

# Cartografie van de Nederlandstalige Gezinsvoorzieningen in Brussel: samenvatting conclusies onderzoek

Een onderzoek in opdracht van  
de Vlaamse Gemeenschapscommissie uitgevoerd door de  
Vakgroep Sociaal Werk en Sociale Pedagogiek, Universiteit Gent

Promotoren: Jochen Devlieghere & Michel Vandenbroeck

Onderzoekers: Melissa Dierckx & Lobke Van Lombergen

## 1. Algemene inleiding

In 2005 werd voor het eerst een wetenschappelijke cartografiestudie over de Nederlandstalige Gezinsvoorzieningen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC). De cartografiestudie beperkte zich toen nog tot 'een onderzoek naar de in- en uitstroom van de kinderopvang, erkend of onder toezicht van Opgroeien - toen nog Kind & Gezin - in het BHG, in aanvulling van de kwantitatieve gegevens van Opgroeien. Toen al was de conclusie dat Brussel een bijzondere grootstad is met een uiterst diverse bevolking in termen van nationaliteit en socio-economische status. De kinderopvang werd als onvoldoende toegankelijk omschreven, in het bijzonder voor gezinnen die gedwongen waren om in een kwetsbare situatie te (over)leven.

In 2010 volgde een tweede studie. De focus van deze tweede cartografiestudie was nagenoeg identiek aan die van de eerste. Op die manier konden vergelijkingen en evoluties op een consistente en consequente wijze in beeld worden gebracht. Zo werd duidelijk dat de diversiteit in Brussel in sneltempo bleef toenemen en dat er ondanks de vele inspanningen van beleidsmakers, nog steeds een nijpend tekort was aan plaatsen in de kinderopvang. Een grote wijziging ten opzichte van 2005 was echter het voorrangbeleid van de kinderopvangvoorzieningen. Waar in 2005 de sociale functie van de kinderopvang sterk onder druk stond, waren de kinderopvangvoorzieningen er in de loop der jaren in geslaagd om meer sociale criteria zoals gezinsvorm, crisisopvang, studerende ouders en lagere inkomens voorrang te geven op het 'wie eerst inschrijft, krijgt eerst plaats' principe. Deze veranderingen in het opnamebeleid resulteerden ook in een verschuiving in de populatie gebruikers. Ten opzichte van 2005, werden in 2010 dubbel zo veel kinderen uit éénoudergezinnen en uit gezinnen met een laag inkomen opgevangen. Voor het eerst werd ook duidelijk dat er wel degelijk een draagvlak bestond om te streven naar één opnamebeleid voor de ganse Nederlandstalige kinderopvangsector in Brussel.

In 2016 volgde een derde cartografiestudie. Het kinderopvanglandschap was in de periode 2010 – 2016 onderhevig aan heel wat wijzigingen. Op 1 april 2014 trad namelijk een nieuw decreet kinderopvang baby's en peuters in werking met als doel de kinderopvang professioneler en

duidelijker te maken. Onthaalouders werden vanaf dan onder de term gezinsopvang geplaatst en groepsopvang werd de nieuwe term voor alle opvang van meer dan acht kinderen. Dit nieuwe decreet ging gepaard met een vernieuwd subsidiesysteem dat vandaag beter gekend is als het trappensysteem. Ook op het niveau van het BHG was er veel veranderd. In de periode 2010 – 2016 werd een online en bovenal centraal registratiesysteem uitgebouwd door de vzw Samenwerken aan Kinderopvang in Brussel. Dit was toen voor Vlaanderen een unieke samenwerking waarbij het leeuwendeel van de opvanglocaties, over de zuilen heen, een sociaal toegankelijkheidsbeleid in de kinderopvang ging voeren.

Mede als gevolg van deze omvangrijke ontwikkelingen kreeg de derde cartografiestudie een ruimere opdracht toebedeeld. Er werd niet enkel en alleen gefocust op de kinderopvang, maar ook de Preventieve Gezinsondersteuning en de opvang voor schoolgaande kinderen kreeg een plaats. De conclusies waren helder.

Het aanbod van de Preventieve Gezinsondersteuning was te beperkt en te versnipperd. Net daarom werd gepleit voor schaalvergroting en integratie in termen van intensieve samenwerking op bestuurlijk vlak, maar ook op gebied van infrastructuur, vorming en begeleiding. Wel slaagde het BHG erin om haar inspanningen van de voorgaande jaren op gebied van kinderopvang door te zetten, ondanks de moeilijke globale economische situatie. Er werd een sociaal beleid gevoerd en er werd prioriteit gegeven aan die gemeenten die het slechts bedeed waren qua kinderopvang.

Desalniettemin bleef het tekort aan plaatsen onverminderd. Eén op de twee gezinnen die op zoek waren naar een plaats kon niet geholpen worden. Op gebied van de opvang van schoolgaande kinderen bleek het dan weer moeilijk om een globaal zicht te krijgen op het landschap door de gebrekkige registratie enerzijds en gebrekkige ontsluiting van bestaande gegevens anderzijds.

Inmiddels zijn we aanbeland bij de vierde cartografiestudie. U zal merken dat deze verder gaat op het élan van de vorige cartografiestudie door niet alleen aandacht te hebben voor de kinderopvang, maar ook voor de opvang van schoolgaande kinderen. Het voeren van zo'n wetenschappelijke cartografiestudie over de Nederlandstalige Gezinsvoorzieningen in het BHG is altijd al een holistisch gebeuren geweest. Vanzelfsprekend krijgen we dankzij de studie zicht op het aantal opvangplaatsen en de dekkingsgraden, maar we doen meer dan dat. Via deze studie dragen we namelijk ook bij aan vragen en discussies over toegankelijkheid, opnamebeleid en reeds bestaande of nog te ontwikkelen samenwerkingsverbanden op gebied van opvang, onderwijs en vrijetijdswaerfels. Op die manier komt ook expliciet en impliciet de visie en de stem van ouders als belangrijke actor in dit verhaal aan bod.

Hierdoor slagen we erin om via deze studie aan wetenschappelijke beleidsondersteuning te doen. We houden daarbij vanzelfsprekend rekening met de specifieke Brusselse beleidscontext en nieuwe decretale kaders zoals het decreet Buitenschoolse Opvang, waarin onder meer de VGC een lokale regierol toebedeeld krijgt. Tegelijkertijd geven we met deze studie ook wat roeislagen bij in het vaarwater van de regelgever door de opdrachtgever wetenschappelijk onderbouwde argumenten en fundamenten te geven om het Brusselse beleid inzake de Nederlandstalige Gezinsvoorzieningen verder uit te bouwen en te versterken en in het bijzonder op gebied van toegankelijkheid en bruikbaarheid.

