



datum 28-08-2008

volgnr. 2007-2008/5

## Advies

### **Opvang voor kinderen van 0 - 3 jaar als basisvoorziening**

Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin  
Commissie voor Onderwijs, Vorming, Wetenschap en Innovatie  
Commissie voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media

Kinderrechtencommissariaat

Leuvenseweg 86

1000 Brussel

tel.: 02-552 98 00

fax: 02-552 98 01

[kinderrechten@vlaamsparlement.be](mailto:kinderrechten@vlaamsparlement.be)

[www.kinderrechten.be](http://www.kinderrechten.be)

## 1 Situering

De voorschoolse kinderopvang voor kinderen van 0 tot 3 jaar is reeds lang het voorwerp van politieke zorg. Ook in 2008 verhoogt de Vlaamse overheid de investeringen, met name op het vlak van het aantal plaatsen en de vergoedingen.<sup>1</sup> De regeling met de dienstencheques, enige jaren terug zwaar gepromoot, slaat blijkbaar niet goed aan. Het tekort aan plaatsen blijft, de prijs blijft voor sommigen te hoog, zo goed als enkel de private sector breidt uit.

Voorschoolse kinderopvang betreft de jongste, onmondige baby's en kleuters. Het zijn de meest kwetsbare kinderen. Doorheen de jaren heeft het Kinderrechtencommissariaat hierover standpunten ingenomen en bedenkingen naar het beleid verwoord.<sup>2</sup> Precies het feit dat kinderen van 0 tot 3 jaar nog niet voor zichzelf kunnen opkomen, is al een reden op zich om een stevige overheidscontrole op de kwaliteit te houden.<sup>3</sup>

In dit advies willen we opnieuw enkele fundamentele opmerkingen over voorschoolse opvang op een rij zetten. Vanuit het perspectief van het jonge kind vragen we om de kwaliteit ten allen tijde mee in overweging te nemen. Niet enkel de kwantiteit maar zeker ook de kwaliteit is hier van belang.

## 2 Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Terwijl het Verdrag de opvoedende rol van de ouders centraal stelt, wordt ook steeds gewezen op de rol van de overheid in deze materie. Ook in Vlaanderen is het duidelijk dat opvoeding al lang niet meer beperkt wordt tot de privé-sfeer binnen het gezin. Ook onderwijs, jeugdwerk, media en inderdaad kinderopvang hebben hier een belangrijke aanvullende en ondersteunende taak. Nu het Verdrag ook in Vlaanderen bindende kracht heeft, moet het in al deze sectoren ook effectief een (beleids)vertaling krijgen.

De Toekomstgroep binnen Kind en Gezin stelt: "De verantwoordelijkheid voor kinderen zal steeds een gedeelde taak voor gezin en samenleving blijven. Bij het uitoefenen van die verantwoordelijkheid wordt het belang van kinderopvang in toenemende mate erkend. Kinderopvang wordt een derde opvoedmilieu, naast gezin en school.

---

<sup>1</sup> Persbericht minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin van 30 mei 2008: 28,8 miljoen € bijkomende investeringen in de kinderopvang, waarvan 5,3 miljoen voor de gesubsidieerde sector. Meer dan 23 miljoen gaat dus naar de zelfstandige sector, zowel voor uitbreiding van het aantal plaatsen als voor vergoedingen (bijvoorbeeld om ook in de zelfstandige sector de bijdragen inkomensgerelateerd te kunnen maken).

<sup>2</sup> Zie de bijdrage van het Kinderrechtencommissariaat aan de hoorzitting over kinderopvang in het Vlaams Parlement in 2000, alsook het advies inzake dienstencheques in 2005, resp. Advies 2000/7 en 2005-2006/2, te raadplegen op [www.kinderrechten.be](http://www.kinderrechten.be) (klikken op volwassenen/ standpunten en adviezen). Ook bij besprekingen van de jaarverslagen van het Kinderrechtencommissariaat kwam dit thema meerdere malen aan bod in de vragenronde.

