

EEN NIEUW DECREET VOOR DE KINDEROPVANG

Een degelijk decretaal kader voor de kinderopvang verdient een zorgvuldige, consequente uitvoering en vergt het inzetten van bijkomende middelen

Jan BOSMANS¹

Op de eerste parlementaire hoorzitting over het decreet voorschoolse kinderopvang van 25 januari 2012 werd het standpunt van het Vlaams Welzijnsverbond op dit historische decreet toegelicht. Het verbond waardeert dit ontwerp van decreet, het komt tegemoet aan vele ambities van de sector. Uiteraard zijn er enkele bedenkingen en leven er in de sector heel wat zorgen over de verdere uitvoering. Het Vlaams Welzijnsverbond was en is nog altijd vragende partij voor een coherente en transparante regelgeving voor kinderopvang in Vlaanderen².

Het ontwerpdecreet dat nu voorligt lijkt een meer dan verdienstelijke voorzet om de toegankelijkheid en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren en de rechtszekerheid van de opvangvoorzieningen te verzekeren. Het kan orde scheppen in de chaos van regels en richtlijnen die in de loop van de jaren gegroeid is en aan de gebruikers de nodige garanties bieden voor een goede en duurzame dienstverlening. Positief daarbij is de erkenning van de verschillende functies van kinderopvang en het maatschappelijk belang ervan.

Negen uitgangspunten

In de visie van het Vlaams Welzijnsverbond staan volgende negen uitgangspunten voor de kinderopvang centraal.

1. Het is positief dat ouders een recht op een kwaliteitsvolle kinderopvang kunnen uitoefenen zoals voorzien in het Vlaamse regeerakkoord en de beleidsnota Welzijn. Het ontwerpdecreet verwijst ook naar het aanwezig zijn van een feitelijke behoefte aan kinderopvang. We vinden dit een juiste invulling van het **recht op kinderopvang**.

De Vlaamse Gemeenschap zet een groeipad uit dat streeft naar een behoeftendekkend aanbod voor alle gezinnen en dat hen de effectieve mogelijkheid biedt om op vergunde kinderopvang een beroep te kunnen doen. Zo wordt op termijn kinderopvang een evidente maatschappelijke dienstverlening, die binnen een redelijke termijn en op een redelijke afstand beschikbaar is voor elk gezin en zonder onderscheid, wanneer het

1 De auteur is sectorcoördinator Kinderopvang en Jeugdzorg van het Vlaams Welzijnsverbond. Contact: jan.bosmans@vlaamswelzijnsverbond.be

2 In de uitvoerige nota 'Kinderopvang 2020' (juni 2010, zie op www.vlaamswelzijnsverbond.be onder rubriek standpunten en actua, bij standpunten in 2010 de dato 14 juli en 23 augustus en in 2011 de dato 24 mei) maakten we onze algemene visie en standpunten ruim bekend.

gezin behoefte heeft aan kinderopvang. Het recht op kinderopvang is dus niet te begrijpen als een juridisch afdwingbaar recht, zolang het aanbod niet echt behoeftendekkend is.

Het decreet bepaalt dat er tegen 2020 voldoende opvangplaatsen moeten zijn voor alle gezinnen met een behoefte aan opvang van baby's en peuters. Het eerste tussendoel hierbij is 2016: dan moet het aanbod volstaan voor minstens de helft van de kinderen jonger dan 3 jaar. Hoe groot de volledig behoefte is in 2020, moet nog op wetenschappelijke basis worden geraamd: hierbij zal onder meer rekening worden gehouden met de demografische samenstelling (bijvoorbeeld de gezinssamenstelling), de geografische ligging (bijvoorbeeld landelijke uithoek), de economische situatie (bijvoorbeeld veel bedrijven en industrie) of de centrumfunctie van een stad.

“ **Het recht op kinderopvang is niet te begrijpen als een juridisch afdwingbaar recht, zolang het aanbod niet echt behoeftendekkend is.** ”

2. Kinderopvang is terecht een Vlaamse bevoegdheid van het beleidsdomein welzijn: de rol van de lokale social profitinitiatieven is hierbij essentieel. De ontwikkeling van kinderen staat centraal. Voor andere belangrijke en bijkomende of indirecte opdrachten (bijvoorbeeld programma's opnemen in het kader van sociale economie en tewerkstelling) blijft **kwaliteitsvolle kinderopvang** het uitgangspunt en moeten bijkomende middelen toegekend worden.