Tot slot is deze wetenschappelijke cartografiestudie over de Nederlandstalige Gezinsvoorzieningen in Brussel ook een gezinsondersteunend gebeuren. We vertrekken namelijk vanuit de idee en de sterke overtuiging dat kinderopvang niet louter en alleen een economische of tewerkstellingsgerelateerde

functie vervult die ouders kansen biedt om actief deel te nemen aan de arbeidsmarkt. Integendeel. Kinderopvang vervult ook een evenwaardige pedagogische en sociale functie. De pedagogische functie garandeert namelijk dat er ontwikkelingskansen ontstaan in de kinderopvang waardoor kinderen zich ten volle kunnen ontplooiën op fysiek, emotioneel en sociaal vlak. De kinderopvang is een levendige ontmoetingsplek waar kinderen en zelfs ouders in contact komen met de wereld. De sociale functie van de kinderopvang draagt dan weer bij tot een rechtvaardige samenleving door maatschappelijke integratie te bevorderen en uitsluitingsmechanismen tegen te gaan. Zicht krijgen op de Nederlandstalige Gezinsvoorzieningen in Brussel en haar dynamieken biedt dan ook de mogelijkheid om op basis van het onderzoek gezinnen beter te ondersteunen in het beantwoorden van hun opvoedings- en opvangnoden en zowel de pedagogische als de sociale functie van de kinderopvang ten volle tot haar recht te laten komen.

De studie zelf is opgedeeld in drie grote werven. De eerste werf geeft inzicht in de Brusselse context en legt haar complexiteit en diversiteit bloot. We doen dit door een overzicht te geven van de bevolkingssamenstelling in al haar facetten, maar ook door socio-demografische evoluties en prognoses in beeld te brengen.

De tweede werf gaat dieper in op de Brusselse opvang voor baby's en peuters. We presenteren daarbij een overzicht van de evolutie van het opvangaanbod en gaan dieper in op trap 0, 1, 2 en 3, hun werking, personeel, opnamebeleid, drempels en op de knelpunten waar de Nederlandstalige kinderopvang in Brussel mee te kampen krijgt. We geven ook aandacht aan het Brusselse Lokaal Loket kinderopvang en haar werking door de ervaringen van intermediaire partners met het Lokaal Loket in beeld te brengen, maar ook door gezinnen met onvervulde noden in termen van kinderopvang aan het woord te laten. Op die manier slagen we erin om voor het eerst duidelijk te maken welke impact het niet toekennen van aangevraagde kinderopvang heeft op het leven van gezinnen.

De derde werf tot slot, legt de focus op de opvang voor schoolgaande kinderen tot twaalf jaar. We leggen daarbij de nadruk op de Brusselse binnenschoolse opvang, de Initiatieven voor Buitenschoolse Opvang, ook wel bekend als de IBO's, de Brusselse VGC-speelpleinwerking en de Brede Scholen. Deze laatste komen trouwens voor het eerst in de geschiedenis van de cartografiestudie voor Nederlandstalige Gezinsvoorzieningen in Brussel aan bod.

## **2. De Brusselse context**

Het BHG kent de afgelopen tien jaar, net zoals het Vlaams Gewest en België, een stijging in het bevolkingsaantal en is dichtbevolkter dan ooit. Daarnaast telt het BHG procentueel meer kinderen jonger dan drie en meer kinderen van drie tot en met 11 jaar. Het BHG heeft dan ook een jongere bevolking en dus meer inwoners op vruchtbare leeftijd. Het geboortecijfer in het BHG ligt bijgevolg hoger dan in het Vlaams Gewest en België, maar dit verschilt sterk van gemeente tot gemeente. Toch voorspellen prognoses een daling in het aantal geboorten en in het aantal kinderen van nul tot en met 11 jaar.

Het BHG krijgt te maken met grotere sociale uitdagingen dan het Vlaams Gewest. Ten eerste zijn er meer alleenstaande ouders en leven meer kinderen (0- tot en met 11-jarigen) in een eenoudergezin. Bovendien ligt de werkloosheidsgraad hoger in het BHG, maar zijn er ook tussen de gemeenten onderling (zeer) grote verschillen. Dit heeft als gevolg dat het BHG meer kinderen telt die in een

huishouden leven waar niemand betaald werk verricht dan het Vlaams Gewest en dan België. Daarnaast ligt het gemiddeld inkomen in Brussel een stuk onder het nationale en het Vlaamse gemiddelde. Verder is het BHG een internationaal en superdivers gewest met een bijzonder hoog aandeel inwoners met een niet-Belgische nationaliteit. Een laatste en niet te onderschatten uitdaging waar het BHG voor staat, is het verschil tussen de gemeenten onderling, onder meer op gebied van gezinscontext en socio-economische status.

Het is dan ook essentieel om de verschillen binnen het BHG te erkennen en het gewest niet als een uniform of monolithische geheel te beschouwen. De diversiteit binnen het superdiverse BHG en haar gemeenten is een niet te ontkennen realiteit. Zo zijn het veelal de gemeenten met het grootste aantal kinderen, zoals Brussel, Schaarbeek en Anderlecht die ook hoge werkloosheidscijfers vertonen en hoog scoren op de risicograad laag inkomen. Het is mede daarom van groot belang rekening te houden met de eigenheid van de gemeenten in het aanpakken van de uitdagingen op gebied van kinderopvang en opvang voor schoolgaande kinderen. Het is de inzet van dit rapport om daar een stand van zaken van op te maken door ook te kijken naar datgene wat buiten de cijfers valt.

### **3. Opvang voor baby's en peuters**

Tot 2014 (voor de inwerkingtreding van het decreet kinderopvang baby's en peuters) werd de Nederlandstalige kinderopvang voor baby's en peuters ingedeeld volgens gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde opvangvoorzieningen. De gesubsidieerde voorzieningen verwezen naar crèches, peupertuinen, lokale diensten voor buurtgerichte opvang, diensten voor onthaalouders en de maison communale d'accueil de l'enfance. Met niet-gesubsidieerde opvangplaatsen werd dan weer verwezen naar de zelfstandige kinderdagverblijven, de zelfstandige onthaalouders en de haltes-garderies.

Sinds 1 april 2014 identificeert Opgroeien de kinderopvangvoorzieningen niet meer als gesubsidieerd en niet-gesubsidieerd (of zelfstandige) maar als 'gezinsopvang' of 'groepsopvang' en als 'IKT' (inkomensgerelateerde ouderbijdragen) of 'niet-IKT' (BISA, 2020h). Sinds 1 april 2014 – na de invoering van het nieuwe decreet - moet alle Nederlandstalige kinderopvang vergund zijn door Opgroeien en omvat het de opvang op trap 0 (niet-gesubsidieerd, niet-IKT), trap 1 (een bescheiden basisbedrag aan subsidie, niet-IKT), trap 2 (gesubsidieerd en IKT) en trap 3 (extra subsidie voor het werken met kansengroepen en IKT).