<sup>3</sup> Hoorzitting beleidsplan kinderopvang, *Parl. St.* VI.Parl. 1999-2000, nr. 237/ 2, p 58-61.

Kinderopvang bevordert niet alleen de participatie op de arbeidsmarkt; het is ook een middel om gelijke kansen te creëren – zowel voor kinderen als voor hun ouders. Naast het perspectief van ouders en overheid, moet ook het gezichtspunt van de kinderen zelf ingebracht worden. De samenleving kan er niet omheen: het is haar opdracht om het perspectief van kinderen mee te nemen in alle domeinen, zeker als die domeinen rechtsreeks het kind aangaan.”<sup>4</sup>

Art. 3 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, één van de leidende principes, stelt niet enkel het belang van het kind voorop in beleidsbeslissingen maar voegt daar het volgende aan toe: “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 Kinderrechtencommissariaat stelt dat ook hier de 3 soorten rechten samen voor ogen gehouden moeten worden:

- kinderopvang als een voorziening voor (kleine) kinderen (provisierecht);
- waarin ze recht hebben op veiligheid, geborgenheid en respect voor hun integriteit (protectierecht);
- en waarin ingespeeld wordt op wat zij aangeven nodig te hebben (participatierecht). Gezien de leeftijd van de doelgroep moeten we hier natuurlijk verder kijken dan de traditionele verbale participatie in overleg en dialoog.

Misschien overbodig te vermelden dat ook in de voorschoolse kinderopvang natuurlijk ook andere rechten gerespecteerd moeten worden, zoals het recht op bescherming tegen geweld (art. 19), de aandacht voor de behoeften van kinderen met een handicap (art. 23), het recht op inspraak (art. 12) e.a.

## **3 Overwegingen van het Kinderrechtencommissariaat**

### **3.1. Voorschoolse kinderopvang als basisvoorziening voor jonge kinderen**

In een samenleving waarin vele ouders buitenshuis aan het werk zijn, zou voorschoolse kinderopvang een basisvoorziening van kinderen en hun ouders moeten worden. Ook kinderen van niet werkende ouders hebben trouwens baat hebben bij een kwalitatief sterk uitgebouwde opvang. Meer en meer gaan er trouwens stemmen op om de overgang tussen kinderopvang en kleuteronderwijs weg te werken en over te gaan naar een aanbod verzorgd vanuit de overheid voor kinderen van 0 tot aan de leerplichtleeftijd, i.c. 6 jaar.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> TOEKOMSTGROEP, *Een toekomstvisie op kinderopvang*, Kind en Gezin, mei 2003, p. 15-16.

<sup>5</sup> OESO, *Starting strong II, Early childhood education and care*, OECD, 2006, Executive summary, p. 12-13. Van Dongen spreekt zelfs van ‘baby- en peuterklasjes’. VAN DONGEN, W., “Van dagopvang naar volwaardig dagonderwijs”, *Alert* 2004, nr. 4, p. 49.

Met een basisvoorziening bedoelen we een aanbod dat voor elk kind (idealiter) kosteloos toegankelijk is en waar aandacht is voor kwaliteit en professionaliteit. Toegankelijkheid betekent: beschikbaarheid, betaalbaarheid, bereikbaarheid, bruikbaarheid en begrijpbaarheid.<sup>6</sup>

We stellen vast dat de verschillen tussen onderwijs en kinderopvang nog steeds (onverantwoord?) groot zijn. Veel valt te verklaren vanuit een economisch perspectief, de betaalbaarheid, en vanuit het historisch perspectief.<sup>7</sup> Feit is ook dat de kinderopvang, in vergelijking met onderwijs een nog veel jongere sector is. De verschillen tonen zich op diverse punten: niet enkel de opleiding, de verloning, het statuut, maar bijvoorbeeld ook de toegankelijkheid, de bijdragen, de subsidiëring en de discussie over de maatschappelijke rol.

