media/20937/71027.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/20937/71027.pdf)).

<sup>43</sup> Gezamenlijk verslag 2015 van de Raad en de Commissie over de uitvoering van het strategisch kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding (ET 2020) — *Nieuwe prioriteiten voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding*, [2015/C 417/04](http://2015/C_417/04).

De lidstaten worden in het voorstel uitgenodigd om de belangrijkste uitdagingen van hun sectoren van onderwijs en opvang voor jonge kinderen aan te pakken. Het voorstel omvat beleidsmogelijkheden die:

- waarborgen dat voorzieningen voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen toegankelijk, betaalbaar en inclusief zijn;
- de professionalisering van het personeel ondersteunen, afhankelijk van de bestaande niveaus van vakbekwaamheid en de arbeidsomstandigheden;
- de ontwikkeling van leerprogramma's voor jonge kinderen stimuleren opdat ze tegemoetkomen aan de welzijns- en onderwijsbehoeften van kinderen;
- een transparante opvolging en evaluatie van de voorzieningen aanmoedigen op alle bestuursniveaus;
- instaan voor een toereikende financiering en een rechtskader voor de voorzieningen, waarbij onder meer nationale of regionale op maat gemaakte kwaliteitskaders voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen worden ontwikkeld en onderhouden.

### **Bepalingen van de Commissie**

In de aanbeveling wordt voorgesteld de volgende voornemens van de Commissie toe te juichen:

- de uitwisseling van ervaringen en goede praktijken tussen lidstaten in het licht van het strategisch kader voor samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding (ET 2020 - Onderwijs en opleiding 2020) te vergemakkelijken;
- financiële middelen van de Europese Unie beschikbaar te stellen ter ondersteuning van de verbetering van de beschikbaarheid en kwaliteit van de voorzieningen, met name via het Erasmus+-programma en de Europese structuur- en investeringsfondsen;
- naar aanleiding van de raadplegingen met lidstaten voor te stellen om de benchmark Onderwijs en opleiding 2020, de Barcelona-doelstellingen evenals de mogelijke benchmarking van onderwijs en opvang voor jonge kinderen in het kader van het Europees semester en de tenuitvoerlegging van de pijler van sociale rechten te herzien.

Voorstel voor een

## AANBEVELING VAN DE RAAD

### betreffende stelsels voor onderwijs en opvang van hoge kwaliteit voor jonge kinderen

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 165,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Europese pijler van sociale rechten<sup>44</sup> bepaalt in het 11e beginsel dat alle kinderen recht hebben op betaalbare en kwaliteitsvolle voor- en vroegschoolse educatie en zorg. Dit stemt overeen met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie<sup>45</sup>, waarin erkend wordt dat onderwijs een recht is, en met duurzameontwikkelingsdoelstelling 4.2 van de Verenigde Naties<sup>46</sup>, die stelt dat tegen 2030 alle jongens en meisjes toegang moeten hebben tot ontwikkeling, zorg en kleuteronderwijs van hoge kwaliteit.
- (2) In de mededeling "De Europese identiteit versterken via onderwijs en cultuur"<sup>47</sup> zet de Europese Commissie haar visie voor een Europese onderwijsruimte uiteen, en erkent zij daarmee de rol die onderwijs en opvang voor jonge kinderen speelt bij het leggen van een stevige basis voor leren op school en een leven lang leren. In de conclusies van de Raad over ontwikkeling van scholen en uitstekend onderwijs<sup>48</sup> en het voorstel van de Commissie voor een aanbeveling van de Raad inzake sleutelcompetenties voor een leven lang leren<sup>49</sup> wordt nogmaals gewezen op de sleutelrol die onderwijs en opvang voor jonge kinderen kan spelen bij het bevorderen van leren voor alle kinderen, hun welzijn en hun ontwikkeling.
- (3) Zowel beleidsmakers als onderzoekers erkennen dat kinderen op jonge leeftijd<sup>50</sup> de basis leggen en de vaardigheden verwerven om een leven lang te leren. Leren is een geleidelijk proces: op jonge leeftijd een sterke basis leggen is een absolute voorwaarde om meer competenties te ontwikkelen en succes te boeken in het onderwijs en is evenzeer cruciaal voor de gezondheid en het welzijn van kinderen. Onderwijs en opvang voor jonge kinderen moet derhalve worden beschouwd als de basis van onderwijs- en opleidingsstelsels en moet integraal deel uitmaken van het onderwijscontinuüm.