Doorheen dit onderzoek stellen wij trap 0 en trap 1 (voorheen de zelfstandige kinderdagverblijven) gelijk met wat vroeger, en vandaag nog steeds bij ONE, als niet-gesubsidieerd is gedefinieerd. We zijn er ons echter van bewust dat deze groepering nuance verdient. Locaties op trap 1 worden ondergebracht als niet-gesubsidieerd, terwijl zij wel een beperkt basisbedrag ontvangen. Desondanks biedt het hanteren van deze indeling toch de mogelijkheid om vergelijkingen doorheen de tijd en tussen de verschillende vergunningsinstellingen in kaart te brengen. Bovendien is vanaf 2013 het opvangaanbod bij ONE exclusief de kinderdagverblijven van de Europese Gemeenschap en worden de kinderopvangvoorzieningen die zowel door ONE als Opgroeien zijn vergund slechts eenmaal in het totaal meegeteld.

In deze studie presenteren we dus een overzicht van alle trappen, hun opvangaanbod, de daarmee gepaard gaande evoluties, dekkingsgraden enzoverder. Op die manier trachten we een zo volledig

mogelijk beeld te schetsen van het Nederlandstalige en het Franstalige kinderopvanglandschap in het BHG.

### Brusselse kinderopvang voor baby's en peuters

Net zoals in 2015 is er nog steeds een verband tussen de hoogte van het inkomen en het aantal inkomensgerelateerde plaatsen. Hoe hoger het inkomen, hoe meer inkomensgerelateerde plaatsen. Proportioneel komen Vlaamse subsidies in het BHG meer ten goede aan deze gemeenten met de meer begoede Brusselse bevolking. Dit komt omdat de kinderopvanglocaties die vergund worden door Opgroeien zich door de band genomen in de rijkere gemeenten van het BHG bevinden. Een verbetering van de structurele ongelijkheid over de 19 Brusselse gemeenten heen is echter te bekenen. In 2015 lag de gestandaardiseerde gemeentedeckingsgraad tussen 30 en 205, in 2019 situeert deze zich tussen 47 en 172.

Zo kent Sint-Joost-ten-Node een zeer opmerkelijke verschuiving in de 2020 ten opzichte van 2015. De gestandaardiseerde gemeentedeckingsgraad steeg sterk in vergelijking met 2015. Gerichte inspanningen de afgelopen jaren in Sint-Joost-ten-Node lonen. Ook Koekelberg en Anderlecht kennen een stijging in het aantal plaatsen al is deze niet zo groot als in Sint-Joost-ten-Node.

De toename in het aantal inkomensgerelateerde plaatsen is niet in elke Brusselse gemeente evenredig aan de veranderende demografische context. In Sint-Gillis, Schaarbeek, Anderlecht, Sint-Jans-Molenbeek en Vorst blijft net zoals in 2015 het aantal inkomensgerelateerde plaatsen laag. Dit zijn de gemeenten waar zowel het inkomen als het aantal plaatsen met inkomenstarief lager ligt dan het gemiddelde. Op deze gemeenten moet prioritair worden ingezet. Ganshoren en Sint-Agatha-Berchem hebben een hoger aantal inkomensgerelateerde plaatsen en hebben een hoge gestandaardiseerde gemeentedeckingsgraad, zoals in 2015, maar we stellen hier wel een daling vast.

### Kinderopvang op trap 0 en trap 1

In dit onderdeel spreken we uitsluitend over kinderopvang die zich op trap 0 en trap 1 manifesteert. In trap 0 zitten alle initiatieven die geen enkele subsidie van Opgroeien ontvangen (tenzij eventueel de subsidie voor individuele inclusieve opvang). Wie in trap 1 zit, krijgt een basissubsidie. Deze kan aangevraagd worden voor kinderopvanglocaties met minstens 220 openingsdagen per jaar en waar een actieve kennis van het Nederlands is voor alle kindbegeleiders.

Interessant om mee te geven is dat het prestatiepercentage<sup>1</sup> van de opvangplaatsen op trap 0 en trap 1 in 2019 op 62,1% lag. Dit heeft enkel betrekking op de opvangplaatsen van de groepsopvang.

Op basis van onze studie komen een aantal interessante elementen naar boven met betrekking tot de Nederlandstalige kinderopvang op trap 0 en trap 1 in Brussel. Zo is het aantal uitsluitend Franstalige kinderopvanglocaties drastisch afgenomen. Waar in 2015 nog de helft van de kinderopvanglocaties uitsluitend Franstalig was in de omgang met de kinderen, is dit in 2021 amper

---

<sup>1</sup> Het bezettingspercentage kent de volgende berekening: herleide dagen/(vergunde capaciteit \* aantal openingsdagen). De bepaling van herleide dagen gebeurt als volgt: een buitenschoolse dag tot 3u geldt voor 40%, een dag tot 5u geldt voor 60%, een dag meer dan 11u geldt voor 160% en een dag tussen 5u en 11u geldt voor 100%. Bij de berekening van het bezettingspercentage gaat het om het effectief aantal aanwezigheden.

nog 15%. Verder onderzoek moet uitwijzen of de daling te wijten is aan de decretale taalvoorwaarden, een oververtegenwoordiging van kinderopvanglocaties met een uitsluitend Franstalige omgangstaal met kinderen in de non-respons, dan wel aan andere factoren.

De gemiddelde prijs per maand is dan weer gestegen van € 557,68 in 2015 naar € 690,38 in 2021 met een uitschieter van maar liefst € 1.100,00 per maand. Dit komt neer op € 34,52 per voltijdse dag. Het betreft hier een forfaitair bedrag voor alle ouders die beroep doen op een voltijdse plaats bij dergelijke kinderopvanglocaties. Om tastbaar te maken wat dit betekent, is het interessant om te kijken voor welk inkomen op trap 2 dergelijke ouderbijdrage staat. Wanneer we dat doen, zien we dat de maximale ouderbijdrage IKT op € 29,51 is vastgesteld en dat een gezin een jaarlijks belastbaar beroepsinkomen van minimum € 104.361,91 dient te hebben om deze maximale IKT-ouderbijdrage te betalen. De kinderopvang niet-IKT is dus voor een gemiddelde Brusselaar moeilijk betaalbaar. Net zoals in 2015 dienen we te constateren dat het beleid om systematisch ouderbijdragen volgens inkomenstarief te introduceren in Brussel niet goed aanslaat, mede door het tekort aan opvangplaatsen. Dit betekent dat in Brussel een andere dynamiek ontstaat dan in Vlaanderen. Het tekort is er groter dan in vele Vlaamse regio's waardoor niet-IKT-voorzieningen hogere prijzen kunnen bekomen van ouders die toch geen keuze hebben. Dit brengt gezinnen die in een financieel kwetsbare situatie leven in moeilijkheden.

