

III. Kinderopvang

Kinderopvang staat vandaag hoog op de maatschappelijke en politieke agenda. Er is een groeiende tendens om kinderopvang te zien als een recht en een basisvoorziening. Voor elk gezin dat dat wenst, zou het niet alleen de combinatie tussen arbeid en gezin moeten mogelijk maken, maar ook de opvoeding en het samenleven in het gezin ondersteunen en bijdragen tot een optimale persoonlijke en sociale ontwikkeling voor elk kind. De toegang tot kwaliteitsvolle kinderopvang is echter niet voor iedereen gelijk. In het kader van het overleg over de rol van publieke diensten in de effectiviteit van rechten, staan we in dit hoofdstuk stil bij de rol van kinderopvanginitiatieven. We leggen daarbij de focus op formele kinderopvang voor kinderen van 0 tot 3 jaar¹³⁸.

Deze tekst brengt verslag uit van de discussies en reflecties over het thema kinderopvang tussen een veelheid aan actoren, die over een periode van anderhalf jaar zes keer bijeenkwamen. Naast verenigingen waar armen het woord nemen, namen zowel publieke en private organisatoren van kinderopvang als onderzoekers, ondersteunende organisaties en administraties deel aan het overleg (zie lijst van deelnemers achteraan). In deze stand van zaken proberen we zowel recht te doen aan hun gemeenschappelijke bekommernissen als aan hun verschillende perspectieven.

Vooreerst bespreken we welke tendensen ertoe hebben bijgedragen dat kinderopvang vandaag meer en meer wordt beschouwd als een belangrijk instrument in de strijd tegen armoede. We schetsen kort enkele internationale en Europese ontwikkelingen (1.1.) en hun impact op het kinderopvangbeleid in ons land (1.2.). Het is immers in deze context dat gezinnen in armoede al dan niet een beroep willen en kunnen doen op kinderopvang.

Vervolgens staan we stil bij de betekenis van het recht op kinderopvang voor de deelnemers aan het overleg (2.1.). We bespreken ook de verwachtingen die gezinnen in armoede koesteren ten aanzien van kinderopvang (2.2.).

De obstakels die gezinnen in armoede ervaren staan centraal in een derde punt. Vele onder hen vinden dat kinderopvang niets voor hen is (3.1.). Ze vinden vaak geen opvang wegens een gebrek aan aanbod (3.2) of omdat anderen voorrang krijgen (3.3.).

In een volgend punt onderzoeken we de voorwaarden opdat kinderopvang een basisvoorziening wordt waar ook gezinnen in armoede voor willen en kunnen kiezen. Om dit mogelijk te maken, is er niet alleen nood aan voldoende en diverse kinderopvangmogelijkheden (4.1.). Het is bovenal cruciaal dat dit aanbod kwaliteitsvol is, dit wil onder andere zeggen toegankelijk (4.2.) en betaalbaar (4.3.).

Op basis van de vaststellingen en analyses van het overleg formuleren we tot slot enkele beleidsaanbevelingen om de opdrachten inzake kinderopvang van de publieke diensten te verduidelijken en hen toe te laten deze zo optimaal mogelijk uit te voeren.

¹³⁸ Formele opvang gebeurt beroepsmatig en tegen betaling. Deze tekst gaat dus niet over de informele opvang (opvang door familie, burens, vrienden) en ook niet over de buitenschoolse opvang (formele opvang voor schoolgaande kinderen). Anders dan in andere Europese landen, zijn in België kinderopvang en onderwijs immers duidelijk van elkaar gescheiden sectoren. Ondanks oproepen voor meer continuïteit en warme transitie tussen diensten voor kinderen tussen 0 en 6 jaar, was het in het kader van dit overleg niet mogelijk om alle betrokken actoren rond de tafel te zetten.

1. Kinderopvang vandaag

Verschillende evoluties - in maatschappijvisie, beleid en onderzoek - doen de invulling en het gebruik van kinderopvang verschuiven. In dit punt staan we kort stil bij het toenemend belang van kwaliteitsvolle kinderopvang en de ermee gepaard gaande paradigmaverschuiving. Daarna beschrijven we hoe de verschillende Gemeenschappen¹³⁹ in ons land hun beleid rond kinderopvang vorm geven.

1.1. Belang van kwaliteitsvolle kinderopvang

Het Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind¹⁴⁰ (IVRK) stelt dat elk kind het recht heeft zich te ontwikkelen en dat ouders recht hebben op passende ondersteuning om hun kinderen op te voeden, via diensten die over het welzijn van kinderen waken. Meer en meer komt kinderopvang als één van die diensten in het vizier. De wetenschappelijke evidentie voor het belang van 'early childhood education and care'¹⁴¹, de opkomst van het sociaal investeringsparadigma en de politieke aandacht voor kinderarmoede maken dat kinderopvang niet langer uitsluitend gezien wordt als een instrument in functie van tewerkstelling. Binnen de OESO en de Europese Unie ontstaan er internationale netwerken van onderzoekers, experts en besluitvormers die zich buigen over de kwesties van de kwaliteit,

toegankelijkheid, beheer en evaluatie van kinderopvang.

Internationaal wetenschappelijk onderzoek¹⁴² toont aan dat kwaliteitsvolle kinderopvang essentieel is om kinderen alle kansen te geven. Kwaliteitsvolle kinderopvang heeft positieve effecten op de verstandelijke, sociale en emotionele ontwikkeling van kinderen, effecten die blijven doorwerken in hun verdere levensloop. Kinderopvang die niet aan bepaalde kwaliteitsvoorwaarden voldoet, kan daarentegen een negatief effect hebben op de ontwikkeling van kinderen. Deze effecten zijn groter bij kinderen uit gezinnen met een lage socio-economische achtergrond. Kinderopvang kan dus van grote betekenis zijn voor kinderen in armoede en bijgevolg een belangrijke rol spelen in de strijd tegen armoede, op voorwaarde dat het deel uitmaakt van een algemeen sociaal beleid gericht op een structurele verbetering van de levensomstandigheden van mensen in armoede.

Voor de Europese Unie is kwaliteitsvolle, toegankelijke en betaalbare kinderopvang een prioriteit. In 2002 formuleerden de lidstaten de Barcelona-doelstellingen¹⁴³. Ze engageerden zich om tegen 2010 opvang te organiseren voor minstens 33 % van de kinderen onder de 3 jaar. In 2010 hadden slechts 10 lidstaten, waaronder België, de doelstelling voor kinderen onder de 3 jaar bereikt. Met de 'Europa 2020'-strategie werd het engagement om de Barcelona-doelstellingen te halen, hernieuwd. Bovendien moedigt de Europese Unie met het 'Social Investment Package

¹³⁹ Kinderopvang is een bevoegdheid van de Gemeenschappen. In het kader van de zesde staats hervorming werden ook de bevoegdheden en budgettaire middelen van het FCUD (Fonds voor Collectieve Uitrustingen en Diensten), dat subsidies verleende aan specifieke kinderopvangprojecten, overgedragen naar de Gemeenschappen.

¹⁴⁰ Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind, artikels 5 en 18, http://www.kinderrechten-commissariaat.be/sites/default/files/bestanden/kinderrechtenverdrag_nederlandse_vertaling.pdf

¹⁴¹ Early Childhood Education and Care of ECEC is een verzamelterm voor kinderopvang, kleuterschool en opvoedingsondersteuning en werd geïntroduceerd door de OESO in 1996. Deze nota gaat over formele kinderopvang voor kinderen van 0 tot 3 jaar. We gebruiken daarom consequent de term kinderopvang.

¹⁴² Voor een overzicht, zie onder andere:
 • Dieu, Anne-Marie (2014). "L'accueil de la petite enfance: une perspective internationale", *En'jeux n°3*, Brussel, OEJAJ, <http://www.oejaj.cfwb.be/index.php?id=enjeux#c30244>
 • Vandenbroeck, Michel en Wim Van Lancker (2014). *Een tweesparenbeleid inzake kinderarmoede*, VLAS-Studies 14, Antwerpen, Vlaams Armoedesteunpunt, https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/containter34677/files/Publicaties/2014_tweesparenbeleid.pdf
¹⁴³ European Commission (2013). *Barcelona objectives. The development of childcare facilities for young children in Europe with a view to sustainable and inclusive growth*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130531_barcelona_en.pdf

for Growth and Cohesion' de lidstaten aan om de klemtoon te leggen op beleidsmaatregelen die een rendement hebben gedurende de hele levenscyclus van mensen, zoals het aanbieden van kinderopvang¹⁴⁴. In dit kader publiceerde de Europese Commissie in 2013, de Europese aanbeveling 'Investeren in kinderen: de vicieuze cirkel van ongelijkheid doorbreken'¹⁴⁵. Deze aanbeveling houdt een pleidooi voor een geïntegreerde aanpak van kindvriendelijke sociale investeringen in alle lidstaten van de Europese Unie, de zogenaamde 'driepijleraanpak': toegang tot voldoende middelen, toegang tot diensten en opportuniteiten en actieve participatie.

Recent ontwikkelde de Europese Commissie een kwaliteitskader voor kinderopvang¹⁴⁶. Het schuift 10 principes voor kwaliteit naar voren, waaronder een beschikbaar, toegankelijk en betaalbaar aanbod; het werk maken van participatie, sociale inclusie en diversiteit; aandacht voor de opleiding en werkomstandigheden van de beroepskrachten; opvolging, evaluatie en regelgeving. Tegelijk stelt dit kader dat kwaliteit een relatief concept is en steeds het resultaat van een permanent, dynamisch en democratisch proces. In België wordt algemeen aanvaard dat kinderopvang een pedagogische, sociale en economische functie heeft en dat kwaliteitsvolle kinderopvang erin slaagt deze drie maatschappelijke functies met elkaar te verzoenen in het belang van het kind.

- De pedagogische functie: complementair aan de opvoeding door de ouders, biedt goede kinderopvang jonge kinderen niet alleen

verzorging en geborgenheid, maar stimuleert het kinderen ook in hun ontwikkeling. Kinderen ontmoeten er leeftijdsgenootjes en leren er van jongs af aan respectvol met elkaar om te gaan.

- De sociale functie: kinderopvang kan de uitsluiting van kansengroepen tegengaan en hun integratie helpen bevorderen. Uit onderzoek blijkt dat kwaliteitsvolle kinderopvang niet alleen veel kansen kan bieden aan kinderen in armoede, maar ook aan hun ouders: de opvang maakt het hen mogelijk actief te zijn op verschillende domeinen of geeft hen de tijd allerlei zaken in orde te brengen. Ouders kunnen ook bij de kinderopvang terecht met allerlei vragen en leren er andere ouders kennen. Soms hebben ouders opvang nodig om even tot rust te komen.
- De economische functie: dankzij kinderopvang kunnen ouders gaan werken, voor een inkomen zorgen en hun arbeids- en gezinsleven combineren. Daarnaast maakt kinderopvang activeringstrajecten mogelijk en creëert de kinderopvangsector zelf ook (sociale) tewerkstelling.

1.2. Beleid

In dit punt staan we kort stil bij het kinderopvangbeleid in de drie Gemeenschappen. Verder in de tekst (3.2.) schetsen we de Brusselse context. Waar nodig geven we bijkomende informatie opdat de kwesties waarover gereflecteerd werd tijdens het overleg begrijpbaar zijn. We vertrekken hierbij steeds van gemeenschappelijke bekommernissen van gezinnen in armoede.

1.2.1. Vlaamse Gemeenschap

Het Vlaams kinderopvangbeleid valt onder de bevoegdheid van de minister van Welzijn en wordt voorbereid en uitgevoerd door Kind en Gezin, een agentschap van de Vlaamse overheid. Op 1 april 2014 trad het Vlaamse decreet over kinderopvang

¹⁴⁴ Dubois, Alain (2014). *L'Etat social investisseur: placer les enfants au coeur de la sécurité sociale et de l'éducation*, Brussel, CERE, http://www.cere-asbl.be/MG/pdf/15_chances_enfants.pdf

¹⁴⁵ Aanbeveling van de Commissie van 20 februari 2013, "Investeren in kinderen: de vicieuze cirkel van achterstand doorbreken", *Publicatieblad van de Europese Unie*, 2 maart 2013, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0112&from=EN>

¹⁴⁶ *Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care* (2014). Report of the Working Group on Early Childhood Education and Care under the auspices of the European Commission, http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf

van baby's en peuters¹⁴⁷ in werking. In dit decreet wordt kinderopvang beschouwd als een recht en een basisvoorziening. Naast de economische en pedagogische functie blijft er aandacht voor de sociale functie van kinderopvang om de algemene kwaliteit van de opvang te verbeteren en kinderopvang toegankelijker te maken voor kwetsbare gezinnen.

De invoering van het decreet heeft het kinderopvanglandschap hertekend en zal het onderscheid tussen zelfstandige en vergunde initiatieven stapsgewijs opheffen. Er bestaan voortaan twee soorten opvang¹⁴⁸: gezinsopvang (vroeger onthaalouder) en groepsopvang (vroeger kinderdagverblijf). Een organisator (vroeger organiserend bestuur) kan zowel een openbaar bestuur als een privé-initiatief zijn. Elke opvang die beroepsmatig en tegen betaling baby's en peuters opvangt, heeft een vergunning nodig. Om die vergunning te krijgen, moet de opvang voldoen aan bepaalde voorwaarden. Elke gezinsopvang heeft dezelfde vergunnings- en kwaliteitsvoorwaarden, net als elke groepsopvang.

In haar regeerakkoord 2014-2019 stelt de Vlaamse Regering dat ze het decreet zal uitvoeren, evalueren en bijsturen. De ambitieuze doelstelling van dit decreet is om tegen 2020 ieder kind met een behoefte aan opvang een plaats te kunnen aanbieden. Tegen 2016 moet er een plaats zijn voor minstens de helft van de kinderen. De regering wil stap voor stap voldoende, kwaliteitsvolle kinderopvang realiseren die voor iedereen toegankelijk is, door het aantal plaatsen uit te breiden, de financiële leefbaarheid van alle kinderopvanginitiatieven te garanderen, ervoor te zorgen dat ouders eenvoudiger en sneller opvang vinden en een beter kwaliteitsbeleid te voeren.

1.2.2. Federatie Wallonië-Brussel

Iedere opvangvoorziening die op regelmatige basis kinderen tussen nul en zes jaar opvangt moet daartoe voorafgaandelijk toelating hebben gekregen van het 'Office de la Naissance et de l'Enfance' (ONE), een parastatale instelling die ressorteert onder de regering van de Franse Gemeenschap. Die verplichting staat in de algemene reglementering¹⁴⁹, die op haar beurt gebaseerd is op het VN-verdrag inzake de rechten van het kind en toegang tot een kwalitatieve opvangvoorziening beschouwt als een recht. Ze houdt rekening met de drie functies van kinderopvang. Om vergund en/of gesubsidieerd te worden, moeten de opvangvoorzieningen voldoen aan een reeks voorwaarden die onder andere betrekking hebben op de kwaliteitscertificering, de inkomensgerelateerde financiële participatie van de ouders en de opvang van kinderen met specifieke noden.