---

<sup>44</sup> Raad (2017), "Interinstitutionele proclamatie betreffende de Europese pijler van sociale rechten" (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/nl/pdf>).

<sup>45</sup> Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, [2012/C 326/02](#).

<sup>46</sup> Duurzameontwikkelingsdoelstelling 4, [VN SDG 4.2](#).

<sup>47</sup> Mededeling van de Commissie (2017), "De Europese identiteit versterken via onderwijs en cultuur - Bijdrage van de Europese Commissie aan de bijeenkomst van de leiders in Göteborg op 17 november 2017", [COM\(2017\) 673 final](#).

<sup>48</sup> Conclusies van de Raad over ontwikkeling van scholen en uitstekend onderwijs, [2017/C 421/03](#).

<sup>49</sup> Europese Commissie (2018), "Voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake sleutelcompetenties voor een leven lang leren", [COM\(2018\) 24 final](#).

<sup>50</sup> "Op jonge leeftijd" wordt gedefinieerd als zijnde de leeftijd vanaf de geboorte tot doorgaans 6 jaar, wat overeenstemt met onderwijsniveau ISCED 0.

- (4) Alle kinderen, en in het bijzonder kansarme kinderen, hebben baat bij de deelname aan onderwijs en opvang voor jonge kinderen. Het verhindert het ontstaan van vaardigheidskloven in een vroeg stadium en is dus een essentieel instrument om ongelijkheid en onderwijsarmoede te bestrijden. Voorzieningen voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen moeten deel uitmaken van een geïntegreerd pakket beleidsmaatregelen dat berust op de rechten van het kind, om zodoende de resultaten voor kinderen te verbeteren en de overdracht van achterstand van generatie op generatie een halt toe te roepen. Betere voorzieningen helpen derhalve om de verbintenissen na te komen die werden aangegaan in de aanbeveling van de Commissie "Investeren in kinderen: de vicieuze cirkel van achterstand doorbreken"<sup>51</sup> en de aanbeveling van de Raad van 2013 over doeltreffende maatregelen voor integratie van de Roma in de lidstaten<sup>52</sup>.
- (5) De deelname aan onderwijs en opvang voor jonge kinderen heeft tal van voordelen<sup>53</sup> voor zowel individuen als de samenleving als geheel, gaande van een beter opleidingsniveau en betere arbeidsmarkresultaten tot minder sociale en educatieve interventies en hechtere en inclusievere samenlevingen. Kinderen die meer dan één jaar kleuteronderwijs volgden, behaalden op vijftienjarige leeftijd betere resultaten voor wiskunde in de PISA-studies<sup>54</sup>. De deelname van jonge kinderen aan onderwijs en opvang van goede kwaliteit blijkt een belangrijke factor te zijn om schooluitval te voorkomen<sup>55</sup>.
- (6) Onderwijs speelt van bij het prille begin een cruciale rol om te leren samenleven in heterogene maatschappijen. Deze voorzieningen kunnen de sociale samenhang en integratie op verscheidene manieren versterken. Zij kunnen dienen als ontmoetingsplaatsen voor gezinnen. Zij kunnen eveneens bijdragen aan de ontwikkeling van taalcompetenties van kinderen, zowel in de taal van de voorziening als in de moedertaal. Jonge kinderen die ervaring opdoen met onderwijs en opvang ontdekken via sociaal-emotioneel leren hoe ze empathisch moeten zijn en komen meer te weten over hun rechten, gelijkheid, tolerantie en diversiteit.
- (7) Het rendement van investeringen is het hoogst in de eerste stadia van het onderwijstraject, in het bijzonder voor kinderen uit kansarme milieus<sup>56</sup>. Investeren in onderwijs en opvang voor jonge kinderen is een vroegtijdige investering in menselijk kapitaal met een hoog rendement.
- (8) De beschikbaarheid, toegankelijkheid en betaalbaarheid van kinderopvangfaciliteiten van hoge kwaliteit zijn verder belangrijke factoren die vrouwen, en ook mannen, met zorgtaken in staat stellen actief te zijn op de arbeidsmarkt, zoals erkend door de

---

<sup>51</sup> Aanbeveling 2013/112/EU van de Commissie van 20.2.2013, "Investeren in kinderen: de vicieuze cirkel van achterstand doorbreken" (PB L 59 van 2.3.2013, blz. 5).