Het recht op onderwijs ligt inmiddels wettelijk verankerd, zowel in internationale als grondwettelijke en decretale normen. Elk kind heeft vanaf een bepaalde leeftijd recht op toegang tot het stevig uitgebouwde (kleuter)onderwijs en meer nog is er in België de leerplicht vanaf 6 jaar. Hieruit blijkt hoe belangrijk onderwijs geacht wordt als grondrecht en hoe dit dan ook op het vlak van uitvoering waar gemaakt moet worden door de overheid.

De lange wachtlijsten bij de voorschoolse opvang steken hier wel erg schril tegen af. Hoe en waarom blijven die verschillen zo groot zijn terwijl het in beide domeinen gaat om wezenlijke zorg en ondersteuning in de opvoeding van kinderen met het oog op hun zo positief mogelijke ontwikkeling op diverse gebieden (intellectueel, cognitief, sociaal, emotioneel...)? Ook vanuit de OESO werd deze vraag reeds nadrukkelijk gesteld en werd aanbevolen dat deze kloof moet worden weggewerkt.<sup>8</sup>

### 3.2. Kwaliteit en functies van kinderopvang

Kinderopvang werd in Vlaanderen lang als 'noodzakelijk kwaad' gezien.<sup>9</sup> Is het niet hoog tijd om helemaal van die idee af te stappen, niet enkel expliciet maar ook impliciet?

Het begrip kwaliteit van de opvang is wel sterk geëvolueerd van een eerder materiële invulling (hygiëne, veiligheid) naar een steeds meer pedagogische visie.<sup>10</sup>

De essentiële functies van kinderopvang situeert het Kinderrechtencommissariaat in een eigen, volwaardige opdracht binnen de samenleving met naast een economische ook een sociale en educatieve functie.

#### 3.2.1. De economische functie

Het Kinderrechtencommissariaat stelt vast dat in de discussie over kinderopvang in Vlaanderen de economische functie nog te sterk doorweegt.

---

<sup>6</sup> Zie hierover ook Prof. Dr. M. De Bie in Hoorzitting over dienstencheques in de opvang, *Parl. St.* VI.Parl. 2003-2004, 2216/ 2, p. 13.

<sup>7</sup> Voor meer info, zie VANDENBROECK, M., *In verzekerde bewaring. Honderdvijftig jaar kinderen, ouders en kinderopvang*, Amsterdam, SWP, 2004.

<sup>8</sup> PEETERS, J., "Een reus op leren voeten", *Alert* 2004, nr. 4, p. 18.

<sup>9</sup> VANDENBROECK, M., o.c. en VANDENBROECK, M., "Kinderopvang: voorschoolse preventie of sociale rechtvaardigheid?", *School en samenleving* 2007, afl.14, p. 97-110.

<sup>10</sup> Bijvoorbeeld de instrumenten KWAPOI, ZIKO en andere zelfevaluatiemethodieken die door Kind en Gezin uitgewerkt werden.

Kinderopvang wordt vooral instrumenteel bekeken: als een middel om meer mensen (vooral vrouwen) aan het werk te krijgen en tegelijk als oplossing voor ouders om arbeid en gezin te combineren.

We onderschatten het belang van de economische functie niet, maar er is meer. Bovendien worden ook de economische doelstellingen niet steeds bereikt. Het blijkt namelijk dat precies ouders die op arbeidsvlak het zwakst staan, nog steeds veel minder toegang hebben tot de opvang. Het Matteüseffect speelt hier sterk. Daarnaast biedt de sector vooral werkgelegenheid aan slechts een kleine specifieke groep: voornamelijk laaggeschoolde vrouwen.