ONE voert een positief discriminatiebeleid ten behoeve van bepaalde situaties van psychosociale kwetsbaarheid en gezondheidsongelijkheid. Voor de periode 2015-2018 werd een actieplan 'Précarité, Périnatalité et Enfance' (Bestaansonzekerheid, perinatale periode en kinderjaren) uitgewerkt. Het ambieert voornamelijk de acties in de verf te zetten waarin het beheerscontract 2013-2018¹⁵⁰ voorziet en die de sociale ongelijkheid willen terugdringen met het oog op het welzijn en de ontwikkeling van het kind. Tegelijkertijd wil het een universele dienst garanderen die voor iedereen toegankelijk is.

Nog steeds in het kader van het beheerscontract is ONE begonnen met een hervorming van de reglementering die de sector van de kinderopvang reguleert, meer bepaald om de toegankelijkheid van de opvangplaatsen en de kwaliteit van de

¹⁴⁷ Decreet van 20 april 2012 houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters, *Belgisch Staatsblad*, 15 juni 2012.

¹⁴⁸ Zie voor meer info de website van Kind en Gezin: <http://www.kindengezin.be/kinderopvang/sector-babys-en-peuters>

¹⁴⁹ Besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 27 februari 2003 houdende algemene reglementering inzake opvangvoorzieningen, *Belgisch Staatsblad*, 21 mei 2003.

¹⁵⁰ Beheersovereenkomst 2013 – 2018 van ONE, http://www.one.be/fileadmin/user_upload/communication_externe/textes_legaux/Contrat_de_gestion_2013-2018_14_10.pdf

diensten te waarborgen. Bovenaan de hervormingslijst staan onder andere de inschrijvingsmodaliteiten, de toegankelijkheid in de meest ruime zin van het woord (financieel, geografisch, cultureel, diversiteit enzovoort), de herdefiniëring en vereenvoudiging van de verschillende types opvangvoorzieningen, de aanpassing van de financiële participatie van de ouders met het oog op meer billijkheid, het subsidiebeheer van de tijdelijke, flexibele en noodopvang en de initiële opleiding. De eerste hervormingsvoorstellen zijn gepland voor 2016.

1.2.3. Duitstalige Gemeenschap

De reglementering met betrekking tot de kinderopvang¹⁵¹ is gebaseerd op het principe dat elk gezin dat nood heeft aan kinderopvang daar recht op heeft, binnen de context van het bestaande aanbod en binnen de grenzen van de beschikbare budgettaire middelen. Er wordt nadrukkelijk de klemtoon gelegd op de pedagogische functie: de vergunde opvangvoorzieningen moeten elk kind alle mogelijkheden en kansen tot ontplooiing garanderen. Elke opvangvoorziening moet vergund zijn door de regering.

2. Kinderopvang en armoede

In dit punt kijken we vanuit het standpunt en de ervaringen van gezinnen in armoede naar het recht op kinderopvang en geven we de reflecties weer die hierrond plaats vonden tijdens het overleg. Vooreerst staan we stil bij de relatie tussen het recht op kinderopvang voor elk kind en de vrije keuze van ouders. Vervolgens verduidelijken we de verwachtingen die ouders in armoede koesteren ten aanzien van kinderopvang en werpen we een blik op de mate waarin deze

vervuld worden. We stellen vast dat de vermeende paradigmaverschuiving rond kinderopvang – de opkomst van de sociale functie naast de economische en pedagogische functie - nog geen evidentie is, noch voor ouders noch voor beroepskrachten.

2.1. Betekenis van het recht op kinderopvang

Het feit dat kinderopvang wordt gezien als een recht betekent een belangrijke stap voorwaarts in het streven naar toegankelijke en kwaliteitsvolle kinderopvang voor iedereen. Een beleid in termen van rechten verbindt de overheid er immers toe om voorzieningen te ontwikkelen om deze rechten voor iedereen te realiseren¹⁵². Publieke diensten zijn er bij uitstek om de rechten van mensen effectief te maken.

Tegelijk is het belangrijk te benadrukken dat alle rechten universeel, ondeelbaar en onderling afhankelijk zijn. Gezinnen in armoede vrezen bijvoorbeeld dat een uitdrukkelijke verwijzing naar de rechten van het kind, het recht op de bescherming van een gezinsleven (artikel 8 van de Europese conventie voor de rechten van de mens) in gevaar kan brengen. Dit recht is immers een belangrijke en gevoelige kwestie voor gezinnen in armoede. In hun contacten met verschillende diensten ervaren vele ouders in armoede dat hun mogelijkheden worden ontnomen om ouders te zijn. Al te vaak hebben ze het gevoel dat een vraag naar ondersteuning op een beoordelende en bestraffende manier wordt beantwoord, dat ze niet ernstig worden genomen als hulpvrager en

¹⁵¹ • Decreet van 31 maart 2014 betreffende de kinderopvang, *Belgisch Staatsblad*, 2 juli 2014.
• Besluit van de Regering van 22 mei 2014 betreffende de kinderopvangdiensten en andere vormen van kinderopvang, *Belgisch Staatsblad*, 24 september 2014.
• Besluit van de Regering van 22 mei 2014 betreffende de zelfstandige onthaalouders, *Belgisch Staatsblad*, 11 juni 2014.

¹⁵² • Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development (2015). *The inclusion of children's rights in national constitutions as an essential component of effective national child policies*, Strasbourg, Council of Europe, Parliamentary Assembly, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=21757&lang=en>
• Kinderrechtencommissariaat (2015). *Decentraliseren van bevoegdheden: kansen en risico's voor kinderrechten*. Advies van 22 mei 2015 voor de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid, Brussel, Kinderrechtencommissariaat, http://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/2014_2015_18_advies_decentraliseren_van_n_bevoegdheden_0.pdf

dat ze machteloos staan in hun relatie tot diensten. Ouders in armoede getuigen tijdens het overleg dat ze bijvoorbeeld hun bezoeken aan consultatiebureaus en de instrumenten die daarbij gehanteerd worden, zoals groeicurves, als bekritiserend ervaren. Omdat deze contacten eerder hun wantrouwen, hun vrees slechte ouders te zijn en hun angst voor controle voeden, zetten ouders ook minder snel de stap naar kinderopvang. Gezinnen in armoede lopen bovendien een groter risico op een plaatsing van hun kinderen dan andere gezinnen¹⁵³. Ouders in armoede hebben bijgevolg meer kans dat ze zelf een instellingsverleden hebben, waardoor ze enerzijds een groot verlangen hebben hun kinderen zelf op te voeden maar anderzijds (reële) angst hebben dat ook hun kinderen geplaatst zullen worden¹⁵⁴. Deelnemers aan het overleg bevestigen dat kinderopvang in praktijk soms effectief gebruikt wordt als opvangstructuur die de ouders dreigt te vervangen. Zo wordt in Vlaanderen kinderopvang soms voorgesteld als alternatief voor een plaatsing in een Centrum voor Kinderzorg en Gezinsondersteuning (CKG) bij een gebrek aan plaatsen in het CKG. Kinderbegeleiders in de kinderopvang kunnen op die 'vraag' geen antwoord bieden. Ze zijn bijvoorbeeld niet opgeleid om aan dergelijke probleemsituaties het hoofd te bieden.

In principe is de vrees van ouders in armoede als zou het recht van het kind tegengesteld zijn aan dat van het gezin, ongegrond. Het IVRK stelt expliciet dat ouders de eerste opvoeders van hun kind zijn en dat elk kind het recht heeft in zijn gezin op te groeien. De rechten van het kind en het recht op bescherming van het gezinsleven zijn complementair en niet tegengesteld. Toch vinden

ook actoren zoals de Gezinsbond, het nodig te benadrukken dat kinderopvang nooit gezinsvervangend kan zijn, maar enkel gezinsversterkend¹⁵⁵. Ze pleiten ervoor om te spreken van het recht van het gezin om gebruik te maken van kinderopvang in plaats van van een recht van het kind. Ook de Strategische Adviesraad Welzijn-Gezondheid-Gezin (SARWGG) vraagt om in de toepassing van het recht op kinderopvang het recht op keuzevrijheid van de gezinnen te bewaren¹⁵⁶. Ze wil de Vlaamse overheid eraan herinneren dat alleen een voldoende en kwaliteitsvol aanbod een keuze mogelijk kan maken.

Het overleg gaat akkoord om te spreken over het recht op toegang tot kinderopvang. Tegelijk vragen de deelnemers zich af in welke mate dit recht garandeert dat ouders echt vrij kunnen kiezen om er al dan niet een beroep op te doen. Niet alleen is er een verschil tussen een recht en de toepassing ervan in de praktijk, gezinnen in armoede hebben ook de ervaring dat een recht zich tegen hen kan keren en een verplichting wordt. Zo zijn ze soms genoodzaakt hun kind naar de kinderopvang te brengen als stap in de hulpverlening op vraag van de bijzondere jeugdzorg. Of ze aanvaarden de tussenkomst van de bijzondere jeugdzorg omdat die de kosten van de kinderopvang op zich neemt. Daarnaast kan kinderopvang ook een verplicht karakter krijgen in het kader van een inburgeringstraject, om een opleiding of tewerkstellingstraject te volgen als onderdeel van een contract met de VDAB/Forem/Actiris of het OCMW. Zo is het hebben van kinderopvang soms een voorwaarde om een traject te kunnen beginnen, vaak zonder exacte informatie over wanneer het traject juist start. Omgekeerd hebben ouders in Vlaanderen een bewijs van inschrijving in een tewerkstellings- of inburgeringstraject nodig

¹⁵³ Bouverne-De Bie, Maria et al. (2010). *Een link tussen leven in armoede en maatregelen bijzondere jeugdbijstand?*, Gent, Academia Press. Dit onderzoek werd uitgevoerd en gefinancierd in het kader van het programma AGORA van het Federaal Wetenschapsbeleid, op vraag van het Steunpunt.

¹⁵⁴ Maris, Jan (2007). *Kinderopvang en armoede*. Bijdrage aan de cursus 'sociale functie in de kinderopvang' van Kind en Gezin, Antwerpen, Antwerps Platform Generatiearmen, <http://www.kindengezin.be/img/kinderopvang-en-armoede.pdf>

¹⁵⁵ Gezinsbond (2014). *Welke elementen wil de Gezinsbond inbrengen inzake de voorschoolse opvang? Evaluatie kaderdecreet kinderopvang*, Brussel, Gezinsbond.

¹⁵⁶ SARWGG (2011). *Advies over het ontwerp van decreet houdende de organisatie van de voorschoolse opvang*, Brussel, SARWGG, http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SARWGG_ADV_20110610_voorschoolse_kinderopvang.pdf

om recht te hebben op een kortingstarief voor kinderopvang (zie 4.3.1.). Wanneer ze dat bewijs niet kunnen voorleggen en de start van het traject laat op zich wachten, dreigen ze in de problemen te komen omdat ze het volledige tarief niet kunnen betalen. *“Ik heb hulp gevraagd aan het OCMW om te werken. Men heeft me gezegd: “om te werken, heb je een kribbe nodig”. Dat werd zo een vicieuze cirkel. Dus, ik kon op dat moment werk vinden, men had mij iets voorgesteld. Maar ik moest eerst alles doen om een kribbe te vinden.”*¹⁵⁷

De historiek van de kinderopvang wordt gekenmerkt door deze spanning tussen vrije keuze en verplichting. De eerste crèches ontstonden om arme kinderen samen met hun ouders te 'hygiëniseren' en her op te voeden. Later stond kinderopvang vooral ten dienste van werkende ouders. De laatste jaren maakt de sociale functie van kinderopvang opgang, met de bedoeling de maatschappelijke integratie en participatie van kansengroepen te bevorderen. Het streven is om kinderopvang toegankelijker te maken opdat alle gezinnen die er nood aan hebben er uit vrije wil een beroep op kunnen doen. Dit is moraliserend noch compenserend bedoeld. Het recent onderzoek over de positieve impact van kwalitatieve kinderopvang op de ontwikkeling van het kind lijkt niet alleen bij te dragen tot de investering in kwaliteitsvolle opvang, maar dreigt ook het idee in de hand te werken dat kinderopvang voor iedereen, en zeker voor kinderen uit gezinnen in armoede, noodzakelijk (en dus verplicht) is. *“Er wordt mensen in armoede een model opgelegd waarin ze zich niet terug vinden. De economische functie kan ook betekenen dat mensen in armoede geactiveerd moeten worden en de pedagogische functie dat ze hun rol als ouders niet kunnen waarmaken en opnemen.”*¹⁵⁸

¹⁵⁷ Wagener, Martin (2013). *Les femmes monoparentales face au manque de places d'accueil pour les enfants de moins de trois ans*. Analyse n° 13/2013, Brussel, Réseau des Initiatives Enfants-Parents-Professionnels (RIEPP), http://www.riep.be/IMG/pdf/analyse_13-2013_monoparental_creches.pdf

¹⁵⁸ We gebruiken citaten om via markante uitspraken tijdens het overleg de tekst concreter te maken. Citaten die niet

2.2. Verwachtingen van gezinnen in armoede

Voor gezinnen in armoede betekent het recht op kinderopvang bovenal dat ze kunnen kiezen waarom en wanneer ze er een beroep op doen. Ze willen als ouders erkend worden en als gelijkwaardige partner in relatie treden met kinderbegeleiders en opvangvoorzieningen. Onder deze voorwaarde kan kinderopvang hen, net als andere ouders, de mogelijkheid bieden om te gaan werken of een opleiding te volgen. Ook in vele andere omstandigheden kan kinderopvang hun gezin ondersteunen¹⁵⁹. Tijdens het overleg stelde zich de vraag in welke mate de verwachtingen van ouders in armoede verschillen van deze van andere ouders. Zowel gezinnen in armoede als opvanginitiatieven zijn het er immers over eens dat gezinnen pas kunnen ontdekken welke betekenis en meerwaarde kinderopvang voor hen kan hebben, wanneer ze effectief een kwaliteitsvolle opvangplaats gevonden hebben. We verbinden in dit punt de verwachtingen van gezinnen in armoede met de vooropgestelde functies van kinderopvang (1.1.).

2.2.1. Erkenning en respect als ouders

Ouders in armoede die deelnamen aan het overleg willen in de eerste plaats erkend en gewaardeerd worden als ouders van hun kinderen. Te vaak verhinderen eerdere negatieve ervaringen op dit vlak dat ze de stap naar kinderopvang zetten. Toch willen ze, net als andere ouders, zo goed mogelijke ouders zijn en een goede band met hun kinderen opbouwen. Ook zij hebben een plek nodig waar ze vragen kunnen stellen, ervaringen kunnen delen en samen met beroepskrachten en andere ouders naar antwoorden kunnen zoeken. Tegelijk beseffen ouders in armoede dat ze hun kinderen niet altijd de optimale ontwikkelingskansen

uit het overleg komen, worden gevolgd door een voetnoot met een referentie.

