

HOORZITTING KINDEROPVANG

Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gelijke Kansen.

Hoorzitting 23 maart 2000 – 14 u.

2000/7.

HOORZITTING KINDEROPVANG

SITUERING

Decretale opdracht

Het Kinderrechtencommissariaat heeft als hoofdpdracht toe te zien op de uitvoering van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind in Vlaanderen. Om deze hoofdpdracht te realiseren is het noodzakelijk dat Kinderrechtencommissariaat zicht houdt op de wijzigende levensomstandigheden van kinderen en jongeren. Het is de taak van het Kinderrechtencommissariaat om deze wijzigende levensomstandigheden zorgvuldig op te volgen, te analyseren en ze te toetsen aan het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

De neergelegde *blauwdruk voor een toekomstgerichte uitbouw van het kinderopvanglandschap in Vlaanderen* is in dit geval zeker het voorwerp van analyse en evaluatie.

IVRK als toetssteen

Zoals gesteld vormt het Verdrag hierbij dan ook de ultieme toetssteen. Het Kinderrechtencommissariaat heeft de taak elk onderdeel van het beleid waar de belangen van kinderen en jongeren in beeld komen en zoals dat door de Vlaamse overheden vorm gegeven wordt, te wegen en te beoordelen naar de conformiteit met de Verdragstekst.

Het beoordelen van een beleidsplan kinderopvang valt dan ook onder de bevoegdheid van het Kinderrechtencommissariaat.

Kinderrechten vormen één comprehensief geheel, maar zijn tegelijk op te delen in drie grote groepen rechten: provisie-, protectie- en participatierechten. Het benoemen van kinderopvang als basisvoorziening geeft op het eerste zicht vooral een invulling aan het luik provisie, maar we zullen verder zien dat ook protectie en participatie hier hun plaats in kunnen, en moeten, vinden. Een kindbeleid kan pas geslaagd en geïntegreerd genoemd worden, wanneer daarin de principes van het Verdrag als geheel gerespecteerd worden. In die zin kunnen we stellen dat in de uitbouw van het kinderopvanglandschap ook deze drie peilers van 'basisaanbod, bescherming en betrokkenheid' dienen gerealiseerd te worden.

De betekenis van Artikel 3 en 18 van de Verdragstekst

Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind legt meer specifiek voor de opvangcontext verschillende verplichtingen op aan de lidstaten:

- Art.3 schuift het belang van het kind als eerste overweging naar voor bij alle maatregelen betreffende kinderen. De overheid staat hier in voor de zorg en het welzijn van kinderen, rekening houdend met de rechten en plichten van de ouders. Par. 3 is dusdanig relevant voor de kinderopvang dat we het hier volledig opnemen: " de staten die partij zijn, waarborgen dat de instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, alsmede bevoegd toezicht."
- Art.18 bevestigt het principe dat de ouders de eerste verantwoordelijken zijn voor de opvoeding van hun kinderen maar legt aan de lidstaten de verplichting op hen in deze opvoedingstaak te ondersteunen en, meer specifiek, te voorzien in kinderopvang voor kinderen van werkende ouders.

Het spreekt vanzelf dat hiernaast alle andere kinderrechten (bijvoorbeeld: recht op bescherming tegen misbruik, recht op gezonde voeding, recht op ontwikkeling en ontplooiing...) hier ook blijven gelden.

Kinderrechten en pedagogiek

Ouders staan al lang niet meer alleen in voor de opvoedende taak. Scholen worden al langer erkend als partner in de opvoeding van kinderen. De laatste jaren kwamen daar steeds meer instanties bij: de media, de dienst- en hulpverlening en inderdaad ook de kinderopvang. Het netwerk rond opvoeding door de ouders breidt zich uit onder invloed van de veranderende maatschappelijke context: uit huis werkende ouders, onderhandelingshuishoudens, het kerngezin dat de uitgebreide familie vervangt... Opvoeden is niet langer een uitsluitend het domein van het private gezin, maar het publieke domein dringt daarbij vanzelfsprekend naar binnen. Vanuit dat perspectief dient ook het belang van een kwaliteitsvolle uitbouw van het kinderopvanglandschap bekeken te worden. Het is de taak van de overheid om voorzieningen en diensten voor kinderopvang aan te bieden die de ouder en andere opvoeders ondersteunen in hun opvoedende taak, én die op een dergelijke wijze functioneren dat ze effectief een betekenisvolle bijdrage leveren aan de verruimde opvoeding van

het kind. In die zin hecht het Kinderrechtencommissariaat een belang aan deze verbreding en horizonverruiming van de opvoedingscontext.