<sup>52</sup> Aanbeveling van de Raad van 9 december 2013 over doeltreffende maatregelen voor integratie van de Roma in de lidstaten.

<sup>53</sup> Vandenbroeck M. et al (2017), "Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them", verslag van het Europees netwerk van economen en sociale wetenschappers inzake onderwijs (<http://www.eenee.de/eeneeHome/EEENEE/Analytical-Reports.html>).

<sup>54</sup> OESO (2016), "Education at a Glance" (<http://www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm>).

<sup>55</sup> Europese Commissie (2014), "Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving" (<https://publications.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/7548dd37-c626-4e2d-bd70-625edf707adc/language-en>).

<sup>56</sup> Heckman, J.J. en Mosso, S. (2014), "The Economics of Human Development and Social Mobility". *Annual Reviews of Economics*, 6, 689-733.

Europese Raad van Barcelona van 2002, het Europees pact voor gendergelijkheid<sup>57</sup> en de op 26 april 2017 aangenomen mededeling van de Commissie betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven<sup>58</sup>. De arbeidsparticipatie van vrouwen draagt rechtstreeks bij aan een betere sociaal-economische situatie van het gezin en aan de economische groei.

- (9) Onderwijs en opvang voor jonge kinderen is pas een goede investering als de voorzieningen van hoge kwaliteit, toegankelijk, betaalbaar en inclusief zijn. Uit gegevens blijkt dat enkel hoogwaardige voorzieningen voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen voordelen opleveren; voorzieningen van lage kwaliteit hebben een aanzienlijke negatieve invloed op kinderen en de samenleving als geheel<sup>59</sup>. In het kader van beleidsmaatregelen en hervormingen moeten kwaliteitsoverwegingen voorrang krijgen.
- (10) Lidstaten geven in het algemeen veel minder uit aan onderwijs en opvang voor jonge kinderen dan aan basisonderwijs. Zoals wordt aangetoond in het voortgangsverslag met betrekking tot de Barcelona-doelstellingen<sup>60</sup> zijn er op dit moment niet voldoende plaatsen beschikbaar in de voorzieningen voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen en is de vraag in bijna alle landen groter dan het aanbod. Het gebrek aan beschikbaarheid, toegankelijkheid en betaalbaarheid blijkt een van de grootste hinderpalen te zijn voor het gebruik van deze voorzieningen<sup>61</sup>.
- (11) In zijn Resolutie van 14 september 2017 over een nieuwe agenda voor vaardigheden voor Europa<sup>62</sup> verzoekt het Europees Parlement de lidstaten om de kwaliteit van en de toegang tot onderwijs en opvang voor jonge kinderen te verbeteren en iets te doen aan het gebrek aan infrastructuur op het gebied van hoogwaardige en toegankelijke kinderopvang voor alle inkomensniveaus, en te overwegen de toegang gratis te maken voor arme gezinnen en sociaal uitgesloten gezinnen.
- (12) In voorzieningen voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen moet het kind centraal staan; kinderen leren het beste in omgevingen die gericht zijn op hun deelname aan en interesse in leeractiviteiten. De organisatie, de keuze van activiteiten en de leerobjecten worden vaak besproken tussen opvoeders en kinderen. Voorzieningen moeten een veilige, koesterende en zorgzame omgeving scheppen en een sociale, culturele en fysieke ruimte creëren waar kinderen tal van mogelijkheden krijgen om zichzelf te ontplooiën. Die voorzieningen worden het best ontworpen op

---

<sup>57</sup> Conclusies van de Raad van 7 maart 2011 over het Europees pact voor gendergelijkheid (2011-2020) ([http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525\(01\)&from=NL](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525(01)&from=NL)).

<sup>58</sup> Mededeling van de Commissie (2017), "Een initiatief om het evenwicht tussen werk en privéleven voor werkende ouders en mantelzorgers te ondersteunen", [COM\(2017\) 252 final](#).

<sup>59</sup> Melhuish, E. et al. (2015), "A Review of Research on the Effects of Early Childhood Education and Care on Child Development. CARE Project Report" (<http://ecec-care.org/>).