¹⁵⁹ Mottint, Joëlle (2013). *Les structures d'éducation et d'accueil du jeune enfant ont un rôle à jouer pour renforcer l'inclusion et lutter contre la pauvreté et les exclusions*. Partie 5: Les réalités des familles, Analyse n°9/2013, Brussel, RIEPP, http://www.riep.be/IMG/pdf/analyse_9-2013_realites_des_familles.pdf

kunnen geven in de moeilijke omstandigheden waarin ze leven en zoeken ze naar plekken waar hun kinderen zich verder kunnen ontplooiën. *“Het kan niet dat mensen in armoede zich steeds moeten verantwoorden wanneer ze een beroep doen op kinderopvang en dat vooral werk en opleiding een goede reden zijn. Het kan ook dat ouders in armoede hun kind willen leren in groep te leven en daarvoor een plaats in de kinderopvang vragen, complementair aan het samenleven dat ze realiseren binnen het gezin.”*

Soms hebben ook ouders in armoede het nodig om even op adem te komen en om zich te ontspannen. Kinderopvang zou aan deze behoefte tegemoet kunnen komen. Noch te vaak echter worden deze potentiële pedagogische en sociale functie van kinderopvang onvoldoende gerealiseerd. Daarbij aansluitend vroegen enkele deelnemers aan het overleg zich af of er geen vierde functie moet worden toegevoegd aan de drie functies die aan kinderopvang worden toegekend. Ze dachten dan aan een ondersteuningsfunctie voor het ouder-zijn, vanuit kinderopvanginitiatieven maar ook tussen ouders onderling.

2.2.2. Socioprofessionele integratie

Hoewel volgens Vlaams onderzoek naar het gebruik van kinderopvang het aantal ouders dat aangeeft voor opvang te kiezen omdat het beter is voor de ontwikkeling van het kind opvallend gestegen is de laatste jaren, gebruikt de meerderheid van de gezinnen kinderopvang nog steeds om te kunnen gaan werken¹⁶⁰. Voor ouders in armoede kan kwaliteitsvol werk een stap zijn om uit armoede te geraken. De weg ernaartoe is echter niet evident, zeker niet zonder kinderopvang. In Brussel bijvoorbeeld dwingt het tekort aan openbare kinderopvangplaatsen en de hoge kosten van private opvang vrouwen in een kwetsbare situatie ertoe om thuis te blijven en

voor de kinderen te zorgen¹⁶¹. Hulp bij de opvang van jonge kinderen is nochtans een erg belangrijke ondersteuning om zich voor een traject in te schrijven, om een opleiding te volgen, om te leren solliciteren en effectief op gesprek te gaan, om te gaan werken,... Omdat vele mensen in armoede, in het bijzonder alleenstaande moeders, volgens onregelmatige uren werken of in deeltijdse en tijdelijke jobs, is er nood aan flexibele opvang. Sommige mensen die interimwerk doen weten bijvoorbeeld pas de avond tevoren of ze de volgende dag al dan niet aan het werk moeten. Anderen horen pas op het laatste moment of en wanneer hun traject start.

Tijdens het overleg was er discussie over de betekenis van de term 'flexibel'. De eigenlijke betekenis van 'flexibele opvang' is opvang op vroege of late uren of in het weekend, dus buiten de 'normale' werktijden. Los van het feit dat er een reële nood is aan dit soort opvang - omdat meer preciaire arbeid voor mensen in armoede vaak de enige mogelijkheid is om geld te verdienen - vragen de deelnemers aan het overleg zich af in welke mate kinderopvang zich moet aanpassen aan de eisen van een super flexibele arbeidsmarkt en in welke mate dit nog in het belang is van het kind of zijn gezin. Mensen in armoede wijzen daarenboven op het risico dat de beschikbaarheid van flexibele kinderopvang de criteria voor een passende dienstbetrekking kan verstrengen, waardoor werkzoekenden in een activeringstraject nog moeilijker een preciaire job, bijvoorbeeld met onregelmatige werktijden, kunnen weigeren. Het overleg is het erover eens dat 'flexibel' op een

¹⁶⁰ Vande Gaer, Eva (2013). *Het gebruik van opvang voor kinderen jonger dan 3 jaar in het Vlaamse Gewest*, Leuven, Steunpunt WVG, <https://steunpuntwvg.be/images/rapporten-en-werknotas/gebruik-kinderopvang>

¹⁶¹ • Observatorium voor gezondheid en welzijn Brussel (2015). *Vrouwen, bestaansonzekerheid en armoede in het Brussels Gewest*, thematische katern van het Brussels armoederapport 2014, Brussel, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, http://www.observatbru.be/documents/graphics/rapport-pauvrete/thematische_rapport_2014_part1_tma_prot.pdf
• La situation de manque de places à Bruxelles en milieu d'accueil: conséquences sur la vie des parents et des familles et stratégies d'adaptation (2013). Working paper nr. 33, Université Populaire de Parents d'Anderlecht, Centre de recherches interdisciplinaires démocratie, institutions, subjectivité (CRIDIS), https://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/cr-cridis/documents/WPP33_UPPworkingpaper01.pdf

brede manier moet worden begrepen om soepel te kunnen inspelen op de verscheidenheid van behoeften van gezinnen, los van hun tewerkstellingssituatie. Anderen benadrukken dat deze flexibele opvang moet geïntegreerd zijn in de reguliere opvang en dat aparte circuits vermeden moeten worden.

De deelnemers brachten ook ter sprake dat de economische functie van kinderopvang erg belangrijk is voor de gelijkheid tussen mannen en vrouwen. Kinderopvang kan ook aan vrouwen, waaronder alleenstaande moeders, de mogelijkheid bieden om arbeid en gezin te combineren, wanneer het deel uitmaakt van een breder tewerkstellings- en gezinsbeleid¹⁶². Tegelijkertijd zien we dat de kinderopvangsector zelf sterk gendergesegregeerd is en nog vele precare arbeidsplaatsen aanbiedt. We vangen daarnaast signalen op dat onthaalouders, meestal onthaalmoeders, soms in kwetsbare omstandigheden leven. Ook de tewerkstellingssituatie van beroepskrachten in de sector moet een aandachtspunt zijn voor het beleid in functie van de kwaliteit van kinderopvang.

2.2.3. Dringende situaties

Naast maatschappelijke verwachtingen en de toenemende druk van de arbeidsmarkt, maken ook de moeilijke leefomstandigheden van gezinnen in armoede dat ze vaak en plots met meerdere problemen tegelijk geconfronteerd worden. Het gebeurt dat ze snel moeten verhuizen omdat hun woning onbewoonbaar is verklaard of omdat er een sociale woning vrijkomt. Ze moeten zich aandienen bij een gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling (VDAB/Forem/Actiris) of het OCMW of worden opgeroepen door de RVA of het gerecht. Ze kunnen hun kinderen niet meenemen op consultatie bij de arts met als gevolg dat ze medische zorgen moeten uitstellen of ze moeten worden opgenomen in het ziekenhuis... Omdat ze vaker sociaal geïsoleerd zijn, hun sociaal netwerk

niet zo uitgebreid is en minder draagkracht heeft of omdat ze hun omgeving niet willen belasten, hebben deze gezinnen behoefte aan een plek waar ze hun kinderen onverwachts, op korte termijn en voor korte periodes in vertrouwen kunnen achterlaten. Omwille van het tekort aan opvangplaatsen en de gehanteerde inschrijvingsprocedures vinden ouders met een dringende opvangvraag echter zelden een plaats binnen het reguliere aanbod, met soms ernstige gevolgen. *“Een moeder had haar kinderen meegenomen naar een afspraak met de RVA. Deze heeft uit de aanwezigheid van de kinderen afgeleid dat de vrouw niet beschikbaar was voor de arbeidsmarkt met het verlies van haar werkloosheidsuitkering als gevolg.”*

Tegelijk merken de deelnemers aan het overleg ook op dat het opbouwen van vertrouwen niet alleen tijd maar ook continuïteit vergt. De lastige leefsituatie van gezinnen in armoede maakt dat er regelmatig sprake is van perioden van crisis. Het is niet alleen belangrijk om kinderen op deze crisismomenten opvang te bieden maar vooral om met gezinnen een vertrouwensrelatie op te bouwen om hen op een meer continue basis te ondersteunen én met hen samen te werken.

3. Obstakels voor de effectiviteit van het recht op kinderopvang

De keuze van ouders voor kinderopvang wordt meer bepaald door omgevingsfactoren en (de kenmerken van) het bestaande aanbod dan door de eigen noden en behoeften. Bovendien hangt het vinden van een plaats in de kinderopvang sterk af van de karakteristieken van gezinnen. Wie werkloos is of een lage opleiding heeft, mensen van allochtone afkomst en alleenstaande ouders vinden minder vaak opvang voor hun kind¹⁶³. Deze groepen kennen bovendien een hoger armoederisico dan het gemiddelde voor de

¹⁶² Peeters, Jan (s.d.) *Reflectienota over Kinderopvang voor de Nederlandstalige Vrouwenraad*, Gent, UGent, Vakgroep Sociale Agogiek.

¹⁶³ MAS (2007). *Analyse van het zoekproces van ouders naar een voorschoolse kinderopvangplaats*, Leuven, Market Analysis & Synthesis. In opdracht van Kind en Gezin.

Belgische bevolking, respectievelijk 42,9 %, 25,8 %, 33,1 en 36,4 % ten opzichte van 15,5 %¹⁶⁴. Uit recent onderzoek naar het gebruik van kinderopvang in Vlaanderen¹⁶⁵ blijkt dat kinderen uit een gezin in kansarmoede effectief veel minder gebruik maken van kinderopvang dan kinderen uit niet-kansarme gezinnen (22,8 % regelmatige gebruikers versus 68,3 %). Slechts 15,1 % van de kinderen tussen drie maanden en drie jaar uit gezinnen waar beide ouders niet werken maken regelmatig gebruik van opvang, ten opzichte van 86 % uit gezinnen waar beide ouders werken. Het recht op kinderopvang is duidelijk niet voor iedereen gerealiseerd. Nadat we kort stilstaan bij de redenen waarom vele gezinnen in armoede denken dat kinderopvang niets voor hen is, bespreken we het gebrek aan voldoende toegankelijk aanbod als voornaamste drempel die ze ervaren wanneer ze de stap naar kinderopvang willen zetten. In een volgend punt (4) gaan we dieper in op de kwaliteitsvoorwaarden waaraan het aanbod moet voldoen om voor iedereen toegankelijk te zijn.

3.1. Kinderopvang niets voor mij

“Eigenlijk wilde Maria haar kinderen niet naar kinderopvang doen. Ze vond dit bedreigend. Maar ook het gevoel van je kind in de steek te laten – je weet zelf dat het zoveel gevolgen heeft, dus je wil dat niet voor je kind. Het kon niet anders. Er was geen inkomen en Maria ging werken. Op dat ogenblik woonde Maria met haar gezin in een caravan. Ze was bang voor controle bijvoorbeeld over het feit dat ze in de caravan woonde. Ze was bang dat men haar kinderen zou afnemen als men dit wist. Ik zou ook nooit iemand aangeraden hebben om een kind naar de kinderopvang te doen. Nu, vele jaren later, werkt Maria als ervaringsdeskundige mee in kinderopvang. Hierdoor kijkt ze anders naar kinderopvang. Ze

denkt dat kinderopvang goed kan zijn voor kinderen, nu zie je de meerwaarde van de kinderopvang.”¹⁶⁶

Er zijn verscheidene redenen waarom ouders in armoede denken dat kinderopvang niets voor hen is¹⁶⁷. Vaak kennen ze kinderopvang niet of onvoldoende en weten ze niet goed wat het voor hen kan betekenen. Ze staan er wantrouwig tegenover of koesteren een zekere angst (2.1.). Anderen beheersen onvoldoende de taal, wat hen voor problemen stelt om informatie te verzamelen en in dialoog te treden. Tijdens het overleg werd tegelijk opgemerkt dat vele andere ouders de drempels die mensen in armoede tegenhouden, delen. Het is immers niet gemakkelijk de zorg voor een baby te delen met kinderbegeleiders in de opvang. Kinderopvanginitiatieven die gezinnen in armoede bereiken, ervaren echter binnen hun dagelijkse werking dat het wantrouwen of de angst voor controle die in de beginfase van de opvang bij een groot aantal ouders aanwezig is, verdwijnt wanneer het aanbod kwaliteitsvol en toegankelijk is. Angst en gevoel van verplichting kunnen plaats maken voor vertrouwen, een noodzakelijke voorwaarde voor een vrije keuze. Het vertrouwd geraken met de manier van werken in de opvang, een open en eerlijke communicatie tussen ouders en de beroepskrachten binnen de opvang en een respectvolle basishouding van kinderbegeleiders zijn essentieel.

¹⁶⁴ Algemene Directie Statistiek-Statistics Belgium: EU-SILC 2014, http://statbel.fgov.be/nl/modules/publications/statistique/s/arbeidsmarkt_levensomstandigheden/silc_-_indicatoren_2004_-_2014.jsp

¹⁶⁵ Vande Gaer, Eva, *op.cit.*

¹⁶⁶ Netwerk tegen Armoede (2014). *Vorbereiding vergadering verticaal permanent armoedeoverleg kinderopvang.*

¹⁶⁷ • Crépin, Françoise en France Neuberg F (2013). *Vécu et attentes des parents défavorisés – belges ou d'origine étrangère – à l'égard des services, structures et initiatives pour la petite enfance. La parole donnée aux parents en situation de précarité*, Brussel, Koning Boudewijn Stichting, <https://www.kbs-frb.be/fr/Activities/Publications/2013/306176>

• Thirion, Joke, Niels Dewil en Nina Geuens (2013). *Ouders uit kansarme milieus aan het woord over zorg en onderwijs voor jonge kinderen*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, <https://www.kbs-frb.be/nl/Activities/Publications/2013/306196>

3.2. Gebrekaan toegankelijk aanbod

Vele ouders in armoede doen geen beroep op kinderopvang omdat er geen opvang in hun buurt is, omdat die niet bereikbaar is of geen plaats meer heeft.

Hoewel in Vlaanderen het aantal plaatsen tussen 2009 en 2013 is gegroeid met ongeveer 10 % - een groei die groter is dan de toename van het aantal kinderen¹⁶⁸ - blijft er een algemeen tekort aan opvangplaatsen en is het aanbod bovendien geografisch ongelijk verdeeld. In meer rurale gebieden of achtergestelde wijken zijn er vaak minder beschikbare plaatsen.

In de FWB blijft, sinds een tiental jaren, het aantal opvangplaatsen toenemen: tussen 2005 en 2014 is het aanbod met een derde toegenomen. Tijdens dezelfde periode is het aantal kinderen van 0 tot 2,5 jaar sterker gestegen, ondanks een lichte daling sinds 2012¹⁶⁹.