Net zoals in 2015 kiest een overgroot deel van de opvanglocaties ervoor om vergund te worden door Opgroeien. In tegenstelling tot 2015, heeft niemand de intentie om over te stappen naar ONE. De voornaamste reden om vergund te worden bij Opgroeien is de hoge begeleider-kindratio waardoor meer kinderen per begeleider kunnen opgevangen worden dan bij ONE het geval is. Vanuit pedagogisch standpunt is dit een argumentatie die onze aandacht verdient. De begeleider-kindratio is in Vlaanderen in vergelijking met de rest van de wereld uitzonderlijk hoog. In Noorwegen bijvoorbeeld is er één begeleider per drie kinderen voor kinderen onder de drie jaar en één begeleider per zes kinderen voor kinderen tussen de drie en vijf jaar oud. Wanneer je de hoge Vlaamse begeleider-kindratio combineert met de hoge werkdruk in de sector, waarvan ontegensprekelijk sprake is, krijg je een gevaarlijke cocktail waardoor de kwaliteit van de kinderopvang en de aangeboden dienstverlening onder druk komt te staan.

Ook op gebied van vorming zijn er geen noemenswaardige verschuivingen ten opzichte van 2015. Toen was er een duidelijke vraag naar nieuwe en vernieuwende thema's. Deze vraag blijft actueel en wordt ook in 2021 herhaald door de verantwoordelijken. Het wordt daarom belangrijk om bij de kinderopvanglocaties na te gaan welke onvervulde noden zij ervaren in termen van vorming om op die manier een vraaggestuurd vormingsaanbod te kunnen aanbieden op maat van de kinderopvanglocaties. Een belangrijk element daarbij is het verhogen van de toegankelijkheid door het verlagen van de taaldrempel. Heel wat kindbegeleiders hebben namelijk onvoldoende kennis van de Nederlandse taal om het Nederlandstalig vormingsaanbod van de VGC te volgen.

### Kinderopvang op trap 2 en trap 3

In dit onderdeel spreken we uitsluitend over kinderopvang die zich op trap 2 en trap 3 situeert. We legden eerder al uit dat wie in trap 0 zit, geen enkele subsidie van Opgroeien ontvangt. Wie in trap 1 zit, ontvangt een basissubsidie. Wie in trap 2 zit, ontvangt nog een bijkomende subsidie voor inkomenstarief als gezinnen een prijs betalen op basis van het inkomen en kinderen van bepaalde

gezinnen voorrang krijgen, en samen met kwetsbare gezinnen, minstens 20% van de opgevangen kinderen uitmaken. Opvanglocaties in trap 3 ontvangen nog een bijkomende plussubsidie wanneer zij kwetsbare gezinnen ondersteunen en wanneer kinderen van deze kwetsbare gezinnen voorrang krijgen en minstens 30% van de opgevangen kinderen uitmaken.

Ondanks het superdiverse karakter van de metropool Brussel, bieden de meeste opvanginitiatieven enkel tijdens de traditionele werkuren opvang aan. Dit maakt het voor ouders met wisselende of afwijkende werkuren nog complexer om een geschikte opvangplaats voor hun kind te vinden.

Wat betreft de opnamecriteria en het daar bijhorende beleid is sinds 2010 een verschuiving richting een meer sociaal beleid op te merken. Verantwoordelijken geven aan meer aandacht te hebben voor alleenstaande ouders, de zorgsituatie van ouders en gezinnen met lage inkomens. Ook het Lokaal Loket speelt hier een belangrijke rol in en zorgt voor meer draagvlak voor het daadwerkelijk voeren van een sociaal beleid. Het lijkt er dus op dat sociale criteria winnen aan belang, mede dankzij de gedragenheid ervan door de verantwoordelijken. Toch vertaalt dat draagvlak zich niet steeds in de praktijk en blijven ouders met een lager inkomen, ouders in opleiding en crisisopvang relatief ondervertegenwoordigd. Wel blijft het voor sommige kinderopvanglocaties moeilijk om bijvoorbeeld de 30% regel te halen of om voorrang te geven aan Nederlandstalige inwoners, beter bekend als de 55% regel.

Dit is toch een opvallende vaststelling en niet zozeer omdat kinderopvanglocaties aangeven dat ze moeite hebben om bepaalde percentages te behalen, maar wel omdat men de 30% of de 55% regel als een te behalen quotum beschouwt. Het is echter niet zo dat de regelgever een kinderopvanglocatie verplicht om bijvoorbeeld de 30% regel te hanteren en deze ook te behalen. Wie deze behaalt, komt in aanmerking voor een plussubsidie via trap 3, maar dit is een vrijwillige keuze van het betrokken kinderdagverblijf. Het lijkt er sterk op dat deze nuance onvoldoende bekend is waardoor het behalen van deze percentages als een absoluut streefdoel wordt ervaren door sommige verantwoordelijken.

Verder is er duidelijk consensus dat het 'bestellen is betalen' principe in contrast staat met het voeren van een sociaal beleid. Verantwoordelijken erkennen dat dit principe niet werkt bij kwetsbare doelgroepen en dat flexibiliteit omtrent dit principe noodzakelijk is. Binnen de verschillende opvanglocaties wordt dan ook op verschillende manieren met deze regel omgegaan, maar de meerderheid hanteert een systeem van respitdagen, zij het op erg uiteenlopende manieren.

Het personeel in de kinderopvang wordt als een stevig knelpunt beschouwd. Het heersende tekort aan gekwalificeerd personeel en een gebrek aan waardering voor de sector zijn duidelijk belangrijke en misschien zelfs de belangrijkste uitdagingen voor de toekomst. Bovendien zorgt de zeer hoge begeleider-kindratio voor een enorme werkdruk die amper vol te houden is en een kwaliteitsvolle opvang in de weg staat. Ook het stijgend aantal opvanglocaties dat aangeeft volzet te zijn, kan de kwaliteit van de opvang in het gedrang brengen.

De grootste uitdaging is het gebrek aan plaatsen, ondanks de reeds geleverde inspanningen. De vraag naar meertalige opvang neemt toe aangezien heel wat Brusselse gezinnen ook meertalig zijn. Nederlandstalige en Franstalige opvang als twee afzonderlijke pistes naast elkaar plaatsen, kan leiden tot discriminatie van gezinnen die noch Nederlandstalig noch Franstalig zijn. Het verschil in regelgeving bij beiden is voor ouders moeilijk te begrijpen.