<sup>60</sup> Verslag van de Commissie over de ontwikkeling van kinderopvangfaciliteiten voor jonge kinderen met het oog op een verbetering van de arbeidsparticipatie van vrouwen, een beter evenwicht tussen werk en privéleven voor werkende ouders en het ontstaan van duurzame en inclusieve groei in Europa (de "doelstellingen van Barcelona"), [COM\(2018\) 273 final](#) (<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/NL/COM-2018-273-F1-NL-MAIN-PART-1.PDF>).

<sup>61</sup> OESO (2017), "Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care" (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264276116-en>); aanbeveling van de Raad (2013) over doeltreffende maatregelen voor integratie van de Roma in de lidstaten ([http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H1224\(01\)&from=nl](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H1224(01)&from=nl)); en Eurofound (2015), "Early childhood care: Accessibility and quality of services" ([https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef1512en.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1512en.pdf)).

<sup>62</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 14 september 2017 over een nieuwe agenda voor vaardigheden voor Europa ([2017/2002\(INI\) P8\\_TA\(2017\)0360](#)).

basis van de fundamentele veronderstelling dat onderwijs en opvang onlosmakelijk verbonden zijn.

- (13) Binnen een context die wordt vastgelegd door de nationale, regionale of lokale regelgeving moeten gezinnen worden betrokken bij alle aspecten van onderwijs en opvang voor hun kinderen. Het gezin is de eerste en belangrijkste plek waar kinderen opgroeien en zich ontplooien. Ouders en voogden zijn verantwoordelijk voor het welzijn, de gezondheid en de ontwikkeling van elk kind. Voorzieningen voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen bieden een ideale kans voor een geïntegreerde benadering, aangezien daar een eerste persoonlijk contact met de ouders ontstaat. Ouders die problemen ervaren, kunnen individuele begeleiding krijgen tijdens huisbezoeken. Om hen echt te kunnen betrekken, moeten de voorzieningen voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen worden ontworpen in samenspraak met gezinnen en berusten op vertrouwen en wederzijds respect<sup>63</sup>.
- (14) De deelname van jonge kinderen aan onderwijs en opvang kan een doeltreffend instrument zijn om kansengelijkheid in het onderwijs te bereiken voor kansarme kinderen, zoals bepaalde migrerende kinderen of kinderen uit een etnische minderheid (bijvoorbeeld Roma) en vluchtelingen, kinderen met bijzondere behoeften of beperkingen, kinderen in alternatieve zorgsystemen en straatkinderen, kinderen van gedetineerde ouders en kinderen uit gezinnen die een groot risico lopen op armoede en sociale uitsluiting, zoals eenoudergezinnen of grote gezinnen. Vluchtelingenkinderen hebben vanwege hun kwetsbare situatie meer ondersteuning nodig. Armoede, fysieke en emotionele stressfactoren, trauma's en ontbrekende taalvaardigheden kunnen een belemmering vormen voor hun toegang tot onderwijs in de toekomst en succesvolle integratie in een nieuwe samenleving. De deelname van jonge kinderen aan onderwijs en opvang kan deze risicofactoren helpen beperken.
- (15) Inclusieve voorzieningen voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen kunnen bijdragen aan het nakomen van de verbintenissen die de lidstaten zijn aangegaan in het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind<sup>64</sup> en het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap<sup>65</sup>, die door alle lidstaten werden ondertekend.
- (16) De publicatie van een voorstel voor de grondbeginselen van een kwaliteitskader<sup>66</sup> van 2014 was de eerste verklaring van Europese deskundigen uit 25 landen over de kwaliteit van onderwijs en opvang voor jonge kinderen. De kwaliteitsindicatoren berusten op vijf dimensies: toegankelijkheid; personeel; leerprogramma; toezicht en evaluatie; en beheer en financiering. In totaal werden tien kwaliteitsindicatoren uitgewerkt met het oog op het verhogen van de kwaliteit van voorzieningen voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen. Dit document werd in tal van landen gedeeld door lokale belanghebbenden die betrokken zijn bij beleidscampagnes en

---

<sup>63</sup> Beleidsnota van Children in Europe (2008), "Young children and their services: developing a European approach" ([http://www.edizionijunior.com/public/INSERTI/CiE\\_Policy\\_Paper\\_april\\_2008\\_INGLESE.pdf](http://www.edizionijunior.com/public/INSERTI/CiE_Policy_Paper_april_2008_INGLESE.pdf)).