BESPREKING BELEIDSPLAN KINDEROPVANG

Een ambitieuze blauwdruk

De voorliggende blauwdruk geeft een duidelijk en volledig overzicht van de gegevens binnen de kinderopvang (kwantitatieve gegevens, knelpunten, organisatie...), van de doelstellingen en van de geplande uitbreiding in de komende jaren, zowel kwalitatief als kwantitatief. We mogen stellen dat deze blauwdruk een ambitieus plan in zich draagt en op een positieve wijze werk wil maken van een integraal kinderopvanglandschap.

Vanuit haar opdracht zal het Kinderrechtencommissariaat in de volgende bedenkingen inzoomen op deze kinderopvang vanuit het belang van het kind.

In deze zin is het enigszins spijtig dat meerdere deskundigen uit de sector hier vandaag op zeer korte termijn een gebalanceerde uitspraak hebben moeten klaarstomen met het oog op deze hoorzitting.

Fundamenten van kinderopvang

- **Kwaliteitsbegrip**

Kwaliteit houdt in de eerste plaats in dat men rekening houdt met de behoeften, noden en vragen van de gebruiker. De eerste gebruiker in deze is het kind. Binnen de opvangsector hebben we echter te maken met kinderen die nog niet of onvoldoende voor zichzelf kunnen spreken en opkomen. (Dit is op zich al een legitimering voor de overheidstussenkomst inzake kwaliteitscontrole.) Kwaliteitsvolle opvang houdt voor kinderen in dat ingespeeld wordt op hun ontwikkelingscapaciteiten en op hun noden aan zorg, veiligheid, vertrouwdeheid, contact, spel e.d.m. Zoals art. 3 voorschrijft zijn dit de belangen die moeten primeren.

Er wordt wel verwezen naar het kind als gebruiker maar dit gebeurt slechts minimaal. Meer aandacht gaat naar de regelgeving, de uitbouw van kwaliteitsinstrumenten, het verbeteren van de positie van de opvangpersonen en -instellingen e.d.m.

Doorheen de hele blauwdruk vormt "kwaliteit" de rode draad. Dit begrip wordt vooral ingevuld door bijvoorbeeld het verbeteren van de organisatie en de

werkingssituatie, het transparanter en eenvoudiger maken van de regulering, het flexibeler maken van de opvang e.d.m. Het gaat hier m.a.w. vooral over meer ondersteuning van opvangpersonen en ouders en in mindere mate over het duidelijk vastleggen wat kwaliteit voor de opgevangen kinderen betreft. Voor de buitenschoolse opvang is dit al beter uitgewerkt in het kwaliteitscharter, maar een dergelijk document ontbreekt vooralsnog voor de voorschoolse opvang.

Waar bijvoorbeeld de verdere flexibilisering wordt aangekaart, kunnen we daarbij toch de vraag stellen of dit een meerwaarde betekent voor het kind zelf. De atypische opvang bijvoorbeeld, mag in die zin niet resulteren in de mogelijkheid om kinderen van 's ochtends vroeg tot 's avonds laat aan de kinderopvang toe te vertrouwen. Ook voor zieke kinderen is het nog maar de vraag of het in hun belang is om juist op die momenten door derden opgevangen te worden. De vereiste van een gezins- en kindvriendelijker tewerkstellingsbeleid mag hier zeker krachtiger gesteld worden.

In deze context stellen we ons ook vragen i.v.m. de gelijkstelling van de capaciteitsregels voor POG en de DOG. Het bestaande onderscheid is er nl. niet zonder reden. Gezinnen die bij een dienst aangesloten zijn genieten meer inhoudelijke en materiële ondersteuning en worden intenser begeleid dan zelfstandige onthaalgezinnen. Men kan dus vermoeden dat een grotere bezetting daar beter te dragen is dan in de particuliere sector. Reeds in '94 werd door het VBJK in dit Parlement gewezen op de mogelijke risico's van een capaciteitsverhoging, toen van 3 naar 4 kinderen. Dhr. J. Peeters had het toen al over de moeizaam verworven kwaliteitsvereisten die daardoor op de helling konden gezet worden. (Parl. St., Vlaamse Raad, Advies over de problematiek van de kinderopvang, zitting 1993-'94, 30 maart 1994, stuk 518, nr.1, p.48)

Om die kwaliteit te garanderen kan het opvangen van kinderen enkel toevertrouwd worden aan personen die kennis hebben van (kleine) kinderen en hun ontwikkeling en die een grote empathie en gevoeligheid hebben naar kinderen toe. Terecht wordt in de blauwdruk dan ook een accent op vorming gelegd. Kinderen in de voorschoolse opvang zitten in een leeftijdsfase die cruciaal is voor hun ontwikkeling en ze kunnen dan ook niet overgelaten worden aan opvangpersonen waarvan niet gegarandeerd kan worden dat ze aan de vereisten hiervoor voldoen. Kinderopvang is een zaak voor professionals. Net zoals we dit bijvoorbeeld van leerkrachten verwachten, dient een professionele vorming en regelmatige navorming van opvangpersonen een evidentie te worden.