## Het lokaal loket kinderopvang in Brussel

De organisatie van het Lokaal Loket Kinderopvang van Brussel is sinds eind 2013 in handen van de vzw Samenwerken aan Kinderopvang Brussel. Het Lokaal Loket is opgericht, zoals vermeld in het decreet van 20 april 2012 houdende de Organisatie van Kinderopvang voor Baby's en Peuters, om ondersteuning te bieden aan ouders en aan intermediaire partners die ouders helpen bij de zoektocht naar een Nederlandstalige kinderopvangplaats in Brussel. Daarnaast staat het Lokaal Loket ook in voor de ondersteuning van de kinderopvanginitiatieven zelf. Deze ondersteuning spitst zich vooral toe op het ontwikkelen en in stand houden van een evenwichtig opnamebeleid en een kwaliteitsvolle kinderopvang (vzw Samenwerken aan Kinderopvang Brussel, 2020).

Wie een plaats zoekt in de Nederlandstalige kinderopvang in Brussel, kan daarvoor terecht op het online aanmeldingssysteem van het Lokaal Loket Kinderopvang in Brussel. Ouders registreren hun kinderopvangvraag zelfstandig of met behulp van de kinderopvang, een toeleider of een intermediaire partner. De aanvragen worden vervolgens centraal verzameld door het Lokaal Loket en maandelijks worden alle aanmeldvragen, vanaf zeven maanden voor gewenste startdatum, doorgestuurd naar alle kinderopvanginitiatieven.

In wat volgt gaan we dieper in op de werking van het Lokaal Loket, hun registratiegegevens en de mensen achter deze gegevens. We hebben daarbij aandacht voor intermediaire partners en voor de onvervulde noden van ouders, lees: ouders die kinderopvang hebben aangevraagd, maar er geen toegekend kregen.

Het blijkt dat ouders die tewerkgesteld zijn gemakkelijker een plaats in de kinderopvang vinden dan ouders die werkzoekend zijn of een opleiding volgen. Wanneer ouders geen opvangplaats vinden, dan heeft dit een grote impact. Dat gaat over het niet kunnen volgen van een opleiding of het moeten stopzetten van de tewerkstelling, maar ook over het ontnemen van ontwikkelingskansen van hun kind in termen van taal- en spelontwikkeling. De pedagogische, sociale en economische functie van de kinderopvang komen hier samen, maar komen dus ook onder druk te staan. Gezinnen met kennis van het Nederlands hebben beduidend meer kans op een plaats. Dit bewuste en bedoelde taalbeleid heeft evenwel heel wat onbedoelde sociale gevolgen en maakt dat gezinnen met een lager inkomen en met een meer precare arbeidssituatie minder kans hebben op een plaats.

Kinderdagverblijven en intermediairen kunnen een belangrijke rol vervullen om die sociale ongelijkheid enigzins te temperen, maar dit blijkt niet steeds zo te zijn. De intermediaire partners ondersteunen vooral kwetsbare gezinnen. Kinderdagverblijven komen vaker tussen bij urgente opvang (mogelijk crisisopvang). Maar ouders die zelf hun aanvraag (of met hulp van een toeleider of informeel netwerk) indienen of ondersteuning ontvangen door een kinderopvanginitiatief, krijgen vaker een plaats toegewezen dan gezinnen die ondersteuning genieten bij hun aanvraag door een intermediaire partner of het Lokaal Loket. Hoe dat komt is op dit moment onduidelijk, maar verdient zeker om verder onderzocht en aangepakt te worden. Kwetsbare gezinnen hebben minder kans op een plaats en de hulp van intermediairen lijkt dat niet (of niet geheel) te kunnen compenseren.

Tot slot nog dit: de analyse is uitgevoerd op de data van het Lokaal Loket in Brussel. Zij staan in voor de centrale verzameling van de aanmeldingsvragen. Aan de hand van deze aanmeldingen pogen zij en het BHG een sociaal beleid te voeren met betrekking tot de kinderopvang. De ruimte om dit te



doen is echter beperkt omdat de toewijzing van de opvangplaatsen door de individuele opvanglocaties gebeurt. Er is met andere woorden een centraal aanmeldingssysteem, maar geen centraal toewijzingssysteem.

Vanuit beleidsmatig oogpunt is het interessant om te blijven nagaan of het beleid dat men wenst te voeren, ook geoperationaliseerd wordt in de praktijk. Wanneer blijkt dat dit niet het geval is, is het zinvol om het gesprek met de kinderopvanglocaties aan te gaan, dan wel stappen te zetten in de richting van een (eventueel gedeeltelijk) centraal toewijzingssysteem. Het zoeken van een balans tussen het voeren van een sterk sociaal beleid enerzijds en het handhaven van de autonomie van kinderdagverblijven anderzijds is daarbij geen gemakkelijke oefening.

### Algemeen besluit

De studie heeft ons opnieuw heel wat bijgebracht over de Nederlandstalige kinderopvang in het BHG. Hierboven kon u al lezen wat de bevindingen zijn van zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve dataverzameling en de inzichten die daarmee gepaard gaan. Het lijkt ons daarom niet wijs om van het algemeen besluit een samenvattende weergave te maken van datgene wat u al kon lezen. Daarom geven we, in wat volgt, een aantal bedenkingen, overpeinzingen en beschouwingen, maar ook adviezen mee die gebaseerd zijn op zowel de cijfermatige analyse als op de gesprekken met de vele actoren in het veld.

### *Plaatsstekort*

Eén van de centrale besluiten, is dat er nog steeds een tekort is aan toegankelijke en betaalbare kinderopvang voor baby's en peuters. Slechts iets meer dan de helft van de aanvragen bij het Lokaal Loket kan positief beantwoord worden. Gezien de specifieke demografische context van het BHG (hogere nataliteit, meer jonge kinderen, meer eenoudergezinnen, meer kinderen in gezinnen zonder inkomen uit arbeid) zijn er bij het ontwikkelen van een uitbreidingsbeleid argumenten om de voorafname voor het BHG niet alleen te handhaven maar ook uit te breiden, ook wanneer een daling van het geboortecijfer wordt verwacht. Indien men in Vlaanderen, inclusief het BHG bereid is te werken aan de Europese doelstelling van de Child Garantie waarbij men kinderopvang nastreeft voor elk kind dat in armoede opgroeit, dan dient een verdere uitbreiding een beleidsprioriteit te zijn.

De kinderopvang op trap 0 en trap 1 blijft, net als in de vorige jaren, onbetaalbaar voor gezinnen met een gemiddeld inkomen. In de vorige studies bleek telkens dat die 'zelfstandige' kinderopvang de facto grotendeels Franstalig was. Dat is – als gevolg van een consequent beleid – bijna niet meer het geval. Het betekent niet dat deze opvang nu Nederlandstalig geworden is, maar het is in de feiten doorgaans een meertalige opvang.