<sup>64</sup> Verdrag inzake de rechten van het kind (1989) (<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>).

<sup>65</sup> Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (2006) ([Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap](#)).

<sup>66</sup> Thematische werkgroep onderwijs en opvang voor jonge kinderen (2014), "Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care", verslag van de werkgroep onderwijs en opvang voor jonge kinderen onder auspiciën van de Europese Commissie ([http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf)).

onderzoeks- en opleidingsinitiatieven. Het ontwerp kader diende in die landen als een krachtige katalysator voor verandering doordat het een bijdrage leverde aan het raadplegingsproces over het beleid dat de bestaande hervormingstrajecten ondersteunt.

- (17) Alle vijf dimensies van het kwaliteitskader zijn cruciaal om de hoge kwaliteit van de voorzieningen te waarborgen. Met name het werk van professionals binnen de sector van onderwijs en opvang voor jonge kinderen heeft een langdurige impact op het leven van kinderen. In vele landen is het beroep echter eerder onzichtbaar en heeft het eerder een lage status<sup>67</sup>.
- (18) Om hun professionele taken bij de ondersteuning van kinderen en hun gezin te kunnen uitvoeren, moeten personeelsleden die belast zijn met het onderwijs en de opvang voor jonge kinderen complexe kennis, vaardigheden en competenties bezitten en een grondig inzicht hebben in de ontwikkeling van het kind. De professionalisering van personeelsleden is van groot belang omdat er een positieve correlatie bestaat tussen hogere niveaus van voorbereiding en een kwaliteitsvollere voorziening, kwalitatief hoogwaardigere interacties tussen personeel en kind en derhalve een betere ontwikkeling van kinderen<sup>68</sup>.
- (19) Heel wat dienstverleners werken met assistenten die in de eerste plaats ondersteuning bieden aan de opvoeders en daarbij rechtstreeks met kinderen en gezinnen werken. Zij zijn vaak lager opgeleid dan opvoeders en in vele landen bestaat er geen opleidingsvereiste om assistent te worden. De professionalisering van personeelsleden, met inbegrip van assistenten, is derhalve noodzakelijk<sup>69</sup>. Permanente bijscholing is onmisbaar om de competenties van assistenten naar een hoger niveau te tillen.
- (20) Een kwaliteitskader of gelijkwaardig document kan een doeltreffend element van goed beheer zijn in onderwijs en opvang voor jonge kinderen. Volgens een advies van deskundigen en een recente beleidsevaluatie<sup>70</sup> hanteren landen die kwaliteitskaders hebben uitgewerkt en in gebruik genomen een meer holistische en consequente aanpak voor hervormingen.
- (21) Lidstaten hebben benchmarks en doelen vastgesteld voor de deelname van jonge kinderen aan onderwijs en opvang. In 2002 bepaalde de Europese Raad van Barcelona<sup>71</sup> dat minstens 90 % van de kinderen in de Unie tussen drie jaar en de leerplichtige leeftijd toegang moest hebben tot formele kinderopvang, en dat minstens 33 % van de kinderen onder drie jaar toegang moest hebben tegen 2010. Deze doelstellingen werden opnieuw bevestigd in het Europees pact voor gendergelijkheid 2011-2020. Het verslag van de Commissie over de Barcelona-doelstellingen bevat een analyse van de vooruitgang die ten aanzien van deze benchmarks werd geboekt<sup>72</sup>. Het

---

<sup>67</sup> Eurofound (2015), "Early Childhood Care: working conditions, training and quality - A systematic review" (<https://www.eurofound.europa.eu/nl/publications/report/2015/working-conditions-social-policies/early-childhood-care-working-conditions-training-and-quality-of-services-a-systematic-review>).

<sup>68</sup> Europese Commissie (2011), "CoRe: Competence Requirements in Early Childhood Education and Care" (<https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/CoReResearchDocuments2011.pdf>).

<sup>69</sup> Peeters, J., Sharmahd, J., Budginaitė I. (2016), "Professionalisation of Childcare Assistants in Early Childhood Education and Care (ECEC): Pathways towards Qualification", NESET II-verslag (<http://www.earlychildhoodworkforce.org/node/228>).