Aanpassingen aan de prijsbepaling, met een verder doorgevoerde link naar de inkomenssituatie van de ouders is een stap in de goede richting. Maar zouden de vergoedingsschalen niet nog verder kunnen aangepast worden met lagere minima voor de laagste inkomens en hogere bijdragen voor de hogere inkomens? In verhouding betalen goedverdienende ouders immers nog beduidend minder dan de zwakste groepen.

Bovendien zou de opvang veel meer aansluiting moeten vinden bij de behoeften van ouders van allochtone afkomst en ouders in een zwakkere arbeidspositie door bijvoorbeeld vlottere instapmogelijkheden, occasionele en onregelmatige opvangtijdstippen bij een sollicitatie of een opleiding.

### 3.2.2. De educatieve functie

Ook rond de educatieve functie van de opvang blijven er enkele 'misvattingen'. Kinderopvang dient immers niet louter om aan te vullen waar ouders zouden 'tekortschieten'. Kinderopvang zou echt aanvullend moeten zijn, in die zin dat kinderen binnen de opvang ook meer of andere zaken meekrijgen dan wat er thuis wordt aangeboden.

"Dat betekent dat we de educatieve functie moeten definiëren door na te gaan waar het private terrein van het gezin en het publieke terrein van de kinderopvang van elkaar verschillen, eerder dan waar ze op elkaar lijken. Het is immers net in dit verschil dat duidelijk kan worden waar ze elkaar aanvullen, zonder dat er per se sprake moet zijn van een deficit-denken tegenover gezinnen."<sup>11</sup>

Kinderopvang staat in het teken van het erkennen van kinderen in wie ze zijn: door in te spelen op hun behoeften en op hun ontwikkeling en door hen te leren elkaar te respecteren, met het oog op diversiteit en wederzijdse tolerantie.

Volgens de Toekomstgroep moet de klemtoon niet zozeer liggen op 'de actie van de begeleider (het opvoeden) maar op de actie van het kind (het opgroeien)'.<sup>12</sup> Afhankelijk van de leeftijd gaat dit dan om exploratiemogelijkheden, geborgenheid, rust, materiële veiligheid en het verkennen van hun eigen mogelijkheden.

Wat dan precies in het belang van kinderen is, wat precies de 'juiste' invulling van deze functie betekent, kan niet enkel door de ouders of niet enkel door de overheid vastgelegd worden. Het dient in dialoog met alle betrokkenen in samenspraak met de ouders te gebeuren.

---

<sup>11</sup> VANDENBROECK, M., "Kinderopvang: voorschoolse preventie of sociale rechtvaardigheid?", *School en samenleving* 2007, afl.14, p. 105.

<sup>12</sup> TOEKOMSTGROEP, o.c., p. 17.

### 3.2.3. De sociale functie

Kinderopvang speelt ook een belangrijke rol in de uitbouw van een sociaal rechtvaardige samenleving.

De OESO vermeldt hier ondermeer de afstemming tussen gezin en arbeid, de bevordering van deelname van vrouwen op de arbeidsmarkt, een hefboom in de strijd tegen armoede bij kinderen en tegen schoolse achterstand.<sup>13</sup>

Maar er is meer. Binnen de opvang zou de dialoog tussen ouders onderling en tussen ouders en professionals ook voor een sociale meerwaarde kunnen zorgen. In de opvang zouden ze elkaar kunnen ontmoeten, praten over opvoeding en (verschillende) opvoedingsstijlen, over wat 'goed' is voor hun kinderen, over de rijkdom (en eventuele vraagstukken) van de inbreng uit verschillende (opvoedings)culturen. Dit is van belang voor alle ouders, die op deze manier veel sterker in hun opvoedingstaak ondersteund kunnen worden.

Momenteel overweegt de economische functie nog te sterk en blijft er een gebrek aan sociale mix binnen de opvangstructuren. Kinderen in de opvang zijn overwegend kinderen van werkende ouders die lang op voorhand hun plaats vastleggen en vervolgens op regelmatige tijdstippen van de opvang gebruik maken. Niet verwonderlijk in tijden van wachtlijsten, maar van een sociale mix komt zo weinig terecht.