In Brussel¹⁷⁰ is de kinderopvangkwestie, zowel kwantitatief als kwalitatief, erg urgent. In de armste wijken - met onder andere een erg laag tewerkstellingspercentage voor vrouwen - ligt het aandeel kinderen onder de drie jaar het hoogst, maar is het aantal kinderopvangplaatsen per kind het laagst. Dit geldt vooral voor opvang met inkomensgerelateerde oudertarieven. Hoewel het ons te ver zou leiden om het bestuurskundig kluwen van het kinderopvangbeleid en de kinderopvangsector te schetsen, vond het overleg het noodzakelijk kort in te gaan op de grote uitdagingen waarmee het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor zijn jongste inwoners wordt

geconfronteerd. Brussel wordt gekenmerkt door een demografische groei en een verjonging van de bevolking, een grote socio-culturele diversiteit en meertaligheid, een groeiende sociaal-economische ongelijkheid en een algemene verarming. In deze context neemt ook het aantal kinderen in de voorschoolse leeftijd toe, waardoor de voorzieningen voor kinderen, waaronder kinderopvang, onder druk komen te staan. De huidige infrastructuur schiet te kort en een uitbreiding is bovendien moeilijk te plannen omwille van het complexe institutioneel kader en de moeilijke registratie van het correcte aantal kinderen en hun behoeften aan opvang. De verscheidenheid aan opvanginitiatieven (vergund door ONE of Kind en Gezin, al dan niet gesubsidieerd, ...), juridische situaties en financieringsactoren maakt het aanbod bovendien erg ondoorzichtig en daardoor ontoegankelijk¹⁷¹.

Een belangrijke maat voor het beschikbare aanbod is de dekkingsgraad, zowel in termen van het aantal opvangplaatsen als in termen van het aantal kinderen dat bereikt wordt. Op vraag van de deelnemers aan het overleg geven we een overzicht van de dekkingsgraad in Vlaanderen, de FWB, Brussel en de Duitstalige Gemeenschap (zie tabel in de bijlage achteraan dit hoofdstuk). Het aantal opvangplaatsen per 100 kinderen geeft de beschikbaarheid van het aanbod weer. Omdat elke beschikbare opvangplaats door meer dan één kind kan worden gebruikt – wanneer dit slechts deeltijds van opvang gebruik maakt – wordt een tweede maat gehanteerd. Het percentage gebruik van kinderopvang meet het aandeel van de doelgroep kinderen dat bereikt wordt door het aantal plaatsen. De kindplaatsratio geeft aan hoeveel kinderen van één opvangplaats gebruik maken, voor 2014 is dat in Vlaanderen 1,29, in de FWB 1.38. De Barcelonanorm gaat over het percentage gebruik en stelt dat minstens 33 % van de kinderen onder de drie jaar van opvang gebruik

¹⁶⁸ Vande Gaer, Eva, *op.cit.*, <https://steunpuntwvg.be/images/rapporten-en-werk-notas/gebruik-kinderopvang>

¹⁶⁹ ONE en chiffres 2014, http://www.one.be/uploads/tx_ttproducts/datasheet/RA_2014_ONE_en_chiffres.pdf

¹⁷⁰ Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse (2010). "Dossier: Demografische ontwikkeling en kinderdagverblijven: de bijdrage van de Wijkmonitoring", *De conjunctuurbarometer van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, jaargang 15, p. 36-53, http://www.bisa.irisnet.be/bestanden/publicaties/dossiers-van-de-conjunctuurbarometer/BD15_demografische_ontwikkeling_en_kinderdagverblijven.pdf

¹⁷¹ Humblet, Perrine et al. (2015). *BSI synthesesnota. Jonge kinderen in Brussel: van een institutionele logica naar een systemische visie*, Brussel, Brussels Studies Institute, <http://www.brusselsstudies.be/medias/publications/BruS91NL.pdf>

moet maken (1.1.). Hoewel beide cijfers - de beschikbare plaatsen en het percentage gebruik - aantonen dat er onvoldoende opvangplaatsen zijn voor alle kinderen, is het moeilijk hieruit te besluiten welke dekkingsgraad nastrevenswaardig is. Het is immers niet evident om de werkelijke nood aan opvang van gezinnen te achterhalen. Hun reële behoefte aan kinderopvang kan slechts achterhaald worden in hun levenscontext of netwerken, door beroepskrachten die overtuigd zijn van de vele mogelijkheden van kinderopvang. Daarnaast valt het ook op dat de cijfers voor de dekkingsgraad in de Vlaamse Gemeenschap en in de FWB onmogelijk te vergelijken zijn: er worden andere data gebruikt om de basisgegevens voor de berekening te verzamelen, er wordt een andere leeftijdsafbakening gehanteerd waardoor de uitspraken over een andere doelgroep gaan, er wordt gekeken naar het aantal kinderen onder de drie jaar in de kinderopvang en/of in de kleuterschool... Voor Brussel zijn er gegevens over de dekkingsgraad in de Nederlandstalige en de Franstalige opvang, maar de som hiervan garandeert geen correct beeld van het totale Brusselse aanbod. Het voorbeeld van Brussel toont erg duidelijk aan dat een onvoldoende dekkingsgraad niet wil zeggen dat er geen plaatsen zijn bijgekomen. Alleen heeft de nog grotere toename van het aantal kinderen het effect van de bijkomende plaatsen op de dekkingsgraad teniet gedaan.

Hoewel de Vlaamse Regering gemiddeld genomen haar doelstelling - om tegen 2016 voor minstens de helft van de kinderen een opvangplaats aan te bieden - reeds behaald heeft, klopt deze vaststelling niet voor alle types opvang of voor alle gebieden. In juni 2015 besliste de Vlaamse minister van Welzijn om 4000 nieuwe opvangplaatsen te realiseren met extra middelen¹⁷². Deze plaatsen zullen verdeeld worden over de verschillende subsidietrappen, volgens een

model dat rekening houdt met de verhouding opvang aan inkomensgerelateerd tarief en vrij tarief in een bepaalde regio én met het bestaande opvangaanbod. Dit laatste is belangrijk. De deelnemers aan het overleg waarschuwden er immers voor dat het niet volstaat alleen het bestaande aanbod uit te breiden. Er is immers vooral nood aan kinderopvang daar waar er nog geen of onvoldoende opvangplaatsen zijn. Volgens Kind en Gezin kan het werken met vierjarenplannen - die toelaten op langere termijn in uitbreiding te investeren - in de toekomst voor een betere spreiding zorgen.

In de FWB heeft het plan '*Cigogne III*' (Ooievaar III) (2014-2022) tot doel om in 9 jaar 14.849 plaatsen te creëren (8.449 plaatsen in 2018 en 6.400 bijkomende plaatsen tussen 2019 en 2022) in collectieve of familiale opvangvoorzieningen, al dan niet gesubsidieerd door ONE. Daarbij zal rekening worden gehouden met een evenwichtige spreiding en subsidiëring en met de specifieke noden van de verschillende subregio's. Het onevenwicht tussen vraag en aanbod varieert immers aanzienlijk tussen de verschillende geografische zones¹⁷³. Het plan Cigogne III wil niet alleen het aanbod globaal versterken, het wil ook specifieke opvangnoden lenigen voor kwetsbare gezinnen en situaties. De projecten werden onder andere gerangschikt op basis van een criterium voor positieve discriminatie zodat de gemeenten/wijken met een hoog aantal kinderen in gezinnen zonder inkomen uit arbeid, in eenoudergezinnen of in gezinnen met een laag mediaaninkomen prioritair aan bod komen. Daarnaast werd ook rekening gehouden met een toegankelijkheids criterium: meer dan 10 % van de totale opvangcapaciteit wordt voorbehouden voor nood aan opvang wegens bijzondere sociale situaties.

Daarnaast rees tijdens het overleg ook de vraag of kinderopvanginitiatieven met vrij tarief wel ondersteund dienen te worden en of het niet

¹⁷² "Extra geld kinderopvang goed voor 4000 plaatsen", *De Standaard*, 24 juni 2015. Zie ook <http://www.jovandeurzen.be/nl/vlaamse-regering-maakt-73-miljoen-euro-vrij-voor-nieuwe-subsidies-voorschouwe-kinderopvang>

¹⁷³ SA Dedicated Research (2013). *Les parcours des enfants âgés d'un an dans les champs d'action de la santé, du soutien à la parentalité et de l'accueil*. Onderzoek gefinancierd door ONE met de steun van de FWB.

zinvoller is te investeren in initiatieven die een inkomensgerelateerd tarief hanteren. Deze zijn immers veel toegankelijker voor gezinnen die het financieel minder breed hebben (4.3.1.). Kinderopvangorganisatoren benadrukken echter dat vrije initiatieven kunnen opstarten zonder financiële hulp van de overheid. Zo kunnen ze ertoe bijdragen de leemte snel op te vullen. Tegelijk erkennen deze organisatoren het risico dat vrije initiatieven vooral gezinnen in betere socio-economische situaties bereiken. Op 31 december 2014 vergunde Kind en Gezin 67.276 opvangplaatsen in opvanglocaties voor baby's en peuters met inkomenstarief en 24.562 opvangplaatsen zonder inkomenstarief¹⁷⁴. Op dezelfde datum vergunde ONE 29.890 opvangplaatsen met inkomenstarief en 12.156 plaatsen zonder inkomenstarief (71 % inkomensgerelateerd)¹⁷⁵. In België probeert men voldoende kinderopvangaanbod te creëren zonder de sector volledig te vermarkten zoals in andere landen het geval is¹⁷⁶. Toch heeft Vlaanderen, in het kader van de Europese dienstenrichtlijn en de Europese regels inzake staatssteun, kinderopvang in het decreet ingeschreven als een dienst van algemeen economisch belang. Dit betekent in de feiten dat opvang met vergunning zonder subsidie mogelijk blijft en ook actief aangemoedigd wordt. Deelnemers aan het overleg betreuren dit, net zoals de SARWGG¹⁷⁷. Ook het Kinderrechtencommissariaat beklemtoont in haar advies bij het decreet¹⁷⁸ dat de overheid – ondanks de opgelegde vergunningsvoorwaarden en

kwaliteitsvereisten – onvoldoende garanties biedt voor de realisatie van de drie functies van kinderopvang – de verantwoordelijkheid en het risico voor het voeren van een sociaal beleid wordt naar de organisator doorgeschoven - en teveel ruimte laat voor vermarkting. Allen zijn het erover eens dat een economisch belang het belang van baby's en peuters niet mag verdrücken.

3.3. Voorrangsregels

In principe zouden in de drie Gemeenschappen alle kinderopvanginitiatieven moeten kunnen ingaan op alle vragen naar kinderopvang, welke ook de sociaal-economische situatie van gezinnen is. Omdat het echter tijd vraagt om voldoende kwaliteitsvolle plaatsen te creëren en een gelijke en billijke toegang voor iedereen te garanderen, valt de overheid terug op voorrangsregels en subsidiesystemen om de toegang voor kinderen uit kwetsbare gezinnen te verhogen. Tegelijk stellen de deelnemers aan het overleg vast dat in de huidige financiële en economische context de sociale functie van kinderopvang nog niet bij iedereen een vanzelfsprekendheid is. In dit punt gaan we zowel op de formele als informele voorrangsregels dieper in.

3.3.1. Werk

Gezinnen met een vraag naar opvang worden niet alleen geconfronteerd met een gebrek aan kinderopvangplaatsen, maar ook met het feit dat werkenden nog vaak voorrang krijgen op ouders die niet werken. Zo komen ouders die omwille van andere redenen op zoek zijn naar kinderopvang niet in aanmerking. Deelnemers aan het overleg getuigen dat ouders in de FWB vroeger hun opvangplaats zelfs konden verliezen wanneer ze werkloos werden en dit gedurende drie maanden bleven. ONE stelt met klem dat dit sinds 2003 niet langer aanvaard wordt en dat ze er streng op toekijken dat alle functies van kinderopvang gerealiseerd worden. Desalniettemin vragen kinderopvanginitiatieven die niet tegemoet kunnen komen aan alle vragen zich af hoe ze moeten 'kiezen' tussen gezinnen. Hoe graag ze ook

¹⁷⁴ Kind en Gezin (2015). *Jaarverslag 2014*, Brussel, Kind en Gezin.

¹⁷⁵ ONE (2015). *Rapport d'activités 2014*, Brussel, ONE.

¹⁷⁶ Humblet, Perrine (2014). "L'enfant à la crèche: un accueil équitable?", *Santé conjugulée*, nr. 67, p. 92-94, <http://www.maisonmedicale.org/L-enfant-a-la-creche-un-accueil.html>

¹⁷⁷ SARWGG, *op.cit.*, http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SARWGG_ADV_20110610_voorschoolse_kinderopvang.pdf

¹⁷⁸ Kinderrechtencommissariaat (2012). *Kinderopvang als kwaliteitsvolle basisvoorziening. Advies naar aanleiding van de hoorzitting over het ontwerp van decreet houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters*. (Parl. St. 2011- 2012 nr. 1395/1), Brussel, Kinderrechtencommissariaat, http://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/2011_2012_4_advies_kinderopvang.pdf

de sociale functie willen waarmaken, vinden ze het ook onaanvaardbaar dat werkende ouders hun baan zouden moeten opgeven omdat ze geen opvang vinden.

3.3.2. Progressief universalisme

Onderzoek wijst uit dat een algemeen of universeel aanbod vaak vooral ten goede komt aan meer gegoede gezinnen die er het gemakkelijkst toegang tot hebben omdat het aanbod niet steeds tegemoet kan komen aan diverse en specifieke vragen. Een specifiek of selectief aanbod voor bepaalde doelgroepen daarentegen wordt vaak als stigmatiserend ervaren en kan leiden tot een afkalfvend draagvlak¹⁷⁹. Een hedendaagse beleids optie is te streven naar een progressief of proportioneel universalisme, waarbij de ondersteuning van een algemeen aanbod in intensiteit wordt aangepast aan de mate van kwetsbaarheid van de gebruikers.

Zo gaat het beheerscontract van ONE er vanuit dat toegankelijkheid van het kinderopvangaanbod maar voor iedereen gegarandeerd kan worden via acties van positieve discriminatie voor gezinnen in kwetsbare situaties, wiens isolement en diversiteit specifieke inspanningen vereisen om hun gelijke kansen te verzekeren. In praktijk blijft het voor ONE een moeilijk debat tussen enerzijds een ideologische benadering vertrekkend van concepten en anderzijds een pragmatische benadering vertrekkend van de realiteit op het terrein. De '*Haltes-Accueil*' (HA) bereiken veel meer kwetsbare gezinnen dan de '*milieux d'accueils collectives*' (collectieve opvangstructuren), omdat ze een andere geschiedenis kennen, vaak zijn ontstaan uit buurtinitiatieven verbonden aan projecten van sociale en professionele inschakeling van ouders en aan andere reglementeringen gebonden zijn. Volgens ONE wenden gezinnen in armoede zich vaak pas

tot kinderopvang wanneer ze er dringend nood aan hebben omwille van het werk van de ouders of onder druk van een '*Service Protection Jeunesse*' (SPJ - jeugdbescherming). Wanneer de plaatsen beperkt zijn, wordt zelden aan de vraag voldaan wanneer een opvanginitiatief geen specifiek opvangproject heeft voor bepaalde gezinnen. Daarom moeten opvangvoorzieningen minstens 10 % van hun totale capaciteit voorbehouden om tegemoet te komen aan de opvangnoden die voortkomen uit bijzondere situaties. Tijdens het overleg rezen vragen over de bepaling van deze bijzondere situaties omdat het bijvoorbeeld ook gaat over broers en zussen van reeds opgevangen kindjes. Ook de '*Conseil économique et social de Wallonie*' (CESW – economische en sociale raad van Wallonië) stelt voor om te preciseren over welke situaties het gaat, rekening houdend met het criterium van positieve discriminatie¹⁸⁰. De inrichtende macht kan dit minimum verhogen. Zo voorziet de gemeente Brussel 30 % van de plaatsen te reserveren (in de praktijk gaat het om 20 %). In tijden van schaarste, waarin prioriteiten moeten worden gesteld, blijken ouders die werken echter prioriteit te krijgen bij kinderopvanginitiatieven.