Wat inspectie van die kwaliteit betreft zal niet alleen een aanpassing van de vorm en de attitude van inspectie moeten doorgevoerd worden, maar tevens een substantiële toename van inspectiepersoneel.

- **Basisvoorziening**

Het Kinderrechtencommissariaat onderschrijft volledig de stelling dat kinderopvang een basisvoorziening voor kinderen moet zijn. In de beleidsnota wordt deze stelling uitgewerkt aan de hand van vier invalshoeken: de noodzaak van kwantitatieve groei, de kwaliteit, de flexibiliteit en de toegankelijkheid. Hoewel in de inleiding de voorwaarde van "werkende ouder" niet langer gesteld wordt, staat dit wel bij de meer concrete invulling over de kwantitatieve uitbouw, waar gesteld wordt dat de bijkomende plaatsen moeten garanderen dat elk kind met een werkende ouder een plaats moet kunnen hebben in de opvang. Opvang blijft voornamelijk gelinkt aan de situatie van de ouder.

Daar valt op zich niets op aan te merken, doch dient aangevuld te worden wil men voldoen aan de idee van basisvoorziening. Kinderopvang moet nl. ook nadrukkelijk openstaan voor kinderen van niet-werkende ouders. Ouders hebben inderdaad de keuze al of niet zelf in te staan voor de opvang van hun kinderen. Soms kiezen ze daar zelf bewust voor, soms niet door bijvoorbeeld werkloosheid of onvoldoende financiële middelen. Ook hun kinderen moeten kunnen genieten van dergelijke basisvoorziening omdat dit kan beantwoorden aan ontwikkelingsbehoeften die binnen het gezin niet altijd kunnen waargemaakt worden. Gezinnen worden steeds kleiner waardoor kleine kinderen onvoldoende contactmogelijkheden kunnen hebben met leeftijdsgenootjes. Niet alle gezinnen kunnen voldoende voorzien in speelruimte, zowel fysisch als psychisch. Niet alle ouders voelen zich ten allen tijde voldoende pedagogisch uitgerust om in te spelen op de diverse behoeften van een jong kind. Opvang kan in dergelijke gevallen ondersteunend werken.

- **Kinderen als actieve partners**

Rekening houdend met de leeftijd zal vooral in de buitenschoolse opvang een verder doorgedreven erkenning moeten gewaarborgd worden van het kind als partner in het opvanggebeuren. Zij moeten mee kunnen bepalen wat kwaliteit voor hen betekent, wat het aanbod aan activiteiten kan zijn, wat zij verwachten van opvang. Zo waarderen kinderen vooral het gegeven dat zij zelf hun bezigheden tijdens de opvang kunnen bepalen: spelen, huiswerk maken, creatief bezig zijn of zelfs "niets doen".

En ook in de voorschoolse opvang geven baby's en peuters duidelijke signalen, zij het niet altijd verbale, over wat zij aangenaam en wenselijk vinden en wat niet. Met dergelijke signalen dient ook rekening gehouden te worden.

- **Lokale inbedding**

Een bijzondere bouwsteen bij de uitbouw van het kinderopvanglandschap in Vlaanderen is volgens het Kinderrechtencommissariaat de lokale inbedding.

Deze verbinding met het lokale weefsel is immers een voorwaarde om voor ouders én voor kinderen een context van ontmoeting te creëren. Het op elkaar afstemmen van de sociaal-pedagogische infrastructuren (opvang, onderwijs, buurtproject,...) in functie van de lokale noden en behoeften is hierin een zeer belangrijke opdracht.

In de wijzigende definitie van opvoeding als het samengaan van het private met het publieke domein is het net van fundamenteel belang dat kinderen kunnen opgroeien binnen een openheid voor diversiteit. Deze verscheidenheid dient te kunnen plaatsvinden binnen een verankering met de lokale situatie.