3. Kinderopvang is een **professionele dienstverlening** met aandacht voor de nodige competenties en voor een kwaliteitsvolle en beschikbare omkadering en ondersteuning.

4. Kinderopvang heeft een **duurzaam karakter**. Ook vanuit kostenstandpunt is het meer effectief om een duurzame, gesubsidieerde kinderopvang uit te bouwen dan om, op het eerste gezicht, goedkope systemen op te starten die achteraf toch moeten bijgestuurd worden. Denk maar aan de snelle opmars van kleine zelfstandige kinderopvang. Deze (vroegere) mini-crèches bleken na enige tijd financieel niet te kunnen overleven en sloten al even snel hun deuren met alle gevolgen van dien voor ouders en kinderen.

5. Als verbond willen we het maatschappelijk verantwoord en **sociaal ondernemen** in de kinderopvang stimuleren.

6. Het zoveel als mogelijk invoeren van het inkomensgerelateerd betalen voor kinderopvang vinden we een goede keuze: het is een logische consequentie van het veralgemeend hanteren van de **drie maatschappelijke functies** voor de kinderopvang. Naast de ondersteuning van werkende ouders en ouders op zoek naar werk, heeft kinderopvang ook een bijzondere betekenis voor de ontwikkeling van het jonge kind, zeker voor de stimulatie van de ontwikkeling van kinderen uit een kansarm milieu.

De voorbije tien jaar kwam het maatschappelijk debat op gang over het verruimen van de functies van de kinderopvang. Tot dan toe had de kinderopvang haast enkel een economische functie: ouders in staat stellen om aan het arbeidsproces deel te nemen of een opleiding te volgen. Een voldoende aanbod creëren en behouden, is cruciaal om deze economische functie te blijven vervullen. Naast deze economische functie werd ook de educatieve of pedagogische en de sociale functie van de kinderopvang belangrijk. In de educatieve of pedagogische functie staan de ontwikkeling en het welbevinden van jonge kinderen voorop. Zo zorgt de pedagogische functie er bijvoorbeeld ook voor

dat kinderen respectvol leren omgaan met diversiteit. Deze functie vloeit ook voort uit haar complementariteit aan de ouderlijke opvoeding en haar opvoedingsondersteunende waarde. De sociale functie is belangrijk omdat kinderopvang via maatschappelijke integratie en het tegengaan van uitsluitingsmechanismen kan bijdragen tot een rechtvaardige samenleving.

Terecht wil de Vlaamse Gemeenschap een kinderopvang uitbouwen waar de economische, pedagogische en sociale functie van kinderopvang elk hun significante rol blijven spelen. Dit garandeert mee dat de kinderopvang een cruciaal element is in het arbeidsmarktbeleid en tegelijk oog heeft voor maatschappelijke veranderingen, waardoor kinderopvang een ruimere dan een puur economische functie heeft.

“ **Het inkomensgerelateerd betalen voor kinderopvang is een goede keuze.** ”

7. We blijven het betreuren dat de opvang van baby's en kleuters decretaal gescheiden wordt van de **buitenschoolse opvang**. We hopen dat er snel een decretaal kader komt voor de **buitenschoolse kinderopvang**, dat naadloos aansluit bij de opvang van jonge kinderen en waarbij dwarsverbindingen gelegd worden met andere welzijnssectoren (preventieve gezinsondersteuning, jeugdhulp) en met andere beleidsdomeinen (onderwijs, werk).

8. Een overheid moet zich vooral richten op haar kerntaak, nl. voorzien in een **goede regelgeving** en toereikende financiering van de maatschappelijke verwachtingen en noden aan kinderopvang. Administratieve lastenverlaging, deregulering en verdere responsabilisering voor de initiatiefnemers is ons uitgangspunt. Lastenvermindering dus in plaats van het opleggen van allerlei bijkomende administratieve en nutteloze

verplichtingen of procedures. Daarom willen we alle opgenomen administratieve verplichtingen afpunten en toetsen op hun meerwaarde.