<sup>70</sup> Lazzari A. (2017), "[The current state of national ECEC quality frameworks, or equivalent strategic policy documents, governing ECEC quality in EU Member States](#)", NESET II-verslag.

<sup>71</sup> Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Barcelona, 15-16 maart 2002, SN 100/1/02 REV 1 ([www.consilium.europa.eu/media/20937/71027.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/20937/71027.pdf)).

<sup>72</sup> Verslag van de Commissie over de ontwikkeling van kinderopvangfaciliteiten voor jonge kinderen met het oog op een verbetering van de arbeidsparticipatie van vrouwen, een beter evenwicht tussen werk en



strategisch kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding<sup>73</sup> bepaalt dat 95 % van de kinderen tussen vier jaar en de leerplichtige leeftijd voor het basisonderwijs moet deelnemen aan onderwijs voor jonge kinderen.

- (22) De lidstaten boekten de afgelopen jaren in het algemeen goede vooruitgang wat de beschikbaarheid van de voorzieningen voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen betreft. De benchmark Onderwijs en opleiding 2020 en de Barcelona-doelstelling voor kinderen onder drie jaar werden al verwezenlijkt. De Barcelona-doelstelling voor kinderen van drie jaar tot de leerplichtige leeftijd werd nog niet bereikt, ondanks de vooruitgang die sinds 2011 werd geboekt. In 2016 nam 86,3 % van de kinderen in die leeftijdsgroep deel aan onderwijs en opvang voor jonge kinderen. Achter deze gemiddelden gaan echter grote verschillen tussen lidstaten, regio's en sociale groepen schuil<sup>74</sup>. Er moeten meer inspanningen worden geleverd opdat alle jonge kinderen toegang hebben tot onderwijs en opvang van hoge kwaliteit zodra ouders daarom verzoeken. Er zijn meer bepaald specifieke maatregelen vereist om een betere toegang te bieden aan kinderen uit kansarme milieus<sup>75</sup>.
- (23) In de aanbeveling wordt getracht om tot een gezamenlijk inzicht te komen over datgene dat het stelsel voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen kwaliteitsvol maakt. Er worden mogelijke acties uiteengezet die overheden in overweging kunnen nemen, naargelang hun specifieke situatie. Deze aanbeveling richt zich eveneens tot ouders, instellingen en organisaties, waaronder sociale partners en maatschappelijke organisaties die de sector trachten te versterken.
- (24) Onder onderwijs en opvang voor jonge kinderen wordt in deze aanbeveling<sup>76</sup> elke regeling voor onderwijs en opvang voor kinderen vanaf de geboorte tot de leerplichtige leeftijd verstaan - ongeacht het bestel, de financiering, het werk- of lesrooster of de programma-inhoud - met inbegrip van dagopvang in kinderdagverblijven en gezinnen; met private en publieke middelen gefinancierde voorzieningen en voorschoolse voorzieningen en kleuteronderwijs.
- (25) Deze aanbeveling is volledig in overeenstemming met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid,

BEVEELT AAN DAT DE LIDSTATEN:

*Overeenkomstig de nationale en Europese wetgeving, beschikbare bronnen en nationale omstandigheden, en in nauwe samenwerking met alle relevante belanghebbenden:*

---

privéleven voor werkende ouders en het ontstaan van duurzame en inclusieve groei in Europa (de "doelstellingen van Barcelona"), COM(2018) 273 final (<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/NL/COM-2018-273-F1-NL-MAIN-PART-1.PDF>).

<sup>73</sup> Gezamenlijk verslag 2015 van de Raad en de Commissie over de uitvoering van het strategisch kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding (ET 2020) — *Nieuwe prioriteiten voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding*, 2015/C 417/04.

<sup>74</sup> Verslag van de Commissie over de ontwikkeling van kinderopvangfaciliteiten voor jonge kinderen met het oog op een verbetering van de arbeidsparticipatie van vrouwen, een beter evenwicht tussen werk en privéleven voor werkende ouders en het ontstaan van duurzame en inclusieve groei in Europa (de "doelstellingen van Barcelona"), COM(2018) 273 final (<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/NL/COM-2018-273-F1-NL-MAIN-PART-1.PDF>).