### *Ongelijkheid*

Sinds het jaar 2000 is grote vooruitgang gemaakt in een meer billijke spreiding van het tekort, waarbij economische en sociale noden beter in evenwicht zijn gebracht. De manier waarop prioriteiten bepaald worden bij uitbreidingen is hier een belangrijke factor in. Het verband tussen het

gemiddelde inkomen en de dekkingsgraad van de kinderopvang met inkomenstarief is minder sterk geworden. Eén van de belangrijke redenen hiervoor is de consequente investering in Sint-Joost-ten-Node. Het verband mag dan wel minder sterk geworden zijn, het blijft evenwel bestaan en het is dus nog steeds zo dat men in gemeenten met een hoger gemiddeld gezinsinkomen meer kans op betaalbare kinderopvang heeft. Er zijn nog steeds vijf gemeenten die een gemiddeld inkomen lager dan het Brusselse gemiddelde combineren met een dekkingsgraad die ook lager is dan het gemiddelde van de 19 gemeenten: Sint-Jans-Molenbeek, Sint-Gillis, Anderlecht, Schaarbeek en Vorst. Het is dus zaak om het prioriteitenbeleid van de afgelopen jaren voort te zetten.

Een tweede cruciale factor om de ongelijkheid te bestrijden, is het opnamebeleid van de individuele voorzieningen. We stellen vast dat er een groot draagvlak is bij alle voorzieningen om een beleid te voeren dat zowel sociaal als economisch en pedagogisch is. De tijd dat men vond dat kinderopvang enkel voor werkende gezinnen is, ligt ver achter ons. Dat is het resultaat van een volgehouden beleid zowel als van inspanningen van de voorzieningen zelf. Maar tegelijk stellen we vast dat er nog heel wat discrepanties zijn tussen wat men zich voorneemt te doen en wat er werkelijk gebeurt. Zo worden de antwoorden op de vragen aan wie men prioriteiten geeft niet steeds gereflecteerd in de populatie die men ook reëel bedient. Inzake crisisopvang, opvang van kinderen van ouders met lage inkomens en van studerende ouders bijvoorbeeld, is er nog heel wat ruimte voor verbetering.

Een vergelijking van wie wel en wie niet een plaats aangeboden krijgt, toont dat de voorrang voor mensen met 'een link met het Nederlands' in die zin succesvol is, dat deze gezinnen tot driemaal meer kans maken op een plaats in de kinderopvang. Uit diezelfde data blijkt echter ook dat men hier een grote sociale prijs voor betaalt. Deze prioriteit (die vaak verkeerd begrepen wordt als dat men ernaar streeft om 55% Nederlandstaligen te hebben) maakt dat gezinnen met een lager inkomen, gezinnen met een migratiegeschiedenis of ouders in meer precaire arbeidsomstandigheden maar half zo veel kans hebben op een plek in de Nederlandstalige kinderopvang in Brussel. Het lijkt ons zinvol om hierover een discussie op gang te brengen, om na te gaan hoe het taalbeleid en het sociale beleid met elkaar in evenwicht kunnen gebracht worden.

Naast deze meer structurele aspecten, blijven er een aantal drempels bestaan. 'bestellen is betalen' is een reeds gekende drempel die een sociaal beleid bemoeilijkt. Ook het afschaffen van de discretionaire ruimte van de verantwoordelijken om een nultarief te hanteren bemoeilijkt een sociaal beleid waarin ook ruimte is voor crisisopvang. In het kader van het toekomstplan kinderopvang waar Vlaanderen aan werkt, is het belangrijk deze zaken te bespreken. Maar tegelijk kan men op niveau van de VGC een dialoog met de voorzieningen hebben over hoe met deze drempels zo goed mogelijk kan worden omgegaan, eerder dan dat elke voorziening hierover zelf beleid dient uit te werken.

Wanneer ouders langer wensen thuis te blijven bij hun kind, is de kans op het vinden van een plek bijzonder klein geworden. Tegelijk lopen ze dan ook het risico geen plaats in een Nederlandstalige kleuterschool te vinden. Het zou geen goed beleid zijn dat de keuze van ouders om langer ouderschapsverlof op te nemen op een dergelijke wijze gesanctioneerd wordt. We denken dat overleg met de sector hierover nodig is, zodat maatregelen kunnen getroffen worden om desnoods de verhouding baby's/peuters bij te sturen (of de groepsindeling aan te pakken).

Nog steeds blijken heel wat ouders moeilijkheden te ondervinden bij hun zoektocht omdat ze te weinig geïnformeerd zijn. Het onderscheid tussen groeps- en gezinsopvang; tussen IKT of vrije

bijdrage en de procedure bij het Lokaal Loket zijn thema's waarover informatie meer transparant en toegankelijk kan zijn.

Er is een grote tevredenheid over de werking van het Lokaal Loket, zowel bij de voorzieningen zelf als bij stakeholders en intermediairen. De weg die is afgelegd sinds de vorige cartografiestudie op het vlak van procedures, dataverzameling, automatisering en dergelijke is ronduit indrukwekkend en een voorbeeld voor Vlaanderen. De vraag die nu voorligt is of er nog een stap verder kan gegaan worden in de richting van niet enkel een centrale aanmelding, maar ook een centrale toewijzing.

### *Personeel*

In het BHG (net als in de rest van Vlaanderen) is er een nijpend personeelstekort. Niet alleen is het moeilijk om vacatures in te vullen, ook zijn er heel wat vragen bij de uitstroom uit het zevende jaar kinderzorg. Verwachtingen van de sector ten aanzien van de opleidingen matchen steeds minder met het aanbod vanuit de opleidingen, om meerdere redenen. In combinatie met de (op Europese schaal) extreem hoge begeleider-kind is dat een potentieel gevaarlijke situatie voor de kwaliteit van de kinderopvang.

Het zou wenselijk zijn om een overleg te organiseren tussen de organiserende besturen van de kinderopvang, de scholen die het zevende jaar kinderzorg organiseren, en de VGC om na te gaan waar ingrepen mogelijk zijn. De aanwerving van bachelors Pedagogiek van het Jonge Kind in het kader van de VIA akkoorden en hun toekomstige taakomschrijving dient hierbij een onderdeel van het gesprek te zijn.

Voor de verantwoordelijken betekent het personeelstekort dat zij vaak op de werkvloer moeten bijspringen. Ook de ondersteuning van gezinnen bij hun aanvraag tot kinderopvang vraagt heel wat tijd. Hierdoor komt soms de tijd voor pedagogische ondersteuning in het gedrang.

Bijscholing kan een heel effectieve manier zijn om tekorten inzake de vooropleiding aan te pakken, zij het op bepaalde voorwaarden. Zo moet het gaan om volgehouden, langdurige trajecten waarbij vorming en coaching op de werkvloer elkaar aanvullen (Peleman, 2018). Meerdere verantwoordelijken vragen ook om het vormingsaanbod te herzien en te vernieuwen. Deze cartografiestudie geeft alvast enkele thema's aan die in fora voor verantwoordelijken kunnen besproken worden (de instroom van personeel, hoe omgaan met bestellen is betalen, ouderbetrokkenheid na COVID-19, de inclusie van peuters, inzet van bachelors Pedagogiek van het Jonge Kind enzoverder).