9. Voor wat de algemene kostprijs betreft: de kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen tegen 2020, de invoering van het statuut voor de onthaalouders, de veralgemeende invoering van de vergunningsplicht, de uitbreiding van het inkomensgerelateerd werken, verdere harmonisering van loon- en arbeidsvoorwaarden... dit alles zal niet kunnen zonder het vrijmaken én stemmen van substantiële en **bijkomende middelen** voor de kinderopvang.

Voor het Vlaams Welzijnsverbond is de bijdrage van de (veelal kleine) initiatiefnemers en organisaties een wezenlijk onderdeel bij de uitwerking van een decreet. Kwaliteitsvolle kinderopvang, die de draagkracht van elk kind en de verwachtingen van ouders en samenleving als uitgangspunt neemt, kan niet zonder duurzame, competente en leefbare initiatiefnemers en organisaties. Het is vooral daar, op de dagelijkse werkvloer, dat de professionele expertise werd en zal worden opgebouwd en gerealiseerd.

Acht prioritaire aandachtspunten

Noch de omvang en maatschappelijke betekenis van dit ontwerp, noch de beschikbare tijd laten toe om op alle aspecten en implicaties van dit decreet in te gaan, dus maken we voor deze toelichting een selectie van prioritaire aandachtspunten.

1. Een decreet wordt uiteindelijk op zijn uitvoering beoordeeld

De ontbrekende informatie over de uitvoeringsbesluiten en het totale kostenplaatje van het decreet maakt het voor ons onmogelijk om de impact van de nieuwe regelgeving accuraat in te

schatten. Zowel voor de gebruikers als voor de organisatoren blijven er nog te veel vragen. Wat zal het effect zijn van het doelgroepenbeleid, van de voorrangsregels voor de meerderheid van tweeverdieners, voor de organisatie van de opvang, van het betalen volgens opvangplan...? Zijn de leefbaarheid en de groeikansen van de voorzieningen verzekerd? Wordt het landschap transparanter? Wordt er naast een kwantitatief groeipad ook een kwalitatief verbeteringsproces opgestart? Of blijft het bij borgen van het huidige kwaliteitspeil, met de verschillen die wij nu kennen? Zolang wij geen inzage hebben in de concrete maatregelen bij de bepalingen van het decreet kunnen wij deze vragen niet beantwoorden en geen eenduidig positief standpunt formuleren.

De aanhoudende onzekerheid creëert onrust in de sector. Doomsenario's duiken al op en de positieve houding dreigt om te slaan in frustratie en weerstand. Niet onlogisch als noch de gebruikers, noch de voorzieningen betrokken worden bij de uitvoering. Zonder vooruitzichten kan een organisator geen duurzaam langetermijnbeleid uitwerken, met alle mogelijke gevolgen van dien voor de continuïteit en de kwaliteit van het aanbod. Die onzekerheid weegt op alle aspecten die wij hierna aankaarten.

“ De aanhoudende onzekerheid over de uitvoeringsbesluiten en het totale kostenplaatje van het decreet creëert onrust in de sector. ”

2. Komt er een schaalvergroting?

Met het decreet wil de overheid ook efficiëntiewinst realiseren, en we kunnen ons afvragen of dat ook een schaalvergroting zal inhouden. Het Vlaams Welzijnsverbond is op zich niet tegen schaalvergroting, op voorwaarde dat het gaat om grotere bestuursentiteiten en niet over

de dagelijkse werking voor kinderen en gezinnen, en op voorwaarde dat de schaalvergroting organisch kan groeien, op vrijwillige basis. Opgelegde samenwerking of fusies zijn niet wenselijk omdat teveel energie naar de reorganisatie gaat in plaats van naar de kerntaken van de opvang. Lokale monopolies moeten worden vermeden.

In de tekst van het decreet vinden wij nog geen verwijzing naar concrete maatregelen, maar bepaalde termen doen wel vermoeden dat er achter algemene bepalingen al duidelijke pistes voor de organisatie van de opvang gekozen zijn. “Lokaal niveau, lokaal bestuur, netwerking, zorgregio”... zijn termen die al kunnen wijzen op organisatiecriteria. Of de overheid een stimuleringsbeleid zal voeren of schaalvergroting volgens vaste criteria zal opleggen, is op dit moment niet duidelijk. Wij vragen aandacht voor het verder bestaan van kleine autonome voorzieningen en / of de private social profit initiatieven.