## **3.3. Het kwaliteitsvraagstuk en de opdeling tussen gesubsidieerde en private voorzieningen**

### 3.3.1. Besteding van publieke middelen en toezicht daarop

De voorbije jaren werd in Vlaanderen voornamelijk in de private sector (zie bijvoorbeeld de groei van de *minicrèches*) geïnvesteerd. Ook nu zet deze trend zich verder. Is het dan niet op zijn minst eigenaardig dat de private sector onder zeer weinig toezicht staat? In hoeverre is een beleid gericht op het creëren van meer en vooral goedkopere plaatsen te verantwoorden indien er geen pedagogische kwaliteit tegenover gezet wordt?

Het verschil tussen de gesubsidieerde en de private opvang is immers meer dan enkel een verschil in de bijdrageregeling. Ook de kwaliteitsgaranties liggen anders. In de gesubsidieerde sector gelden meer kwaliteitseisen en toezicht, terwijl private opvanginitiatieven veel meer vrijheid hebben.

### 3.3.2. Professionaliteit en opleidingsvereisten als kwaliteitsvoorwaarde

Kinderen opvangen vereist bijzondere vaardigheden en een grondige kennis van hun ontwikkeling, noden en behoeften. Het overstijgt het 'graag omgaan met kinderen'.

Zonder afbreuk te willen doen aan de dagelijkse inzet van zovelen in de kinderopvang voor 0 tot 3-jarigen stelt het Kinderrechtencommissariaat toch vragen bij het gebrek aan opleidings- en kwalificatievereisten in deze sector.

---

<sup>13</sup> OESO, o.c., p.19-43.

In het (kleuter)onderwijs is het inmiddels ondenkbaar dat niet-gediplomeerden aan de slag zouden gaan. Waarom wordt aan de opvang van jongere kinderen niet dezelfde eisen gesteld?<sup>14</sup>

Ook op dit vlak zien we een tweedeling. In de gesubsidieerde sector bestaan er (eerder beperkte) kwalificatievereisten, maar bij de zelfstandige onthaalouders en in de private sector ontbreken die. Bovendien is de zelfstandige sector explosief gegroeid. De beweging naar 'meer plaatsen' voltrekt zich vooral in de private sector.

In 2004 toont ook de Toekomstgroep zich bezorgd over het feit dat in het overgrote deel van de sector (toen nog 75% van de opvangplaatsen) geen enkel diploma is vereist. En als er wel een plicht tot vorming of opleiding geldt, haalt die doorgaans niet het niveau van andere Europese landen.<sup>15</sup>

Uit het OESO-onderzoek blijkt dat het opleidingsniveau van begeleiders in de kinderopvang in Vlaanderen, in vergelijking met andere Europese landen, erg laag is.<sup>16</sup> Een recente studie toont aan dat Vlaanderen de evolutie naar meer professionalisering (hogere kwalificatievereisten, betere arbeidsvoorwaarden en kansen tot levenslang leren) niet volgt. Vlaanderen is de enige regio waar een proces van deprofessionalisering plaatsvindt: procentueel worden voor steeds minder opvangplaatsen kwalificaties vereist en ook de arbeidsomstandigheden van de medewerkers zouden er niet op vooruit gaan.<sup>17</sup> Volgens de OESO heeft dit een onmiskenbaar negatief effect op de kansen van de kinderen die binnen deze voorzieningen worden opgevangen. Het blijkt intussen wel dat de private sector zelf niet langer tegen kwalificatiecriteria zou gekant zijn.<sup>18</sup>

Opleidingen en diploma's zijn op zich geen garantie voor kwaliteit. Ook ervaring en eerder en elders verworven competenties (EVC's) hebben hun waarde. Toch blijft het opvallend dat in sectoren als onderwijs en gezondheidszorg wel een 'diploma-gelinkte' professionaliteit verwacht wordt. In die sectoren is een diploma vereist (en wordt dat ook vanzelfsprekend geacht) en geldt het diploma als een bewijs van professionaliteit en deskundigheid. Jonge kinderen zitten bovendien in een levensfase waarin omgang en zorg voor hun ontwikkeling enorm belangrijk is. Is de aandacht voor eerder en elders verworven competenties in de kinderopvang dan niet eerder een manier om de bestaande toestand, waar voor 80% van de kindplaatsen geen vereisten worden gesteld, te legitimeren?