Ook het Vlaamse decreet omtrent de opvang van baby's en peuters volgt het principe van het progressief universalisme om het recht op kinderopvang voor iedereen te realiseren. Via gedifferentieerde subsidies voor kinderopvanginitiatieven wordt een algemeen beschikbaar en kwaliteitsvol kinderopvangaanbod gecreëerd met een bijzondere aandacht voor de ondersteuningsnoden van kansengroepen binnen de universele dienstverlening. Het subsidie-systeem, dat voor elke groeps- of gezinsopvang toegankelijk is, werkt zoals een trap. Per trede verhoogt het subsidiebedrag en zijn er bijkomende opdrachten. Wie de subsidies van een hogere trede krijgt, krijgt ook de subsidies van de lagere trede(s) en moet ook aan de voorwaarden voor die

¹⁷⁹ Van Lancker, Wim (2014). *To whose benefit? An empirical and comparative investigation into the (un)intended consequences of family policy in the social investment state*, Brussels, Uitgeverij UPA - University Press Antwerp, http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/sites/default/files/PhD_VanLancker_finalversion.pdf

¹⁸⁰ Conseil économique et social de Wallonie (2014). *Avis A. 1172 relatif à la proposition de critériologie de l' ONE de classement des projets – Plan Cigogne III*, http://www.cesw.be/uploads/fichiers_avis/1172_1.pdf

lagere trede(s) voldoen. Naast de basissubsidie (trap een) is er de subsidie voor inkomenstarief (trap twee) voor kinderopvang waar gezinnen een prijs betalen op basis van het inkomen en waar kinderen van gezinnen uit bepaalde maatschappelijke groepen voorrang krijgen (20 %). De plussubsidie (trap drie) is voor kinderopvang die kwetsbare gezinnen ondersteunt, waar kinderen van deze gezinnen voorrang krijgen en minstens 30 % van de opgevangen kinderen uitmaken. Voor elke trap zijn er aanvullende subsidies mogelijk voor een aantal specifieke opdrachten: inclusieve opvang van kinderen met een specifieke zorgbehoefte, flexibele opvang en buitenschoolse opvang. De praktijk moet echter nog uitwijzen of deze getrapte subsidiëring bijdraagt aan de toegankelijkheid van kinderopvang en aan de realisatie van de drie functies. Deelnemers aan het overleg zijn in het bijzonder bezorgd over de voorrangsregels. De voorrang voor werk is immers absoluut in trap twee. In trap drie vervalt de voorrang voor werk pas wanneer er een aanvraag is van een kwetsbaar gezin. Ook het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015-2019¹⁸¹ stelt expliciet het belang van voldoende aanbod voor werkende en geactiveerde ouders centraal, naast aandacht voor de sociale functie van kinderopvang. Tijdens het overleg vroegen de deelnemers zich af wat de sociale functie in praktijk eigenlijk voorstelt. Vlaamse kinderopvanginitiatieven signaleren dat ze een spanning ervaren tussen hun wil om zo maximaal mogelijk kwetsbare gezinnen op te vangen enerzijds en de financiële leefbaarheid van deze keuze anderzijds. Flexibele opvang bijvoorbeeld is moeilijker te realiseren doordat de subsidies erg prestatiegericht worden berekend. Financieel is het makkelijker in te gaan op stabiele, voltijdse aanvragen. Daarnaast stelt de plussubsidie op trap drie de kinderopvang amper in staat om een degelijk en kwaliteitsvol aanbod

aan kwetsbare gezinnen te doen. Zo is het bijvoorbeeld onmogelijk om extra personeelsuren in te zetten om de nodige individuele aandacht te besteden aan kinderen of om opvoedingsondersteuning en gezinsbegeleiding aan te bieden aan de ouders die dit wensen. Volgens kinderopvanginitiatieven wordt de ruimte die ze hebben om de sociale functie te realiseren - afgestemd op de noden van gezinnen in verschillende kwetsbare situaties - beperkt door nieuwe subsidieregels, bijvoorbeeld die voor de ondersteuning van het team en de kindnorm (4.2.3.). Onderzoek bevestigt deze ervaring van een krimpende discretionaire ruimte om positie in te nemen tussen toegankelijkheid creëren enerzijds en regels volgen anderzijds¹⁸².

In de Duitstalige Gemeenschap verplicht geen enkele reglementering de kinderopvangdiensten om prioriteit te geven aan welbepaalde categorieën kinderen of ouders in specifieke situaties.

Hoewel de voorrangsregels de laatste jaren de toegankelijkheid van de kinderopvang hebben vergroot, ontstond er tijdens het overleg discussie over de zinvolheid ervan. Sommigen vinden dat de voorrangpercentages niet bindend genoeg zijn voor de opvangstructuren. In de praktijk blijkt bijvoorbeeld dat in Vlaanderen slechts 50 % van de initiatieven met trap twee het vooropgestelde percentage halen, waaronder veel OCMW's. Volgens de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VMSG), zou het doelgroepenbeleid effectiever zijn wanneer organisatoren, op basis van een omgevingsanalyse van hun lokale context, zelf zouden kunnen bepalen welk percentage kansengroepen ze nastreven in de kinderopvang. Zo zouden ze een realistisch streefdoel kunnen vooropstellen en, indien dat meer is dan 20 %, daar ook voor gesubsidieerd kunnen worden. Het overleg is het erover eens dat een opvang idealiter de buurt weerspiegelt waarin ze werkt. Het is belangrijk de opvang in te bedden in de buurt en

¹⁸¹ Vlaamse Overheid (2015). *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015-2019*, Brussel, Vlaamse overheid - Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, http://www4wvg.vlaanderen.be/wvg/armoede/vlaamsactieplan/Documents/20150702_ontwerptekst%20VAPA%20-%20DEFINITIEF%20-%20BIS.pdf

¹⁸² Hoogewys, Annemie et al. (2015). *Opgevangen? Werken aan toegankelijkheid voor maatschappelijk kwetsbare gezinnen in de kinderopvang in een nieuwe decretale context*, Gent, Arteveldehogeschool, Gent.

de buurt binnen te brengen in de opvang. Het Netwerk tegen Armoede is er ook eerder tegen kinderopvanginitiatieven te verplichten een vast percentage kansengroepen op te nemen. Het gaat immers om veel meer dan enkel het aanbieden van kinderopvang. Er is vooral nood aan sensibilisering van de sector¹⁸³. Organisatoren, verantwoordelijken en kinderbegeleiders, maar ook toeleiders uit verschillende sectoren, dienen doordrongen te zijn van het belang en de legitimiteit van kinderopvang voor de ontwikkeling van elk kind en voor de ondersteuning van ouders, los van hun tewerkstellingssituatie. Alleen dan kan er gewerkt worden aan de effectiviteit van het recht op kinderopvang voor iedereen.

3.3.3. Inschrijvingsprocedures

Een ander soort voorrangregels die tijdens het overleg werd aangeklaagd zijn verbonden met de inschrijvingsprocedures. In de Federatie Wallonië-Brussel bijvoorbeeld kunnen ouders zich inschrijven voor kinderopvang vanaf de derde maand van de zwangerschap. In praktijk moeten ze zich vanaf dat moment zo snel mogelijk inschrijven om zeker te zijn van een plaats gezien elke aanvraag onmiddellijk wordt overgemaakt in het register van inschrijvingen in chronologische volgorde. Wie eerst komt, wordt eerst bediend en de anderen komen terecht op wachtlijsten. Deze werkwijze is niet voor iedereen duidelijk, haalbaar en werkbaar en sluit zo gezinnen uit. Onderzoek naar het parcours van éénjarige kinderen heeft duidelijk aangetoond dat de zoektocht naar een kinderopvangplaats en de inschrijvingsaanvraag redelijk lastige stappen zijn voor de ouders¹⁸⁴. Wanneer levenstrajecten in moeilijkere omstandigheden verlopen en daardoor minder voorspelbaar zijn, is het immers niet evident om tijdig een aanvraag voor een opvangplaats in te dienen. Gezinnen die geen zicht hebben op hun nabije toekomst (woonplaats, opleiding of werk), bij wie kinderopvang niet in hun project past of die om dringende redenen opvang nodig hebben, vinden in dit systeem niet tijdig of helemaal geen

opvang. Deelnemers aan het overleg zien in de geplande hervorming van ONE een goede gelegenheid om aan deze procedures te sleutelen. Voor de plaatsen die zijn voorbehouden voor gezinnen in bijzondere situaties (3.3.2.) kunnen andere reserverings- en inschrijvingsmodaliteiten gelden.

In Vlaanderen wordt sinds het decreet aan lokale loketten kinderopvang gewerkt om ouders te ondersteunen in hun zoektocht naar opvang. Idealiter worden er afspraken gemaakt over de toewijzing van plaatsen (4.2.1.).

In 2016 zal de Duitstalige Gemeenschap aan alle ouders die op zoek zijn naar een opvangplaats - hetzij bij een opvangouder (geconventioneerd op zelfstandig), hetzij in een kribbe - een website ter beschikking stellen. Het doel van dit project is te vermijden dat eenzelfde kind meerdere plaatsen blokkeert door op verschillende plaatsen tegelijk ingeschreven te zijn. Bovendien maakt het de ouders mogelijk om kennis te nemen van de opvangmogelijkheden in de buurt. Voor de ouders die geen toegang hebben tot internet of er niet mee vertrouwd zijn, blijft de mogelijkheid bestaan om in te schrijven bij een lokale opvangdienst. Een evaluatie van deze nieuwe inschrijvingsprocedure zal nodig zijn om na te gaan of ze al dan niet ongunstig is voor gezinnen in armoede.

4. Voorwaarden voor een betere effectiviteit van het recht op kinderopvang

Kwetsbare gezinnen die hun keuze voor kinderopvang willen waar maken, botsen op verschillende obstakels, zowel bij het zoeken en vinden van kinderopvang als in het contact met de kinderbegeleiders en de kinderopvangpraktijk¹⁸⁵.

¹⁸³ Netwerk tegen Armoede, *op.cit.*

¹⁸⁴ SA Dedicated Research, *op.cit.*

¹⁸⁵ • Schiettecat, Tineke (2013). *Een inventaris van voorschoolse voorzieningen voor gezinnen met kinderen tussen 0 en 3 jaar*, VLAS-Studies 2, Antwerpen, Vlaams Armoedesteunpunt, https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container34677/files/Publicaties/2013_inventaris_voorschoolse_voorz.pdf

• Mottint, Joëlle (2013). *Les structures d'éducation et d'accueil du jeune enfant ont un rôle à jouer pour renforcer*

Vele deelnemers aan het overleg zijn dan ook van mening dat de kwestie van vrije keuze anders gesteld moet worden. Kinderopvang kan maar een keuze zijn wanneer gezinnen effectief toegang hebben tot een kwaliteitsvol aanbod¹⁸⁶. Voor gezinnen in armoede kan alleen de kwaliteit van de opvang hun wantrouwen tegenover diensten wegnemen en hun vertrouwen in zichzelf als ouders versterken. Tijdens het overleg werd voorgesteld om de kwestie van de kwaliteit van kinderopvang uit te werken volgens enkele richtlijnen van het Europees kwaliteitskader (1.1.), dat onder andere pleit voor een voldoende, toegankelijk en betaalbaar aanbod. Naast meer kinderopvang, is er nood aan kinderopvang die zich soepel aanpast aan de behoeften van gezinnen (4.1.), die niet alleen de deur voor iedereen open zet, maar samen met ouders en kinderen een weg afdelt (4.2.), en die betaalbaar is (4.3.).

4.1. Voldoende divers aanbod

We stonden reeds stil bij de uitdaging voor de overheid om het kinderopvangaanbod uit te breiden op een voor alle gezinnen toegankelijke manier (3.2.). In dit punt gaan we dieper in op de aard van het aanbod – nodig om tegemoet te komen aan de nood van gezinnen in armoede - en op de vraag of dit te realiseren is binnen een universeel aanbod.

l'inclusion et lutter contre le pauvrete et les exclusions. Partie 6: Trouver la porte et la franchir, Analyse n°10/2013, Brussel, RIEPP, http://www.riep.be/IMG/pdf/analyse_10-2013-trouver_la_porte_et_la_franchir.pdf

• Mottint, Joëlle (2013). *Les structures d'éducation et d'accueil du jeune enfant ont un rôle à jouer pour renforcer l'inclusion et lutter contre le pauvrete et les exclusions. Partie 7: Vers des modes d'organisation non excluant, Analyse n°11/2013, Brussel, RIEPP, http://www.riep.be/IMG/pdf/analyse_11-2013_modes_organisation_non_excluants-2.pdf*

¹⁸⁶ • Eurofound (2015). *Early childhood care: Accessibility and quality of services*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1512en.pdf

• Humblet, Perrine et al. (2014). *Kleine kinderen, grote kansen. Toegankelijke en kwaliteitsvolle diensten voor alle jonge kinderen*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, <https://www.kbs-frb.be/~media/Files/Bib/Publications/PUB-2014-3219-KleineKinderen-Kwaliteitsvolle.pdf>

Tijdens het overleg werd bevestigd dat de noden van gezinnen, zeker van gezinnen in armoede, erg verschillend zijn en snel kunnen veranderen. Kinderopvang moet zich hieraan kunnen aanpassen. Het gaat er immers niet om 'gemiddelde' opvang te organiseren voor 'gemiddelde' noden. Volgens de deelnemers aan het overleg is de ontwikkeling van multidimensionale hybride vormen van kinderopvang - waarin op eenzelfde plek verschillende opvangvormen en -functies worden aangeboden - essentieel. In Brussel werd onlangs het initiatief genomen om zo'n 'multi-accueil' (multi-opvang) op te starten¹⁸⁷. Diverse opvangvormen moeten geïntegreerd worden in de meer klassieke opvangvormen opdat kinderen uit verschillende gezinnen en achtergronden opgevangen kunnen worden in elke kribbe. Polyvalente teams, waarin psychologen, pedagogen, verpleegsters... samen werken, hebben daarin een grote meerwaarde. Het is ook belangrijk om linken te leggen naar andere beleidsdomeinen zoals welzijn, arbeid en zelfs ruimtelijke planning. Bij de inplanting van sociale huisvesting, scholen, groene ruimte, kan bijvoorbeeld rekening gehouden worden met de multifunctionaliteit van ruimten, waarin hybride vormen van kinderopvang een plek kunnen krijgen.