<sup>75</sup> Europese Commissie (2017), "[Onderwijs- en opleidingsmonitor](#)".

<sup>76</sup> ISCED 0.1 en ISCED 0.2.

1. de toegankelijkheid van stelsels voor onderwijs en opvang van hoge kwaliteit voor jonge kinderen verbeteren in overeenstemming met de indicatoren in het "Kwaliteitskader voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen" dat wordt opgenomen in de bijlage bij deze aanbeveling, en in overeenstemming met het 11e beginsel van de Europese pijler van sociale rechten.
2. alles in het werk stellen opdat voorzieningen voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen toegankelijk, betaalbaar en inclusief zijn. Zij kunnen daarbij het volgende overwegen:
  - a) het aanbod en de vraag van gezinnen analyseren om het aanbod van voorzieningen voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen beter af te stemmen op hun behoeften, rekening houdend met de keuze van de ouders;
  - b) een analyse uitvoeren van alle obstakels die gezinnen kunnen tegenkomen, zoals kosten, met armoede samenhangende obstakels, geografische locatie, inflexibele openingsuren, culturele en taalkundige barrières, discriminatie en een gebrek aan informatie, en die obstakels aanpakken;
  - c) contact opnemen met alle gezinnen, en in het bijzonder met gezinnen uit kansarme milieus, om hen in te lichten over de voordelen van de deelname van jonge kinderen aan onderwijs en opvang en om hen vertrouwen te geven in de voorzieningen;
  - d) waarborgen dat alle kinderen toegang hebben tot betaalbare en hoogwaardige vormen van onderwijs en opvang voor jonge kinderen, idealiter door op het passende bestuursniveau te werken aan het recht op een plaats in een voorziening voor onderwijs en opvang van hoge kwaliteit voor jonge kinderen;
  - e) inclusieve voorzieningen voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen aanreiken aan alle kinderen, ook aan kinderen met uiteenlopende achtergronden, bijzondere onderwijsbehoeften of beperkingen, waarbij segregatie wordt tegengegaan en hun deelname wordt aangemoedigd, ongeacht de arbeidsstatus van hun ouders of mantelzorgers;
  - f) ondersteuning bieden aan alle kinderen bij het leren van de taal van het onderwijs en tegelijk het gebruik van de moedertaal van kinderen toejuichen en valoriseren.
3. ondersteuning bieden aan de professionalisering van personeelsleden die belast zijn met onderwijs en opvang voor jonge kinderen. Voorbeelden van geslaagde inspanningen, afhankelijk van de bestaande vakbekwaamheid en arbeidsomstandigheden, zijn:
  - a) de status van het beroep in de sector onderwijs en opvang voor jonge kinderen naar een hoger niveau tillen door professionele normen vast te stellen, door de opleidingsvereisten, professionele status en carrièrevooruitzichten van opvoeders die belast zijn met onderwijs en opvang voor jonge kinderen af te stemmen op die van leerkrachten uit het basisonderwijs en door professionaliseringstrajecten voor laagopgeleide of niet-opgeleide personeelsleden te ontwikkelen en specifieke trajecten voor de opleiding van assistenten uit te werken;
  - b) de basisopleiding en permanente bijscholing verbeteren om ten volle rekening te kunnen houden met het welzijn, de leer- en ontwikkelingsbehoeften van