3. Lokaal loket

Om de zoektocht naar kinderopvang voor de gezinnen te vergemakkelijken, en zo de toegankelijkheid tot de kinderopvang te verbeteren, worden er lokale loketten kinderopvang opgericht. Volgende opdrachten worden voor deze loketten decretaal vastgelegd: één centrale registratie van vragen naar opvang (gezinnen moeten in principe maar één vraag stellen, het systeem genereert interessante beleidsinformatie, sluit aan op een digitaal informatie- en registratiesysteem); gezinnen informeren over vrije opvangplaatsen (met respect voor de keuzevrijheid van het gezin, aandacht voor kwetsbare gezinnen, gezinnen kunnen zelf blijven zoeken); het uitbouwen van een netwerk van organisatoren van kinderopvang en relevante voorzieningen; en het bundelen van informatie over de realiteit van vraag en aanbod.

Per gemeente (of voor gemeenten samen binnen de grenzen van de zorgregio's op niveau van de kleine stad) komt er dus één lokaal loket: dit moet een transparante en neutrale werking waarborgen voor gezinnen én voor organisatoren van kinderopvang. Omdat de gemeenten zelf ook kinderopvang organiseren, verdient deze neutraliteit uiteraard heel wat aandacht. Het is het Lokaal Overleg Kinderopvang dat uiteindelijk beslist welke structuur dit loket zal organiseren. Bij gebrek aan initiatieven terzake zal de gemeente uiteindelijk zelf moeten instaan voor de oprichting en werking van deze loketten.

Deze bepalingen over het lokaal loket in het decreet en de toelichting zijn aanvaardbaar: er blijft ruimte voor het private initiatief en de beheersautonomie van de voorzieningen. Terecht wordt in het lokaal overleg de organisator van het loket aangeduid. In de praktijk zal er echter veel afhangen van de invulling van het begrip "regiefunctie". Voor het Verbond staat regie voor samenwerking, procesbegeleiding en overleg met alle stakeholders. Aansturen, beslissingsrecht en toewijzen van plaatsen vallen daar niet onder.

Een regierol betekent geen vrijkaart voor het lokaal loket als beslissingsorgaan. Wij stellen nu al vast dat sommige lokale besturen een centraal toewijzingssysteem voorbereiden, wat moeilijk te rijmen is met respect voor het opnamebeleid van de individuele voorzieningen en de keuzevrijheid van de ouders. Bij het bekendmaken en uitbouwen van een centraal registratiesysteem moet Kind en Gezin niet enkel lokale besturen betrekken, maar alle geïnteresseerde initiatiefnemers hun plaats garanderen.

Tot slot blijven er vragen over het toezicht op de werking en de neutraliteit van het lokaal loket. Jaren na de installatie van het lokaal overleg zijn er nog altijd gemeenten die geen of geen goed werkend overleg hebben.

“ Een regierol betekent geen vrijkaart voor het lokaal loket als beslissingsorgaan. ”

4. Bijkomende budgettaire inspanningen en de toekomstige subsidiëring

De bron van onrust en frustratie is en blijft de onduidelijkheid over de toekomstige subsidie. Het decreet legt een drie-trappensysteem met een minimale omschrijving van de respectievelijke subsidievoorwaarden vast.

Op de eerste trap is er een basissubsidie voorzien voor een vergunde groeps- of gezinsopvang. Er wordt in de tweede trap in een bijkomende subsidie voorzien om te werken met een prijs die de ouders voor de opvang betalen, en die berekend wordt op basis van het inkomen van de gezinnen. In een derde, aansluitend niveau kan de subsidie verhoogd worden door bijkomende kinderopvangopdrachten te realiseren in functie van de specifieke ondersteuning van kwetsbare gezinnen. Ongeacht de trap waarop de organisator voor zijn kinderopvangvoorziening wordt gesubsidieerd, kan hij voor elke vergunde kinderopvangvoorziening nog een extra bedrag ontvangen voor opdrachten inzake inclusieve opvang van kinderen met een specifieke zorgbehoefte, voor flexibele openingstijden of voor andere bijkomende opdrachten.