### *Dialogoog over de gemeenschappen?*

Meerdere organisatoren, ouders en stakeholders stellen openlijk de vraag of het niet contraproductief is om de kinderopvang op te delen in Nederlandstalige en Franstalige kinderopvang. Ten eerste is er de context, waarbij een groot deel van de Brusselse gezinnen de facto meertalig of anderstalig is en voor wie dit onderscheid niet relevant is. Ten tweede blijkt uit de cijfers dat de ongelijkheid tussen de gemeenten langs Nederlandstalige en Franstalige kant elkaar versterkt en er dus dialoog wenselijk is om te komen tot een meer gelijke verdeling van het aantal beschikbare plaatsen. Ten derde hanteren beide gemeenschappen verschillende subsidie- en erkenningsnormen

wat op het terrein voor heel wat onduidelijkheid zorgt. Het is daarom de vraag of er op beleidsvlak een dialoog mogelijk is tussen de gemeenschappen om deze kwesties alvast te bespreken.

#### **4. Opvang voor schoolkinderen**

In 2015 schreven we dat het in kaart brengen van de opvang van schoolkinderen een complexe opdracht is. Niet alleen vervaagt het onderscheid tussen schoolkinderopvang en het vrijetijdsaanbod. Het aanbod is ook nog eens verspreid “in verschillende organisaties uit verschillende beleidssectoren met andere regelgeving, subsidiërende maatregelen en met verschillende openingsuren en opvangtijdstippen” (Peleman, Boudry, Bradt, Van de Walle & Vandenbroeck, 2014).

De opvang van schoolkinderen is al enige tijd volop in beweging. In 2014 formuleerde de Staten-Generaal Opvang en Vrije Tijd van Schoolkinderen een reeks aanbevelingen met betrekking tot de opvang van schoolkinderen. In navolging van onder meer de Staten-Generaal hechtte de Vlaamse Regering in 2015 haar goedkeuring aan de conceptnota Krachtlijnen voor een nieuwe organisatie voor de opvang- en vrije tijd van schoolkinderen. Deze conceptnota verschaftte inzicht in wat de pijlers moesten worden van een nieuw regelgevend kader voor de opvang van schoolgaande kinderen. Hierbij werd niet alleen het belang van een geïntegreerd opvang- en vrijetijdsaanbod benadrukt, maar werd opvallend genoeg niet langer verwezen naar de organisatie van de opvang en vrije tijd van ‘schoolkinderen’ maar wel naar alle kinderen vanaf de kleuterschool, waarbij niet langer een bovengrens werd aangegeven.

Vervolgens werd begin 2019 een voorstel van decreet houdende de Organisatie van Buitenschoolse Kinderopvang en de afstemming tussen buitenschoolse activiteiten, zoals sport- en jeugdinitiatieven, cultuuractiviteiten, deeltijds kunstonderwijs goedgekeurd in de schoot van het Vlaams Parlement. Er wordt bijzondere aandacht gevraagd voor kleuteropvang, gezinnen in een kwetsbare context, kinderen met specifieke zorgbehoeften en het multifunctioneel gebruik van infrastructuur. Het decreet streeft naar een geïntegreerd aanbod van buitenschoolse activiteiten voor alle kinderen en gezinnen waarbij alle lokale spelers (uit verschillende sectoren), met elkaar samenwerken. Dit decreet legt de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de buitenschoolse opvang en de afstemming tussen buitenschoolse activiteiten bij het lokale bestuur dat de regie over de buitenschoolse opvang krijgt. In de realiteit krijgt dit vorm doordat het lokale bestuur, samen met een lokaal samenwerkingsverband, een beleid inzake buitenschoolse opvang en activiteiten uittekent en neerschrijft in de meerjarenplanning. Daaraan gekoppeld wordt de besteding van financiële, personele, logistieke en infrastructurele middelen beslist. Dit beleid krijgt stapsgewijs vorm en kan bestaan uit verschillende acties, bijvoorbeeld het in kaart brengen van de lokale behoeften en het bestaande aanbod, nadenken over de verdeling van de middelen, een lokale visie ontwikkelen, enzoverder. De rol van het lokale bestuur bestaat erin als neutrale regisseur op te treden en inspanningen te leveren om het gesprek aan te gaan met relevante actoren (Opgroeien, z.d.). De regierol van het lokale bestuur wordt in het BHG door de VGC opgenomen.

Het decreet heeft drie centrale doelstellingen. Ten eerste ligt de focus op het creëren van speelmogelijkheden en ontplooiingskansen voor kinderen, alsook keuzevrijheid en recht op rust. Ten tweede richt het decreet zich tot ouders om hen, door het organiseren van opvang- en vrijetijdsmogelijkheden, de mogelijkheid te bieden werk, opleiding en gezin te combineren. Tot slot streeft het decreet naar een toegankelijk en betaalbaar aanbod voor iedereen, op die manier draagt

het bij tot een harmonieuze samenleving (Opgroeien, z.d.). Het decreet trad in werking op 1 januari 2021.

In het kader van deze studie was het niet mogelijk, noch wenselijk om alle opvanginitiatieven in kaart te brengen. Waar we ons in de studie van 2015 nog tot drie initiatieven beperkten, beperken we ons vandaag tot vier initiatieven: de opvang op en door de school of binnenschoolse kinderopvang, de Initiatieven Buitenschoolse Opvang (IBO), de speelpleinen die georganiseerd worden door de VGC en de Brede Scholen. We zijn er ons van bewust dat er heel wat andere initiatieven en (in)formele actoren mee vormgeven aan het uitgebreid aanbod opvang en vrijetijdsinitiatieven voor Nederlandstalige kinderen in het BHG. We geven in dit onderzoek dus een beperkt beeld van wat er zich op dit vlak in het BHG afspeelt, maar in het (tijds)bestek van deze studie was het onmogelijk om het volledige plaatje in kaart te brengen.

### De Brusselse binnenschoolse opvang

Onderzoek voeren naar de binnenschoolse opvang is geen sinecure door het versnipperd landschap en de beperkte en versnipperde data over de binnenschoolse opvang. Er is nood aan een gecentraliseerde verzameling van gegevens over de binnenschoolse opvang, haar bereik, dekkingsgraden, personeelsbezetting (inclusief kwalificaties) enzoverder. Op die manier kan de rol van de binnenschoolse opvang en haar betekenis voor de opvang van schoolgaande kinderen in het BHG verder uitgediept worden. Ondanks de gebrekkige data kunnen toch enkele besluiten getrokken worden.