- kinderen, de relevante maatschappelijke ontwikkelingen en de rechten van het kind;
- c) personeelsleden de tijd geven voor professionele activiteiten zoals reflectie, planning, contacten met ouders en samenwerking met andere professionals en collega's;
  - d) personeelsleden de competenties aanleren zodat ze kunnen inspelen op de individuele behoeften van kinderen met een andere achtergrond en met bijzondere onderwijsbehoeften of beperkingen, personeelsleden voorbereiden om met diverse groepen te kunnen omgaan.
4. de ontwikkeling van leerprogramma's voor jonge kinderen stimuleren opdat ze tegemoetkomen aan de welzijns- en onderwijsbehoeften van kinderen. Voorbeelden van benaderingen die de ontwikkeling van leerprogramma's evenals de sociale, emotionele, educatieve en taalkundige competenties van kinderen aanmoedigen, zijn:
- a) het waarborgen van een evenwicht tussen het sociaal-emotioneel welzijn en sociaal-emotioneel leren, waarbij het belang van spel, het contact met de natuur, de rol van muziek, kunst en lichamelijke beweging wordt erkend;
  - b) empathie, medelijden en bewustzijn van gelijkheid en diversiteit bevorderen;
  - c) kansen bieden voor een vroegtijdige blootstelling aan taal en taalverwerving via spel, en nadenken over tweetalige programma's voor jonge kinderen;
  - d) dienstverleners advies verstrekken over het gebruik van digitale hulpmiddelen en opkomende nieuwe technologieën die geschikt zijn voor de verschillende leeftijden;
  - e) de verdere integratie van onderwijs en opvang voor jonge kinderen in het onderwijscontinuüm aanmoedigen, de samenwerking tussen personeelsleden die belast zijn met het onderwijs en de opvang voor jonge kinderen en personeelsleden die belast zijn met het basisonderwijs ondersteunen, en een vlotte overgang voor kinderen naar het basisonderwijs mogelijk maken.
5. de transparante en coherente opvolging en evaluatie van de voorzieningen voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen op elk niveau aanmoedigen, met het oog op de beleidsvorming. Voorbeelden van doeltreffende benaderingen zijn:
- a) het gebruik van zelfbeoordelingsinstrumenten, vragenlijsten, observatierichtsnoeren in het kader van het kwaliteitsbeheer van de stelsels en voorzieningen;
  - b) het gebruik van adequate en leeftijdsgeschikte methoden om de deelname van kinderen te bevorderen en gehoor te geven aan hun mening, bezorgdheden en ideeën, en om daarmee rekening te houden bij het beoordelingsproces;
  - c) het in gebruik nemen van bestaande instrumenten om voorzieningen voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen inclusiever te maken, zoals het instrument voor zelfreflectie over de inclusieve leeromgeving van kleuteronderwijs dat werd ontwikkeld door het Europees Agentschap voor specifieke behoeften en inclusief onderwijs.
6. streven naar afdoende financiering en een rechtskader voor de voorzieningen voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen. Zij kunnen daarbij het volgende overwegen:

- a) de investeringen in onderwijs en opvang voor jonge kinderen verhogen, met het oog op de beschikbaarheid, kwaliteit en betaalbaarheid, onder meer door gebruik te maken van de financieringskansen die worden geboden door de Europese structuur- en investeringsfondsen;
  - b) op maat gemaakte nationale of regionale kwaliteitskaders uitwerken en onderhouden;
  - c) de verdere integratie van voorzieningen voor gezinnen en kinderen, met name in sociale en gezondheidsgerelateerde voorzieningen, aanmoedigen;
  - d) een gedegen beleid voor de bescherming/vrijwaring van kinderen verankeren in het stelsel voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen om zodoende kinderen te beschermen tegen elke vorm van geweld.
7. aan de hand van de bestaande kaders en instrumenten verslag uitbrengen over ervaringen en vooruitgang met betrekking tot de toegankelijkheid en kwaliteit van stelsels voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen.

IS INGENOMEN MET HET VOORNEMEN VAN DE COMMISSIE OM:

8. de uitwisseling van ervaringen en goede praktijken tussen lidstaten in het licht van het strategisch kader voor samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding en daaropvolgende regelingen, alsook in het Comité voor sociale bescherming, te vergemakkelijken.
9. de samenwerking tussen lidstaten te ondersteunen op basis van hun vraag, door collegiaal leren en collegiale advisering te organiseren.
10. de ontwikkeling van hoogwaardige, inclusieve voorzieningen voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen te ondersteunen door financiële middelen van de EU beschikbaar te stellen, met name in het kader van het Erasmus+-programma en de Europese structuur- en investeringsfondsen, zoals Interreg, zonder daarbij afbreuk te doen aan onderhandelingen over het volgende meerjarig financieel kader.
11. geactualiseerde Europese benchmarks of doelstellingen voor de voorzieningen voor onderwijs en opvang voor jonge kinderen voor te stellen, in overeenstemming met de mogelijk herziene benchmark ET 2020 en de Barcelona-doelstellingen, na overleg met de lidstaten.
12. verslag uit te brengen aan de Raad over de opvolging van de aanbeveling in overeenstemming met de verslagleggingsmodaliteiten van de bestaande kaders en instrumenten.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad*

*De voorzitter*