Maar de concrete uitvoeringsmodaliteiten, de denkpistes en simulaties van bedragen blijven tot nog toe onbekend. Hoe kan een voorziening, groot of klein, zich voorbereiden op een dergelijke ingrijpende hervorming van de kinderopvang als zij geen zicht en garantie heeft op de toekomstige middelen en opdrachten? Alleszins is een herverdeling van bestaande subsidies hierbij voor ons uitgesloten. Wij wensen dat de wetgever het bestaand netwerk van erkende kinderopvanginitiatieven hiervoor garanties geeft.

De verschillende trappen in het systeem zijn gekoppeld aan verschillende subsidievoorwaarden. Vooral de hogere subsidie in trap 3, die gelegitimeerd wordt met de strijd tegen kansarmoede, zal voor de meeste voorzieningen nieuwe opdrachten meebrengen. De uitbouw van de sociale functie is meer dan voorrangregels nalaven. En de begeleiding van kansarme gezinnen is werkintensief. Niet ten onrechte is in het overleg in voorbereiding van het decreet ooit voorgesteld om die extra inspanningen beter te honoreren. Als voor die bijkomende opdracht in trap 3 geen middelen worden vrijgemaakt is het niet ondenkbaar dat nu erkende voorzieningen zullen opteren voor de subsidievoorwaarden van trap 2, waardoor er heel wat know how onbenut zou blijven.

Het is absoluut noodzakelijk dat het nieuwe subsidiesysteem in overleg met de sector zal uitgewerkt worden. Onze vrees is dat er al een aantal keuzes gemaakt zijn, die onvoldoende geënt zijn op de realiteit van de opvang en nog moeilijk bij te sturen zijn. Het toekomstig subsidiesysteem zal alvast in een gedifferentieerd subsidiebedrag in functie van capaciteit, bezetting en de leeftijd of anciënniteit van het personeel moeten voorzien. Het huidige indexeringsstelsel moet trouwens dringend aangepast en gewijzigd worden. In het huidige subsidiemechanisme worden de bedragen voor subsidies of andere financiële tegemoetkomingen voor kinderopvangvoorzieningen slecht één maal per jaar aangepast, namelijk op 1 januari, en dit op basis van de procentuele stijging van de index tussen 1 november van het vorige kalenderjaar en 1 november van het daaraan voorafgaande kalenderjaar. Wanneer we de gevolgen van dit subsidiemechanisme bekijken, blijkt dit zeer nadelig te zijn voor de voorzieningen. De lonen van het personeel in de voorzieningen worden immers in de tweede maand volgend op een overschrijding van de spilindex aangepast, terwijl de aanpassing van de subsidies dikwijls pas enkele maanden later volgt.

5. Vergunningsplicht en vergunningsvoorwaarden

Door onze complexe staatsstructuur is de veralgemeende vergunningsplicht niet volledig sluitend. In het Brussels Hoofdstedelijk gewest vallen personen en niet Nederlandstalig georganiseerde voorzieningen niet onder het toepassingsgebied van het decreet. Mogelijk gevolg is dat er heel wat Franstalige opvangplaatsen, die nu onder Kind en Gezin ressorteren, kunnen verloren gaan, terwijl er in Brussel al een schrijnend tekort aan opvangplaatsen is. Overleg met de Brusselse overheid en het ONE (Office de la Naissance et de l'Enfance, de Franstalige tegenhanger van Kind en Gezin) moet een oplossing brengen.

De vergunningsvoorwaarden zijn in het decreet zeer breed omschreven om zoveel mogelijk elementen te vatten en latere decreetwijzigingen te voorkomen. Mooi, maar er is een keerzijde. Zoals voor andere elementen is de concrete invulling nog niet bekend. De brede definities laten toe meer voorwaarden in te bouwen dan bij de voorbereiding werden voorgesteld. Principes die al vastliggen kunnen nog op zeer uiteenlopende manieren worden ingevuld. Met verregaande gevolgen voor de werking. Denk maar aan de impact van de bepaling die betrekking heeft op het maximaal aantal tegelijk aanwezige kinderen per begeleider: één begeleider voor 4, 6 of 8 kinderen? Welke 'groeps grootte' is haalbaar vanuit het perspectief van de kinderen, vanuit de kwaliteit van begeleiding, vanuit de organiseerbaarheid door de voorziening ('spitsuren' in de opvang en uurroosters) en vanuit de gesubsidieerde personeelsomkadering die dit moet mogelijk maken? Ook voor dit luik is zeker nog verder overleg met de sector nodig!