In de sector bestaan reeds vele kinderopvanginitiatieven die erin slagen om kwaliteitsvolle kinderopvang aan te bieden aan en verder uit te bouwen met gezinnen in armoede. Ze zijn meestal ingebed in een buurt waar ze deel uitmaken van een netwerk, ze treden gezinnen in armoede proactief tegemoet en bieden ontmoetingsruimtes aan. Ze werken op een integrale manier - vaak met andere partners - en gebruiken de vrije ruimte die ze binnen de regelgeving hebben om een sociaal beleid te ontwikkelen en zich aan te passen aan de verschillende verwachtingen van ouders. Uit een

¹⁸⁷ Zie bijvoorbeeld Cromphout, Anne Laure (2014). 'Appel aux crèches, nous lançons notre projet Bruxelles multi-accueil', *Badje Info*, 59, p. 5, http://www.badje.be/pdf/bi/badje_info_59.pdf

specifiek ouder-, onthaal-, wen- of aanwezigheidsbeleid spreekt een grote pedagogische bereidheid. Om dit alles te realiseren, moeten de omstandigheden waarin deze structuren moeten overleven echter verbeteren. Subsidies in functie van aanwezigheidscriteria en beperkte middelen voor omkadering bijvoorbeeld kunnen de soepelheid en het aanpassingsvermogen belemmeren.

We staan kort stil bij twee specifieke kinderopvanginitiatieven.

4.1.1. Haltes-accueil

De 'haltes-accueil' (HA) zijn toegankelijke, flexibele diensten die werken met die gezinnen die elders geen antwoord vinden op hun opvangvraag. Ze willen de toegang tot kinderopvang voor iedereen garanderen, zowel financieel als geografisch. Ze zijn ingebed in de buurt, vaak daar waar er een gebrek is aan diensten, ze werken samen met partners uit de buurt en geven prioriteit aan bepaalde gezinnen. In Brussel bijvoorbeeld reserveert de HA, in samenwerking met Actiris, enkele plaatsen voor mensen in opleiding. De opvang is er soepel. Zo moeten ouders niet anticiperen op een eventuele inschrijving en ligt de dagindeling niet strikt vast¹⁸⁸.

ONE stelt vast dat kinderen steeds langer (uren per dag, uren in de week, langere periodes) en op meer regelmatige basis in een HA verblijven, zodat deze meer en meer op het klassiek kinderopvangaanbod gaan lijken. Doordat de aard van de HA verandert, dreigen gezinnen met een acute nood aan opvang er geen plaats meer te vinden. Het succes van de HA toont enerzijds duidelijk de nood aan flexibele, occasionele opvang aan, in de brede betekenis van de termen.

Er moet dan ook gezocht worden naar manieren om het uniek karakter van de HA te behouden en te ondersteunen. Anderzijds blijkt dat ook gezinnen in armoede, eens de kinderopvang hun vertrouwen geniet, vragende partij zijn voor een samenwerkingsrelatie die gekenmerkt wordt door regelmaat en continuïteit. In dit opzicht zouden een aantal occasionele plaatsen moeten kunnen doorgroeien naar een vaste en volwaardige plaats in de opvang, in het belang van kind én ouder.

In het kader van de hervorming van de regelgeving van de kinderopvang in de FWB, wil ONE, vertrekkend van zogenaamde HA projecten, een visie op atypische opvang ontwikkelen om niet alleen de feitelijke socio-economische toegankelijkheid te versterken, maar ook de socialisatie van kinderen en de logica van kwaliteitsvolle geïntegreerde opvang. Sommige deelnemers aan het overleg vrezden dat de eigenheid en flexibiliteit van de HA beknot zal worden om in het kader te passen. Tegelijk kan deze hervorming een opportuniteit zijn om alle kinderopvang toegankelijker te maken¹⁸⁹.

4.1.2. Lokale diensten buurtgerichte Kinderopvang

Sinds 2008 bestaan er in Vlaanderen de Lokale Diensten Buurtgerichte Kinderopvang (LDBK), die zich situeren op de grens tussen het beleidsdomein Sociale Economie en Welzijn. Deze kinderopvanginitiatieven hebben een dubbel doel: enerzijds de tewerkstelling van mensen uit de doelgroep, anderzijds het geven van extra aandacht aan kwetsbare gezinnen. Dit soort kinderopvang is buurtgericht, werkt erg participatief en heeft een zeer flexibel aanbod om tegemoet te komen aan de verschillende situaties waarin mensen nood hebben aan opvang, zoals sollicitatiegesprekken, plots werk vinden, een gezinscrisis.

¹⁸⁸ • Meys, Aurélie (2013). *Une diversité d'accueils pour une diversité de pauvretés. Neuf haltes-accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles*, Brussel, CHACOF, <http://www.csefbw.be/img/ftp/chacof.pdf>

• ONE, Direction Etudes et Stratégies (2013). *Les haltes accueil et les lieux de rencontre enfants et parents en Fédération Wallonie-Bruxelles. Des structures atypiques en réponse à des besoins spécifiques des familles?* Brussel, ONE, http://www.one.be/fileadmin/user_upload/professionnels/Recherche/Rapport_LR-HA.pdf

¹⁸⁹ • Dubois, Alain (2014). *L'accueil des enfants de moins de 3 ans en Belgique*, Brussel, CERE, http://www.cere-asbl.be/IMG/pdf/13_accueil_des_enfants_-3_ans.pdf

• Culot, Geneviève (2015). *Mémorandum*, Opprebais, Coordination des Haltes-Accueil de la Communauté française (CHACOF).

In het Vlaamse decreet over de opvang van baby's en peuters zijn de LDBK geïntegreerd op trap drie en krijgen ze extra middelen voor extra ondersteuning van kwetsbare gezinnen. Los van het feit dat kinderopvanginitiatieven de middelen voor trap drie onvoldoende vinden om hun opdracht naar behoren uit te voeren, moeten de gevolgen van deze nieuwe regelgeving op het specifieke karakter van de LDBK nog afgewacht worden.

Hoe zinvol en succesvol deze initiatieven ook zijn, toch benadrukken de deelnemers aan het overleg dat vermeden moet worden dat er voorzieningen ontstaan die enkel met kwetsbare gezinnen werken. Alle kinderopvangstructuren hebben immers de opdracht de drie functies van kinderopvang waar te maken. Idealiter evolueert de sector naar één flexibel, integraal, open en tolerant systeem voor alle gezinnen.

4.2. Toegankelijk aanbod

Toegankelijkheid is een multidimensionale kwestie die een antwoord moet bieden op de verschillende drempels die mensen ervaren, zowel om de weg naar kinderopvang te vinden en de eerste stap naar binnen te zetten als om zich er welkom en goed te voelen. In dit punt staan we stil bij de bekendheid van het aanbod en bij het belang van ouderbetrokkenheid. We bekijken vervolgens de professionalisering van de sector, in het bijzonder de opleiding van beroepskrachten, gezien de impact hiervan op de kwaliteit van de opvang.

4.2.1. Bekend

Naast een tekort aan kinderopvangplaatsen, is het aanbod aan kinderopvang niet steeds voldoende bekend bij ouders die op zoek zijn naar een plaats. Gezinnen in armoede worden en zijn vaak onvoldoende geïnformeerd over het bestaande aanbod, de voorwaarden waaraan ze moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een plaats, de procedures die ze moeten volgen om hun kind in te schrijven,... Deze voorwaarden en procedures zijn bovendien vaak niet aangepast aan de diversiteit van gezinnen die een beroep willen

doen op opvang. *“Er is geen plaats in de kinderopvang het komende jaar en ik kan de kinderen nergens anders naartoe brengen, ik heb geen auto. Er zijn 102 wachtenden voor mij. Ik heb nochtans een aanvraag gedaan toen ik net zwanger was.”¹⁹⁰*

Om zulke situaties in Vlaanderen te voorkomen in de toekomst, verplicht het recente decreet lokale besturen om een Lokaal Overleg Kinderopvang op te starten en te organiseren. Dit overleg brengt iedereen samen die bij de opvang van jonge kinderen betrokken is (ouders, de opvang, scholen, jeugdwerk, het lokaal bestuur en andere belanghebbenden) en geeft advies over het beleid en de uitbouw van kinderopvang in de gemeente. Binnen het Lokaal Overleg Kinderopvang wordt een initiatiefnemer aangewezen of een structuur gecreëerd om een lokaal loket kinderopvang te organiseren. Ouders kunnen hier terecht voor alle informatie rond aanbod, prijs, kwaliteit,... Deze lokale loketten kunnen ouders ook helpen bij het aanvragen van een IKG-tarief, bij het verduidelijken of definiëren van hun opvangvraag en het opmaken van een opvangplan. Het lijkt een goed idee om aanvragen naar kinderopvang te centraliseren en vraag en aanbod op elkaar af te stemmen. Tegelijk bestaan deze loketten nog niet overal en wijzen de deelnemers aan het overleg erop dat een éénloketsfunctie niet steeds alle bestaande drempels wegwerkt en zelfs drempelverhogend kan zijn. Het blijft erg belangrijk gezinnen in armoede via verschillende kanalen toe te leiden naar kinderopvang, bijvoorbeeld via de Huizen van het Kind, door de banden met de buurt aan te halen en daar fysiek en persoonlijk aanwezig te zijn... Daartoe moet in en tussen verschillende domeinen (welzijn, onderwijs, gezondheid,...) samen gewerkt worden aan de alertheid en gevoeligheid van beroepskrachten over het belang van kinderopvang en over de belemmeringen die

¹⁹⁰ D'hondt, Bert (2015). *Presentatie op de Hoorzitting Kinderarmoede in de senaat op 16 juni 2015*, http://www.senate.be/actueel/homepage/Informatie/verslagen/Kinderarmoede/hoorzitting_2015.06.26/Bert_D_Hondt.pdf

gezinnen kunnen ervaren. Ze moeten leren om gezinnen door te verwijzen of te begeleiden, zelf initiatieven te nemen... Ook voor de grote meerderheid van de Nederlandstalige crèches in Brussel bestaat zo'n lokaal loket.

Ook in de Duitstalige Gemeenschap moet in elke gemeente een raadgevende commissie voor kinderopvang worden ingericht: die adviseert de bevoegde minister over de behoefte aan kinderopvang in de gemeente op korte en middellange termijn. De commissie formuleert aanbevelingen om het aanbod te verbeteren, rekening houdend met de lokale gegevens. Ze bestaat uit vertegenwoordigers van het gemeentecollege, het OCMW van de gemeenten, scholen op het gemeentelijk grondgebied en oudercomités verbonden aan de scholen. Een vertegenwoordiger van de bevoegde minister, van het departement voor het gezin, van kinderopvangdiensten, van het centrum voor de gezonde ontwikkeling van kinderen en jongeren participeren met een raadgevende stem.

4.2.2. Ouderbetrokkenheid

Zelfs wanneer ouders in armoede de deur van de kinderopvang zijn binnen getreden, voelen ze zich zelden werkelijk welkom. Het eerste contact met de kinderbegeleiders verloopt niet steeds even vlot, ze hebben niet echt het gevoel dat ze met hun vragen ergens terecht kunnen en ernstig worden genomen, ze vrezen dat ze het zeggenschap over hun kind gaan verliezen, ze krijgen de indruk dat ze het zelf als ouders niet goed doen. Nochtans willen ook ouders in armoede als ouders beluisterd, betrokken en ondersteund worden en als een partner beschouwd worden in de kinderopvang.

Voor de deelnemers aan het overleg moet kinderopvang proberen aan te sluiten bij het project van een gezin en de betekenis die kinderopvang daarin kan hebben. Omdat dit project en deze betekenis niet vast liggen, maar groeien doorheen het traject van gezinnen, is een goede relatie en dialoog tussen kinderbegeleiders en ouders onontbeerlijk. Dit vereist een sfeer van vertrouwen, een 'juiste' toon en een open

basishouding. Primordiaal is hoe beroepskrachten kinderopvang begrijpen en hoe ze vanuit deze invulling ouders toeleiden, ontvangen en een relatie met hen opbouwen welke ook de situatie is waarin de gezinnen zich bevinden.

Tijdens het overleg werd het belang van ontmoetingsplaatsen benadrukt - plaatsen waar gezinnen zich veilig voelen, nabijheid ervaren en waar er bruggen kunnen gelegd worden en toegangspoorten kunnen gecreëerd worden naar kinderopvang. In speelotheken of '*les lieux de rencontre enfants et parents*' (ontmoetingsruimtes voor kinderen en hun ouders) bijvoorbeeld kunnen ouders in een open en flexibel klimaat vertrouwen winnen in kinderbegeleiders en er een relatie mee opbouwen. Vanuit dit contact kunnen ze op een positieve manier de stap zetten naar kinderopvang. Momenteel bestaan er te weinig tussenvormen in de kinderopvang. Er zouden meer hybride vormen van kinderopvang moeten bestaan, die een evolutie in het gebruik ervan toelaten en zorgzame transities mogelijk maken tussen kinderopvang en thuis, tussen verschillende leefgroepen en ook tussen kinderopvang en de kleuterschool. Hoewel de focus van het overleg op formele kinderopvang ligt, wijzen de deelnemers aan het overleg op het belang van continuïteit in de relaties tussen verwante sectoren, zoals opvoedings- en preventieve gezinsondersteuning, het kleuteronderwijs en buitenschoolse kinderopvang.

Er bestaan verschillende kinderopvanginitiatieven waar organisatoren en kinderbegeleiders, vaak samen met gezinnen in armoede, een onthaal-, participatie- en pedagogisch of co-educatiebeleid ontwikkelen waarin de kwaliteit van de opvang gedefinieerd wordt in relatie tot het team, de ouders en kinderen. Voorbeelden zijn een handvest tegen beoordelingen voor gebruikers en werknemers, permanenties in een aparte onthaalruimte waar iedereen met een kinderopvangvraag terecht kan, een diversiteitsbeleid opdat gezinnen met verschillende culture achtergronden zich welkom voelen... Tegelijk waarschuwen ouders in armoede voor termen zoals co-educatie, partnerschap, begeleiding... Zij

hebben nog te vaak de ervaring dat ze het voorwerp zijn van deze initiatieven, in plaats van het onderwerp. Te vaak is er sprake van een ongelijke machtsverhouding waardoor ze geen gelijke partners zijn.