De functie van kinderopvang is niet alleen verruimd in termen van een ontmoetingsplaats voor ouders (met positieve gevolgen voor gezins- en opvoedingsondersteunende impulsen), maar ook houdt dit een belangrijke verruiming in voor de kinderen zelf: hun opvoeding vindt plaats vanuit een open en heterogene blik op verscheidenheid.

Waarborgen

- **Vorming en opleiding**

Het Kinderrechtencommissariaat beoordeelt de bijkomende inspanningen inzake vorming en opleiding als uitermate positief. Kinderopvang zal moeten uitgroeien tot een domein overheidszorg voor de minderjarige bevolking, een invulling van een overheidsverplichting, net zoals onderwijs dat is geworden in de loop van de vorige eeuw.

- **Tewerkstellingsbeleid**

Het invullen en uitbouwen van kinderopvang is een overheidsopdracht an sich. Daarom vragen we een blijvende alertheid inzake de prioriteit: kinderopvang is er in de eerste plaats voor kinderen, als basisvoorziening en mogelijke stimulant voor hun ontwikkeling. Kinderopvang mag dan ook niet beschouwd worden als een instrument van het tewerkstellingsbeleid. Verwijzend naar de voormelde artikelen 3 en 18 is opvang meer dan een louter antwoord op evoluerende maatschappelijke behoeften; het is een uitvoering van een verdragsplicht zonder meer. Indien de uitbouw van kinderopvang positieve consequenties heeft voor tewerkstelling, zowel in de zin van bijkomende arbeidsplaatsen in de opvangsector als in de zin van meer mogelijkheden voor ouders om buitenshuis te

werken, is dit mooi meegenomen. Dit kan echter niet het doel als dusdanig zijn, doch enkel een secundaire meerwaarde betekenen.

- **Kwaliteitscontrole**

De kwaliteitsinstrumenten dienen blijvend geëvalueerd te worden op hun werkzaamheid en dienen tevens informerend te werken naar de gebruikers toe. Instrumenten die nu al bestaan zoals de kwaliteitsschalen en de KWAPOI bevatten nl. belangrijke informatie voor ouders die opvang zoeken voor hun kind. Door een inzicht te krijgen in de verschillende opvangmogelijkheden kunnen zij dan een keuze maken die het best aansluit bij hun visie op opvoeding en bij de behoeften van hun kind.

Nu gepland wordt het particuliere aanbod maximaal moet opgenomen worden in het kwantitatieve groeiproces zal het toezicht op de geboden kwaliteit ook in deze sector verder moeten uitgebouwd worden dan dat tot op heden het geval was. Het louter argument van "privé" te zijn kan geen reden zijn om minder opgevolgd te worden daar waar het de kwaliteit van de geboden opvang betreft.

- **Schaalvergroting**

Het Kinderrechtencommissariaat stelt zich de vraag in hoeverre er bij mogelijke 'schaalvergrotingen', in het kader van het opvoeren van de capaciteitsregels, nog voldoende waarborgen kunnen geboden worden die het belang van het kind voor ogen houden.

Immers het optrekken van capaciteitsnormen is inderdaad vooral geconcipieerd vanuit het motief van economische rendabiliteit en komt waarschijnlijk ook tegemoet ook tewerkstellingsmaatregelen.

De bouwsteen van de lokale inplanting en verankering mag onder geen voorwaarde opzij geschoven worden in functie van een dergelijke vergroting van een kinderopvangvorm.

BESLUIT

Het Kinderrechtencommissariaat zet zeker het licht op groen voor een verdere operationalisering van deze nota over het kinderopvangbeleid.

Zoals reeds gesteld is voor het Kinderrechtencommissariaat de essentie te vatten in het begrip 'HET BELANG VAN HET KIND'.

Daarom pleiten wij er voor om bij de operationalisering in doelstellingen en objectieven telkens voor ogen te houden dat dé gebruiker van de kinderopvang in de eerste plaats het kind is, en wel als volwaardige en actief betrokken partner.

Daarom is een verdere en grotere investering vereist in het verhogen van de draagkracht van de opvang door ondermeer het verhogen van de professionaliteit op de werkvloer en in de begeleidende functies, het verder uitbouwen van een verantwoord sociaal-pedagogisch klimaat en het naadloos verbinden van de verwachtingen van kinderen zelf met het activiteiten aanbod...

Het Kinderrechtencommissariaat is van mening dat binnen deze blauwdruk het accent echter meer ligt op het verminderen van de draaglast van de ouders, met name maatregelen rond kosten, flexibiliteit, regulering... en dus inspeelt op de belangen van de ouders en de opvangsector als dusdanig.

Ankie Vandekerckhove
Kinderrechtencommissaris
23 maart 2000