---

<sup>14</sup> Bij Peeters vinden we volgende cijfers: begeleiders in de gesubsidieerde kinderdagverblijven (die slechts 20% van de kinderen tot 3 jaar opvangen) moeten een getuigschrift van het 7e jaar beroepssecundair kunnen voorleggen; in de buitenschoolse opvang volstaan 225 uren opleiding; zelfstandige onthaalouders en mini-crèches (de snelst groeiende subsector) vallen onder geen enkele kwalificatievereiste, terwijl precies daar de meeste jonge kinderen worden opgevangen (80%). PEETERS, J., *Een internationaal perspectief op professionaliteit in de kinderopvang in Vlaanderen*. Doctoraatsproefschrift, UGent, 2008.

<sup>15</sup> TOEKOMSTGROEP, o.c., p. 23.

<sup>16</sup> OESO, o.c., p. 157-174 en p. 292-293.

<sup>17</sup> Peeters, J. *The Construction of a new Profession*, Amsterdam, SWP, 2008.

<sup>18</sup> Dit bleek ondermeer uit reactie op het Europees Congres 'Kwaliteitsjobs voor de Kinderopvang' dat op 21 en 22 april 2008 te Brussel plaatsvond.

### 3.3.3. Kinderopvang voor de toekomst?

Belangrijke lijnen en functies in de opvang van kinderen zijn: oog voor diversiteit (etnische origine, handicap, maatschappelijke kwetsbaarheid...), toegang voor diverse doelgroepen, kwaliteitsvol opvoedingsmilieu, professionele deskundigheid, voldoende personeel en een voldoende aanbod.

Om een verdere dualisering te vermijden, ook bij de gebruikers van kinderopvang moet men meer investeren in de gesubsidieerde kinderdagverblijven en moet men de opleiding van de begeleiders verbeteren.

Bij Moss klinkt dit als volgt: "Als kinderopvang van de overheid niet voldoende steun krijgt, dan is altijd één van de drie betrokkenen daar het slachtoffer van, ofwel de ouders voor wie de opvang onbetaalbaar of onbereikbaar wordt, ofwel de kinderen omdat de kwaliteit te laag is, ofwel de medewerkers omdat ze slecht betaald worden of een slecht statuut hebben".<sup>19</sup>

## 4 Advies van het Kinderrechtencommissariaat

Het Kinderrechtencommissariaat vraagt een uitvoerig maatschappelijk debat over de maatschappelijke functies van kinderopvang en de kwaliteitseisen die daarbij voorop moeten staan, teneinde aan de rechten en noden van jonge kinderen (en hun ouders) te kunnen voldoen.

Kinderopvang moet verder uitgebouwd worden als basisvoorziening voor kinderen en hun ouders, met oog voor :

- de elementen van ruime toegankelijkheid: bereikbaarheid, betaalbaarheid, beschikbaarheid, begrijpbaarheid en bruikbaarheid;
- met aandacht voor de rechten , noden en behoeften van kinderen in de opvang;
- gedragen door medewerkers die voldoende opgeleid zijn;
- met doorgedreven aandacht voor de invulling van de pedagogische en de sociale functie van kinderopvang;
- doorgedreven kwaliteitstoezicht ongeacht de sector.

---

<sup>19</sup> MOSS, P., geciteerd in PEETERS, J., "Een reus op lemen voeten", *Alert* 2004, nr. 4, p. 27.