4.2.3. Opleiding, vorming en begeleiding

Voor de deelnemers aan het overleg is opleiding, permanente vorming en begeleiding in de praktijk van beroepskrachten - zowel in de kinderopvang als in de ondersteunende diensten voor gezinnen - essentieel om kwaliteitsvolle opvang aan te kunnen bieden. Deze mensen moeten immers over complexe kennis en vaardigheden beschikken, niet alleen om aan de evoluerende eisen binnen de sector te beantwoorden, maar ook om in te spelen op de maatschappelijke uitdagingen van inclusie, diversiteit en armoede. Hoewel er momenteel nog sprake is van een grote heterogeniteit in de aard en kwaliteit van de opleidingen en de kwalificatievereisten verschillen in de Vlaamse Gemeenschap en de FWB, is er een algemene tendens naar professionalisering van de sector. Deelnemers aan het overleg zijn het erover eens dat een basiskwalificatie fundamenteel is. Onderzoek bevestigt dit en benadrukt dat een investering in permanente vorming een gebrek aan initiële opleiding niet kan compenseren¹⁹¹. Daarin is het nodig de onwetendheid over wat het betekent dagelijks in armoede te leven, weg te werken. Dit is een voorwaarde voor een dialoog met gezinnen in armoede. Tegelijk volstaat de initiële opleiding vaak niet om alle gezinnen adequaat te kunnen onthalen of om aan de behoeften van alle ouders te kunnen beantwoorden. Naast een vereist basisdiploma voor kinderbegeleiders, is eveneens aandacht nodig voor andere noodzakelijke competenties. Deze gaan verder dan het 'zorgen voor' en impliceren ook psychologische competenties. Om echt behulpzaam te zijn tijdens de kindertijd van

kinderen van ouders met een moeilijk levenstraject, is het nodig inzicht te hebben in wat voor die ouders herkenbaar is, met welke situaties ze geconfronteerd worden en welke oplossingen ze ervoor zoeken,... Kinderbegeleiders moeten leren om zonder vooroordelen in contact te treden met ouders in armoede, door bijvoorbeeld positieve gebeurtenissen aan te grijpen om een gesprek met hen aan te gaan en een vertrouwensrelatie op te bouwen.

Naast opleiding en vorming, is de pedagogische begeleiding en ondersteuning van het hele team belangrijk om kinderbegeleiders te helpen een diversiteit van gezinnen te onthalen en ondersteunen. Het team moet omkaderd worden, de kans krijgen om gezamenlijk te reflecteren op hun werking en ernaar streven zo hoog mogelijke kwaliteit te bieden. Zowel Kind en Gezin als ONE hebben hiertoe een aanbod ontwikkeld. ONE biedt bijvoorbeeld verschillende mogelijkheden voor permanente vorming aan en heeft de functie van pedagogisch adviseur in het leven geroepen. Ook Kind en Gezin voorziet ondersteuning op het vlak van pedagogisch beleid via een samenwerking met pedagogische en taalondersteunende organisaties. Tijdens het overleg wordt tegelijk opgemerkt dat het jammer is dat in het Vlaamse decreet geen normen meer zijn opgenomen voor de omkadering van het personeel. Dit kan als gevolg hebben dat kinderopvanginitiatieven die het financieel moeilijker hebben, op dit punt besparen met een negatieve impact op de kwaliteit.

In de Duitstalige Gemeenschap moeten alle kinderopvangdiensten permanente vorming verzekeren voor hun personeel. Dit wordt gesubsidieerd. De opvangcentra (die een kribbe, een dienst voor onthaalouders of een buitenschoolse opvang organiseren) zijn verplicht een pedagogisch adviseur aan te werven om het personeel te omkaderen. Ook deze functie wordt gesubsidieerd.

Tijdens het overleg was er discussie over de spanning tussen 'professionaliseren' en 'problematiseren'. De deelnemers beklemtoonden dat kinderopvang open moet staan voor allerlei

¹⁹¹ Florence, Pirard et al. (2015). *Les formations initiales des professionnel-le-s de l'enfance (0-12 ans) et des équipes d'encadrement: enjeux et perspectives*, Brussel, ONE, http://www.one.be/fileadmin/user_upload/communication_externe/NEWS/RAPPORT-Recherche-123-DEF16-OK191015.pdf

vragen van ouders. Vanuit een vertrouwensrelatie kan een kinderbegeleider immers een belangrijke brugfiguur zijn naar andere diensten. Ouders die tevreden zijn over hun kinderopvang, hebben de ervaring dat ze een hulpvraag kunnen stellen in een open en gelijkwaardige relatie, zonder angst voor bemoeienis of controle. Anderen vullen aan dat sommige ouders 'louter kinderopvang' vaak erg op prijs stellen, een plek waar ze gewoon hun kind kunnen afzetten en met een gerust hart kunnen achterlaten, zonder opnieuw aangesproken te worden op alles waarin ze begeleid kunnen worden. In dit perspectief is het cruciaal dat kinderopvang kinderopvang blijft en geen hulpverlening wordt. Kinderbegeleiders zijn geen hulpverleners en ouders in armoede worden vaak reeds door vele instanties en personen begeleid. Voor vele mensen in armoede wekt een nauwe samenwerking tussen verschillende diensten de indruk van versterkte controle waarbij hun recht op privacy in het gedrang kan komen. Ze vrezen dat bepaalde informatie over hun gezin zonder hun medeweten gedeeld wordt en tegen hen gebruikt kan worden.

4.3. Betaalbaar aanbod

4.3.1. Inkomensgerelateerde tarieven

De kostprijs van kinderopvang verhindert gezinnen met beperkte financiële middelen om er een beroep op te doen. In de drie Gemeenschappen zijn er tegemoetkomingen om deze drempel weg te nemen.

Zo vragen kinderopvangvoorzieningen in de FWB ouderbijdragen die rekening houden met de financiële mogelijkheden van gezinnen. De erkende voorzieningen kunnen hun eigen regeling bepalen (vast forfait of een forfait dat rekening houdt met het theoretisch aantal aanwezigheden, met het reëel aantal aanwezigheden, met het inkomen van de ouders volgens het barema van ONE of volgens andere barema's,...). De gesubsidieerde structuren moeten zich houden aan de modaliteiten en barema's van ONE. In 2014 betaalden ouders gemiddeld 15,27 euro per dag en per kind in de door ONE gesubsidieerde

kinderopvang. Er is evenwel een groot verschil tussen de laagste en hoogste ouderbijdrage, tussen 8,79 euro (Farciennes) en 24,49 euro (Messancy). De laagste ouderbijdrage is vastgelegd op 2,41 euro voor 2016. In het geval van een bijzondere financiële situatie van een gezin gedurende een welbepaalde periode is het sociaal onderzoek door de maatschappelijk werker doorslaggevend om de financiële ouderbijdrage aan te passen. Deze bijdrage kan dan worden vastgelegd op een bedrag lager dan het minimum. Daarnaast bestaat er een '*intervention accueil*' (tussenkost opvang) voor kinderen jonger dan drie jaar in de opvang die kan aangevraagd worden door gezinnen met lage inkomens of door gezinnen die voor twee of meer kinderen tegelijkertijd een beroep doen op kinderopvang.

In de Duitstalige gemeenschap wordt de deelname aan de kosten van ouders berekend op basis van de inkomsten van het huishouden. Omwille van een bijzondere financiële situatie van de personen belast met de opvoeding of omdat de inkomsten van het huishouden lager zijn dan het leefloon, kan een vermindering toegekend worden.

Ook in Vlaanderen wordt gewerkt met inkomensgerelateerde tarieven (IKG-tarieven). Voorheen golden die alleen voor kinderopvanginitiatieven die erkend en gesubsidieerd werden door Kind en Gezin. In 2009 werd ook aan zelfstandige kinderopvanginitiatieven de mogelijkheid gegeven IKG-tarieven te hanteren door hen een subsidie toe te kennen. Nu moeten kinderopvanginitiatieven van trap twee en trap drie deze tarieven gebruiken.

Hoewel de meeste gezinnen met de laagste inkomens gebruik maken van een opvangvoorziening met een IKG-tarief wanneer ze een beroep doen op formele opvang, blijft voor vele van hen de kostprijs een grote drempel. Het werkelijk beschikbaar inkomen van gezinnen in kwetsbare situaties kan bijvoorbeeld lager zijn dan het inkomen op basis waarvan het recht op een IKG-tarief wordt berekend. Vele gezinnen hebben hoge huisvestings-, of gezondheidskosten, schulden... Vaak worden er bovenop de dagprijs

ook extra kosten aangerekend - bijvoorbeeld voor pampers, fruit, verzorgingsproducten... - of moeten ouders een waarborg betalen en zelf nog zaken meegeven naar de opvang (slaapzak, zwempampers,...). Deelnemers aan het overleg pleiten ervoor om deze extra kosten te verbieden.

In Vlaanderen werden recent enkele maatregelen genomen die de financiële toegankelijkheid van kinderopvang voor de laagste inkomensgroepen in gevaar brengen, waartegen verschillende middenveldorganisaties geprotesteerd hebben¹⁹². Zo werd het laagste kinder-opvangtarief – dat 1,56 euro bedroeg – opgetrokken naar 5 euro. Ouders geven aan dat dit minimumtarief van 5 euro onhoudbaar is voor gezinnen met een laag inkomen en/of in budgetbeheer. Naast de prijsverhoging werd de toegang tot het IKG-tarief ook gedigitaliseerd¹⁹³. Om in aanmerking te komen voor een IKG-tarief moeten ouders elektronisch een aanvraag indienen bij Kind en Gezin. Voor hen die niet mee zijn met de digitale ontwikkelingen wordt zo een extra drempel ingebouwd. Het is nodig extra tijd en middelen te voorzien (bijvoorbeeld voor kinderopvangvoorzieningen, lokale loketten, andere toeleiders, ...) om ouders die in dit geval zijn, te ondersteunen in hun aanvraag. Daarnaast is deze procedure tijdrovend, waardoor acute kinderopvangvragen in het gedrang komen en het gevaar dreigt dat mensen niet tijdig een betaalbare oplossing vinden voor hun opvangvraag. Om de prijsverhoging te verzachten, voorziet de Vlaamse regelgeving sociale correcties. Het standaard minimumtarief wordt verlaagd naar 3 euro onder andere voor ouders die een leefloon ontvangen en een opleidingstraject van de VDAB of het OCMW volgen. Deelnemers aan het overleg klagen aan dat er op die manier een ongelijkheid wordt gecreëerd die niet billijk is. Iedereen die leeft van een

leefloon moet immers rond komen met een inkomen dat onder de armoedegrens ligt. Bovendien hebben alle kinderen baat bij kinderopvang, los van de activeringsmogelijkheden van hun ouders. Een andere sociale correctie bestaat erin dat ouders voor wie het eerder berekend inkomenstarief door Kind en Gezin onbetaalbaar is, een individueel verminderd tarief kunnen aanvragen bij het OCMW. Alleen in Brussel blijft dit een taak van de opvangvoorziening. Verenigingen waar armen het woord nemen wijzen op de hoge drempel voor gezinnen om naar het OCMW te stappen en het risico van *non take-up* als gevolg. Ook enkele organisatoren van kinderopvang met een sociale meerwaarde klagen de onnodige omweg via het OCMW aan. Ze vinden dat hun handelingsruimte wordt ingeperkt waardoor ze minder gemakkelijk gezinnen in armoede kunnen tegemoet komen. Vroeger konden ze immers zelf een sociaal tarief toekennen, mits verantwoording aan Kind en Gezin. Ze hebben de ervaring dat de langere procedure de toekenning van het tarief vertraagt en dat de tussenkomst van het OCMW stigmatiserend kan werken. Bovendien nemen niet alle OCMW's dezelfde beslissingen in de toekenning van dit tarief. De bedoeling van de invoering van dit tarief was nochtans om diverse toekenningspraktijken te objectiveren. Uit een bevraging van de VVSG¹⁹⁴ blijkt dat de Vlaamse OCMW's vinden dat deze nieuwe taak wel degelijk tot hun opdracht behoort. OCMW's willen sterk drempelverlagend werken om de negatieve beeldvorming die er soms nog heerst tegen te gaan en de toekenning van het individueel verminderd tarief kan hiertoe bijdragen. Deze opdracht wordt echter bemoeilijkt wordt door een gebrek aan middelen. Sommige OCMW's werken richtlijnen uit voor de toekenning van het tarief, andere niet. Ze willen op maat van elk gezin werken en zo voorkomen dat gezinnen die niet tot een bepaalde categorie behoren opnieuw uit de

¹⁹² Vanhauwaert, Frederic, Michel Vandenbroeck en Christel Verhas (2014). "Kinderopvang moet toegankelijker." *DeWereldMorgen.be*, vrijdag 20 juni 2014, <http://www.dewereldmorgen.be/blog/netwerktegenarmoede/2014/06/20/kinderopvang-moet-toegankelijker>

¹⁹³ Ministerieel besluit van 23 april 2014 tot uitvoering van het Subsidiebesluit van 22 november 2013, *Belgisch Staatsblad*, 4 juli 2014.

¹⁹⁴ Delcourt, Sofie (2015). *Samenvatting 'Eén jaar individueel verminderd tarief kinderopvang'*, onderzoek door Laure De Munter (VVSG, stagiaire), <http://www.vvsg.be/welzijnsvoorzieningen/Kinderopvang/Documents/Samenvatting%20onderzoek%20IVT%20-%20online%20versie.pdf>

boot vallen. OCMW's zien in deze opdracht bovendien een manier om met gezinnen in contact te komen bij wie ze proactief kunnen onderzoeken op welke andere hulp- en dienstverlening het gezin een beroep zou kunnen doen.

Naar aanleiding van de financiële toegankelijkheid ontstond tijdens het overleg een discussie over gratis kinderopvang. De voorstanders halen het argument aan dat het om een publieke dienst gaat en dat de mate van gebruik van kinderopvang afhangt van de prijs die men ervoor moet betalen. Ze hebben de ervaring dat gratis opvang erg drempelverlagend is. Anderen waarschuwen voor de negatieve gevolgen van kosteloosheid. Het is een eerder algemene ingesteldheid dat men denkt dat een gratis dienst van mindere kwaliteit is, dat het respect voor een gratis dienst daalt en dat men het belang van de dienstverlening niet ernstig neemt. Kinderopvangstructuren hebben de ervaring dat ouders bij gratis opvang het gevoel kunnen hebben dat ze weinig mogen verlangen en geen inbreng hebben. Verenigingen waar armen het woord nemen, pleiten voor een financieel toegankelijk systeem waartoe ieder, naar vermogen, bijdraagt.

4.3.2. Bestellen is betalen

Een andere Vlaamse maatregel is de invoering van het principe 'bestellen is betalen'. Dit betekent dat een gezin dat een voltijds beroep doet op kinderopvang, opvang voor het hele jaar betaalt, uitgezonderd 18 respijtdagen die ziekte- en verlofdagen moeten dekken. Dit aantal respijtdagen is een minimum en dus niet absoluut. Elk kinderopvanginitiatief kan zelf het aantal respijtdagen bepalen, zolang het minimum is gegarandeerd. Elk kinderopvanginitiatief is bovendien vrij om, wanneer een kind meer dan 18 dagen afwezig is, een tarief aan te rekenen. Dat kan niets zijn, het toegekend IKG-tarief, een forfait, maar ook het maximumbedrag van 27,72 euro. De deelnemers aan het overleg zijn het erover eens dat principe 'bestellen is betalen' niet past op de realiteit waarin gezinnen in armoede leven. Hun moeilijke en minder voorspelbare

levensomstandigheden maken dat de aanwezigheden van kinderen in de opvang sterk kunnen schommelen. Het aantal respijtdagen volstaat bovendien niet om deze afwezigheden op te vangen, waardoor de opvang duurder wordt en mensen zullen afhaken. Kinderopvanginitiatieven wijzen erop dat – hoewel ze een eigen beleid kunnen voeren omtrent de respijtdagen - ze ook hun financiële leefbaarheid moeten bewaken. Wanneer de 18 respijtdagen overschreden zijn, ontvangen ze geen overheidsmiddelen meer. Van modale tweeverdienersgezinnen ontvangen ze gemiddeld 20 euro per dag wanneer ze voor de bijkomende afwezige dagen het normale tarief vragen, van ouders met een laag inkomen gemiddeld vijf euro. Het overleg stelt vast dat het principe 'bestellen is betalen' niet alleen het belang van de organisatoren haaks op het belang van gezinnen zet, maar ook de ongelijkheid tussen arme en rijke gezinnen binnen de kinderopvang vergroot. De deelnemers vinden dat er regels moeten komen voor het bedrag dat gezinnen moeten betalen eens de respijtdagen overschreden zijn, bijvoorbeeld ook IKG-tarieven. De verantwoordelijkheid om deze ongelijkheid op te heffen en voor iedereen gelijke kansen te creëren op een plek in de kinderopvang moet genomen worden op Vlaams niveau en mag niet worden toegewezen aan elk afzonderlijk kinderopvanginitiatief.