6. De positie van de diensten voor onthaalouders

Voor de gezinsopvang, en dan vooral voor de erkende Diensten voor onthaalouders zijn de wijzigingen die het decreet meebrengt ingrijpend. Zij worden in het decreet gevat onder de algemene noemer "organisator". Dat houdt zeker kansen in voor de uitbouw naar een meer polyvalent kinderopvangaanbod, maar de vraag is of deze nieuwe visie wel aansluit op de specifieke werking van de gezinsopvang.

Voorlopig is onduidelijk welke bijkomende opdrachten de diensten in de toekomst zullen moeten opnemen en onder welke voorwaarden. Enkele voorbeelden: pedagogische begeleiding, trajectbegeleiding van onthaalouders in opleiding, begeleiding van kansarme gezinnen, inclusieve opvang van kinderen met bijzondere zorgbehoeften... Aangezien de subsidie voor de taakload van de dienstverantwoordelijke nu al ontoereikend is, vormen deze bijkomende opdrachten een grote uitdaging.

Bijkomend probleem is het sui generis statuut van de onthaalouders. De overheid heeft de intentie om het statuut te verbeteren, in het beste geval tot een volwaardig werknemersstatuut, maar zolang hiervoor geen concrete plannen voorliggen, is het voor de diensten en de aangesloten onthaalouders koffiedik kijken. Zij kunnen in de huidige omstandigheden onmogelijk de impact inschatten van een statuutwijziging en het meerwerk dat het werkgeverschap zal meebrengen.

7. Kinderopvang organiseren = sociaal ondernemen

Het Vlaams Welzijnsverbond betreurt de beslissing van de Vlaamse regering om kinderopvang niet als een dienst van algemeen belang te expliciteren in het kader van de Europese dienstenrichtlijn. Dit impliceert immers dat kinderopvang een economische activiteit is, terwijl we de kinderopvang uitdrukkelijk zien als een vorm van sociaal onder-

nemen zonder winstbejag. Het decreet sluit niet uit dat kinderopvang een louter economische activiteit wordt.

In trap 1 van het subsidiesysteem kan een vergunde voorziening die geen beroep doet op een tussenkomst van de overheid, nog steeds werken volgens (winstgedreven) marktprincipes. Voor ons is dat onaanvaardbaar. Op deze manier kan er nog kinderopvang op twee snelheden ontstaan, wat niet echt strookt met de algemene uitgangspunten van dit decreet. Het feit dat er minimale vergunningsvoorwaarden voor elke initiatiefnemer algemeen worden opgelegd, zal niet vermijden dat er op het terrein een kloof dreigt tussen de zuiver commerciële en de niet-winstgedreven initiatieven.

8. Naast een kwantitatief groeipad is er ook een groeipad voor de kwaliteitsverbetering nodig

Er is een groeiende behoefte aan kinderopvang. De moeizame zoektocht van veel ouders naar geschikte kinderopvang en de lange wachtlijsten in de voorzieningen spreken voor zich. Wij zijn dan ook tevreden met het engagement van de overheid om het plaatsaanbod tegen 2020 gevoelig uit te breiden.

Wij vragen ook een vergelijkbaar kwalitatief groeipad. De nieuwe vergunningsvoorwaarden leggen de lat relatief hoog, en er wordt terecht verwezen naar het kwaliteitsdecreet en de kwaliteitszorg in de voorzieningen. Om de beoogde kwaliteitsversterking te realiseren, vragen wij dat de Vlaamse overheid op termijn ook de nodige randvoorwaarden schept. Een aangepaste personele en financiële ondersteuning is noodzakelijk.

De Vlaamse overheid mag rekenen op het engagement van de sector voor dit traject, maar de sector vraagt hiervoor dan ook de nodige honorering door diezelfde overheid. De kinderen en hun gezinnen verdienen dat!