In de Duitstalige gemeenschap beschikken de personen belast met de opvoeding over een 'krediet' van 35 dagen per jaar - in het geval van een voltijdse opvang - voor de afwezigheid van het kind. Voor de afwezigheden die de kredietdagen overschrijden, wordt een terugbetaling van 60 % van de bijdrage aan de kosten gevorderd.

Tabel 1: De dekkingsgraad van de kinderopvang in Vlaanderen, de Federatie Wallonië-Brussel en in Brussel, in termen van beschikbaarheid van het aanbod en van percentage gebruik van het aanbod, op basis van gegevens van Kind en Gezin¹⁹⁵, ONE¹⁹⁶ en Kaleido DG¹⁹⁷.

		Beschikbaarheid van het opvangaanbod Aantal plaatsen per 100 kinderen	Percentage gebruik kinderopvang Aandeel van de doelgroep dat bereikt wordt
Vlaanderen		Aantal plaatsen in de formele kinderopvang* / aantal kinderen jonger dan 3 jaar**	Aantal opgevangen kinderen**** / aantal kinderen jonger dan 3 jaar**
		41,7 %	<ul style="list-style-type: none"> • 51,6 % in 2014 (voor kinderen tussen twee maanden en drie jaar in formele kinderopvang) • 71,8 % in 2014 (voor kinderen tussen twee maanden en drie jaar in formele kinderopvang en kleuterschool)
Brussel	Nederlandstaligen	Aantal plaatsen in de formele kinderopvang* / aantal kinderen jonger dan 3 jaar***	Aantal opgevangen kinderen**** / aantal kinderen jonger dan 3 jaar***
		43,46 %: voor 30 % van de kinderen van 0 tot 3 jaar zijn er 43,46 formele opvangplaatsen per 100 kinderen	<ul style="list-style-type: none"> • Het cijfer voor Brussel wordt niet berekend/ gepubliceerd omwille van hoog procent ramingen en toepassing Brusselnorm. • Een alternatieve berekening via kindplaatsratio: aantal plaatsen op 31/12/2014 x kindplaatsratio = 43,93*1,07 = 47,01 %
	Franstaligen	Aantal plaatsen in kinderopvangstructuren / aantal kinderen jonger dan 2,5 jaar	Aantal kinderen van 0 tot 3 jaar ingeschreven in een kinderopvang of kleuterschool *****/ aantal kinderen jonger dan 3 jaar
		24,8 %: voor 90 % van de kinderen van 0 tot 2,5 jaar zijn er 24,8 opvangplaatsen per 100 kinderen	<ul style="list-style-type: none"> • 31,5 % (Er zijn 15.280 kinderen onder de drie jaar ingeschreven in de kinderopvang of de kleuterschool voor 48.450 kinderen onder de 3 jaar (90 %))
Wallonië		Aantal plaatsen in kinderopvangstructuren / aantal kinderen tussen 0 en 2,5 jaar gedomicilieerd in Wallonië	Aantal kinderen van 0 tot 3 jaar ingeschreven in een kinderopvang of kleuterschool*****/ aantal kinderen jonger dan 3 jaar
		32,5 %	49,3 %
Duitstalige Gemeenschap		Aantal plaatsen in kinderopvang / aantal kinderen jonger dan drie jaar	Aantal kinderen van 0 tot 3 jaar ingeschreven in een kinderopvang / aantal kinderen jonger dan 3 jaar
		28,6 %	39,7 %

* Aantal vergunde plaatsen voor opvang zonder eigen statuut + aantal gesubsidieerde plaatsen met IKG voor opvang met eigen statuut.

** Mirage databank van Kind en Gezin (alle kinderen in Vlaanderen).

*** Officiële kinderen volgens de gegevens van ADSEI.

**** Raming van het aantal aanwezige kinderen in de formele kinderopvang via de februari-telling. Organisatoren kinderopvang registreren gedurende een week het aantal verschillende kinderen per geboortjaar. De februari-telling is niet gebeurd in 2015 en zal wijzigen in 2016.

***** Raming van het aantal kinderen onder de drie jaar die aanwezig zijn in de kinderopvang en de kleuterschool op basis van een gemiddelde telling op 15 januari 2015: gedurende een week registreren de organisatoren het aantal verschillende kinderen per geboortjaar.

¹⁹⁵ Kinderopvangcijfers op maat, 2de kwartaal 2015, <http://www.kindengezin.be/kinderopvang/cijfers-en-beleid/kinderopvangcijfers-op-maat/>

¹⁹⁶ ONE en chiffres 2014, http://www.one.be/uploads/tx_tproducts/datasheet/RA_2014_ONE_en_chiffres.pdf

¹⁹⁷ Cijfers 2014, zie: <http://www.kaleido-dg.be/>

Aanbevelingen van het Steunpunt op basis van het overleg

Het recht op kinderopvang wil zeggen dat elk gezin met een opvangvraag, ook een gezin in armoede of een kwetsbare situatie, kan kiezen voor een kwaliteitsvolle kinderopvang. Alleen een voldoende, toegankelijk en betaalbaar aanbod aan kinderopvang als publieke dienst kan dit recht garanderen.

1. Beroepskrachten uit verschillende sectoren informeren en sensibiliseren over de potentiële betekenis van kinderopvang.

De sociale, pedagogische en economische functie van kinderopvang vormt het uitgangspunt van het beleid. Voor verschillende actoren op het terrein is kinderopvang echter vooral een plek waar werkende ouders hun kinderen naartoe brengen. Ze weten en erkennen onvoldoende dat kinderopvang een antwoord kan bieden op een verscheidenheid aan behoeften van gezinnen. Opdat ouders, ook ouders in armoede, echt kunnen kiezen voor kinderopvang is het nodig dat ze kinderopvang als een kans kunnen ervaren, voor hun kind, zichzelf en hun gezin. Opdat beroepskrachten kunnen toeleiden naar kinderopvang is het nodig dat ze kinderopvang als een kans kunnen aanbieden in verschillende situaties.

2. Het aantal kinderopvangplaatsen uitbreiden opdat elk gezin met een opvangvraag een gepaste plaats vindt die aansluit bij en mee-evolveert met haar behoeften.

- Het aantal kinderopvangplaatsen uitbreiden op basis van een lange termijnplanning met een gedetailleerde geografische spreiding, zodat vooral in buurten waar er plaatsgebrek is, kinderopvang bijkomt.
- Detecteren en bijsturen van normen in de regelgeving die de flexibiliteit van de opvang in de weg kunnen staan opdat multidimensionale

mengvormen van kinderopvang mogelijk worden (toeleiding en zachte overgangen vanuit verwante organisaties zoals speelotheken of ontmoetingsruimtes, uitgebreidere wenperiodes, flexibele en occasionele opvang, dringende opvang...).

- Aanmoedigen en ondersteunen van flexibiliteit in de Vlaamse kinderopvang door soepeler om te springen met bezettingsnormen, te werken met verschillende types opvangplannen, te experimenteren met oefenopvangplannen...

3. Voor elk gezin een gelijke toegang tot kinderopvang garanderen

- Investeren in kinderopvanginitiatieven die inkomensgerelateerde tarieven hanteren opdat elk gezin met een behoefte aan opvang, kan kiezen voor een plaats waarvoor ze volgens haar inkomen betaalt. Voor Vlaanderen betekent dit stimuleren en budgetteren van kinderopvang in trap twee en drie met als perspectief om te evolueren naar een veralgemening van de IKG tarieven zoals in de Duitstalige Gemeenschap het geval is.
- Het verhoogd standaard minimumtarief in Vlaanderen terugschroeven. Op zijn minst aan leefloongerechtigden en equivalent leefloongerechtigden in Vlaanderen het individueel verminderd inkomenstarief van 1,56 euro toekennen in plaats van het verhoogd standaard minimumtarief van 5 euro:
 - o automatisch, zonder nader onderzoek van het OCMW;
 - o onafhankelijk van het feit of deze gerechtigden een activeringstraject volgen of niet.
- Verbieden dat er extra kosten worden aangerekend bovenop de dagprijs.
- Het aantal respijtdagen in Vlaanderen optrekken en een sociale correctie inbouwen op het maximumbedrag dat een organisator van kinderopvang kan vragen wanneer gezinnen de huidige 18 respijtdagen overschrijden, in het kader van het principe 'bestellen is betalen' zoals in de Duitstalige Gemeenschap het geval is.

- Kinderopvanginitiatieven aanmoedigen om bestaande maatregelen om iedereen een gelijke toegang te garanderen te respecteren opdat de sociale functie van kinderopvang geen vrijblijvende opdracht is. In Vlaanderen impliceert dit de impact te onderzoeken van de absolute voorrang voor werkenden in trap twee op de toegankelijkheid van kinderopvang voor iedereen.
- De mogelijkheid onderzoeken om, op basis van een omgevingsanalyse en in overleg met kinderopvanginitiatieven en lokale besturen, hogere doelgroepstreefcijfers te bepalen opdat de kinderopvang een weerspiegeling is van de diversiteit van buurten. Middelen voorzien om dit hoger aantal kwetsbare gezinnen adequaat te onthalen in de kinderopvang.

4. Gezinnen met een kinderopvangvraag informeren over het bestaande opvangaanbod en over de gehanteerde procedures opdat ze een keuze kunnen maken.

- De werking van de lokale loketten in Vlaanderen evalueren en erover waken dat een diversiteit van toeleidingswegen en ingangspoorten blijft bestaan opdat zoveel mogelijk verschillende drempels kunnen opgevangen worden.
- De in Vlaanderen bestaande procedures voor aanvragen van sociale tarieven voor dringende opvang versoepelen zodat ze ook de vlotte behandeling van occasionele, flexibele opvang en acute opvang mogelijk maken.
- Herzien van de huidige inschrijvingsprocedures in de Federatie Wallonië-Brussel opdat elk gezin gelijke kansen heeft om zich in te schrijven.

5. Ouders erkennen en respecteren als eerste opvoedingsverantwoordelijken

- Kinderopvanginitiatieven aanmoedigen om, samen met ouders, een onthaal-, participatie- en pedagogisch beleid uit te werken door tijd, middelen en ondersteuning te voorzien.

- Interessante kinderopvangpraktijken en hun netwerken die open staan voor ouders, participatief werken, aandacht hebben voor continuïteit en transitie... in kaart brengen en praktijkuitwisseling stimuleren.

6. De pedagogische en sociale functie van kinderopvang garanderen

- Kinderopvang beschouwen als een cruciaal onderdeel van een sociaal, gezins-, tewerkstellings- en armoedebeleid.
- Alle kinderopvanginitiatieven stimuleren om de drie functies waar te maken en hiervoor de noodzakelijke middelen voorzien.
- De financieringsregels en subsidievoorwaarden voor kinderopvanginitiatieven die in het bijzonder een kwetsbaar publiek bereiken, herzien om meer flexibiliteit in de omgang met gezinnen te mogelijk te maken. In de Federatie Wallonië-Brussel erover waken dat de Haltes-Accueils niet beperkt worden in de uitvoering van hun opdracht door de hervorming van de regelgeving over de kinderopvang in het kader van de Beheersovereenkomst 2013-2018 van ONE.
- Een adequate kindnorm (uit onderzoek blijkt dat vier tot zes kinderen per kinderbegeleider optimaal is) hanteren opdat kinderbegeleiders de ontwikkeling van kinderen maximaal kunnen stimuleren. In Vlaanderen betekent dit de kindnorm terug verlagen.

7. Investeren in de professionalisering van de sector

- Organisatoren van kinderopvang, kinderbegeleiders en beroepskrachten in verwante sectoren informeren over wat het betekent in armoede te leven, zowel tijdens hun initiële opleiding, bij permanente vorming on the job als in hun dagelijkse begeleiding opdat een adequate manier van omgaan met een grote diversiteit aan ouders en gezinnen deel uitmaakt van hun professionele houding en gedrag.
- Kinderopvanginitiatieven worden aangemoedigd en voldoende ondersteund om kinder-

begeleiders in hun opdracht te omkaderen, door bijvoorbeeld kindvrije uren te subsidiëren om individueel en in team te reflecteren op de dagelijkse praktijk.

8. Bestaande en toekomstige regelgeving (decreten, ministeriële besluiten, besluiten van de Regering,...) permanent evalueren (ex-ante en ex-post), in intensief overleg met alle betrokken actoren en bijsturen op basis van het perspectief van gezinnen in armoede.

- Een concrete planning opstellen voor de evaluatie van het Vlaamse Decreet van 20 april 2012 houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters.
- Bij de evaluatie en bijsturing van regelgeving ook rekening houden met de ervaringen en behoeften van gezinnen die (nog) geen opvangvraag hebben.

Deelnemers aan het overleg

- Atout Couleur
- Coördination des haltes-accueil de la Communauté française (CHACOF)
- Délégué général aux droits de l'enfant
- Denkgroep Occasionele Kinderopvang - Koepel Lokale Dienst economie
- Felies
- Gezinsbond
- Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen (HIG), Odisee
- Kind en Gezin
- Kinderdagverblijf Mezenestje
- Kinderrechtencommissariaat
- Landelijke Kinderopvang
- Le Pivot
- Luttes Solidarités Travail (LST)
- Maison d'enfants d'Actiris
- Maison ouverte
- Nederlandstalige Vrouwenraad
- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel - Hoofdstad / Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale
- Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE)
- Réseau Coördination Enfance (RCE)
- Réseau des initiatives Enfants – Parents – Professionnels (RIEPP)
- Speelhuis Elief
- Universiteit Gent (Ugent) - Vakgroep Sociaal Werk en Sociale Pedagogiek
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VMSG) - Steunpunt Kinderopvang
- Vernieuwing in de Basisvoorzieningen voor Jonge Kinderen (VBJK)
- Warm Hart – Houthalen

Bilaterale contacten

- Elmer
- Dagopvang De Wurpskes
- Fachbereich Familie und Soziales des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft
- Netwerk tegen Armoede