Op basis van de gesprekken die we gevoerd hebben lijkt het erop dat de huidige middelen de betrokken directies niet in staat stellen om kwalitatieve opvang te voorzien voor alle kinderen en zorgen ervoor dat directies genoodzaakt zijn om opnamecriteria te hanteren die een actief sociaal beleid in de weg staan. Bovendien doet de huidige organisatie van de binnenschoolse opvang de vraag van directies naar duurzame samenwerkingsverbanden met externe buitenschoolse opvanginitiatieven (zoals IBO's) rijzen.

Dit versterkt de nood aan duidelijkheid over de voorrangsregels en over het opnamebeleid van de binnenschoolse opvang, hetzij geïnitieerd door de inrichtende macht, hetzij door de verantwoordelijken van de binnenschoolse opvang zelf. Vandaag lijkt de toegang in hoofdzaak dan ook beperkt tot kinderen van werkende ouders.

Het gevolg van deze voorrangsregel is dat het antwoord op de vraag of kinderen samen met hun vrienden kunnen spelen in de opvang, afhangt van de arbeidssituatie van hun ouders. Dit staat in contrast met de vaststelling dat het samen zijn met vrienden voor de kinderen zelf het eerste kwaliteitscriterium is (Vandenbroeck, Peleman & Boudry, 2014).

Tot slot zien we in vergelijking met 2015 dat de extremen in termen van omringingsgraad spectaculair zijn toegenomen. In combinatie met het ontbreken van gegevens over de opleiding van het personeel in de binnenschoolse opvang en de vraag van directies tot doorgedreven vorming, is dit een zorgwekkende evolutie die van naderbij moet opgevolgd worden. Uit onderzoek bij kinderen blijkt namelijk dat de inzet van gekwalificeerde personeelsleden een positieve invloed heeft op de door kinderen gepercipieerde kwaliteit van de opvang (Peleman et al, 2014). Met de

omringingsgraden die we in het BHG zien, kan niet aan de voorwaarden voldaan worden om de basisveiligheid van de kinderen te garanderen.

### Initiatieven voor Buitenschoolse Opvang (IBO)

Onze studie toont aan dat er ook bij de IBO's nood is aan een performante wijze van gegevensverzameling. Dit was ook in 2015 het geval, maar wordt hier nog sterker in de verf gezet. Zo zijn we in het kader van dit onderzoek vooral afhankelijk van de mogelijkheid van IBO's om zelf data te verzamelen en deze te delen. Dit betekent dat ook beleidsvoerende instanties hiervan afhankelijk zijn.

Verder valt op dat de dekkingsgraad van de IBO's laag blijft. Ook dit was in 2015 niet anders en zet zich verder. Het is zeer de vraag of (en zo ja hoe) die dekkingsgraad kan toenemen, dan wel of de expertise van de IBO's op andere manieren kan ingezet worden. Zeker in combinatie met de nood aan een verdere ontwikkeling van het aanbod voor kleuters. We komen hier in het algemene besluit op terug.

Opmerkelijk is trouwens dat een aantal IBO's voorrang geeft aan gezinnen waar beide ouders werken. In het kader van het voeren van een actief sociaal beleid is dit een opmerkelijke voorrangregel waarbij verder moet onderzocht worden wat de betekenis is van deze regel voor de deelname van gezinnen zonder werkende ouders aan de buitenschoolse opvang. Tot slot valt ook de vraag naar appreciatie en professionalisering van het beroep op.

### De Brusselse VGC-speelpleinen

Op basis van de beschikbare cijfergegevens, valt de groei van de Brusselse speelpleinwerking op. Niet alleen het aantal speelpleinlocaties nam toe, maar ook het aantal unieke kinderen dat deelnam aan de speelpleinwerking. Sterker nog: het verdubbelde. Deze cijfers tonen het succes aan van de Brusselse speelpleinwerking en vormen een pleidooi voor verdere investeringen, net omdat de Brusselse speelpleinwerking er wel degelijk lijkt in te slagen om kwetsbare gezinnen en kinderen te bereiken via doorgedreven informatieverstrekking en het ondersteunen van gezinnen bij onder meer de inschrijvingen. Verder bordurend op het aantal weekplaatsen dat werd verkocht aan het reductietarief, kunnen we deze inschatting bevestigen.

Spijtig genoeg kunnen we geen gedetailleerde analyse presenteren van de dekkingsgraden van de speelpleinlocaties om zo de opvangnaden op gewest- en gemeenteniveau verder in kaart te brengen. Hoewel de speelpleinen uitgebreid gedocumenteerd worden, laat de verkregen data dit niet toe. De ontsluiting van de bestaande en beschikbare data is dan ook zonder meer een aandachtspunt.

### De Brusselse Brede Scholen

Voor het eerst maakten de Brede Scholen deel uit van de Brusselse cartografiestudie. Voorheen werden zij niet zozeer beschouwd als een partner in het organiseren van opvangmogelijkheden. Deze gedachtegang sijpelt ook sterk door in het huidige onderzoek. De Brede Scholen zien zichzelf namelijk niet als partner in het opvangverhaal, maar zetten prioritair in op de vrijetijdsbesteding van kinderen

(die in een kwetsbare omgeving opgroeien), ondanks de vaststelling dat sommigen wel degelijk in opvang voorzien. In relatie tot die prioriteit leert het onderzoek dat de Brede Scholen een potentiële spilfiguur zijn in het tot stand brengen van duurzame samenwerkingsverbanden met en tussen vrijetijdpartners en opvanginitiatieven in de buurt. De werking van de Brede Scholen steunt namelijk op het ontwikkelen van die partnerschappen en op het toeleiden van kinderen naar die partners en hun activiteiten. Een vraag die hier rijst, betreft de omschrijving van de opdracht van de Brede Scholen in functie van opvang voor schoolgaande kinderen. Wij stelden vast dat, ondanks Brede School coördinatoren dit zelf niet zo ervaren, zij een belangrijke rol spelen in het opvangverhaal. Dit kan een motivering zijn om de opvangrol die Brede Scholen vervullen, duidelijker te formuleren.

Net zoals bij de opvang voor jonge kinderen, merken we ook hier dat kinderen in het BHG te kampen krijgen met soms onoverkomelijke drempels in termen van toegankelijkheid. Vrijtijdsactiviteiten zijn ongekend, onbekend, onbereikbaar of onbetaalbaar. De Brede School kan een rol spelen in het verhogen van die toegankelijkheid en het verlagen van de drempels via het bieden van financiële, praktische en organisatorische ondersteuning.

De rol en hoe deze wordt ingevuld in functie van opvang voor schoolgaande kinderen verschilt dan weer van wijk tot wijk en van gemeente tot gemeente. Net daarom is het in de beleidsvoering ten aanzien van Brede Scholen belangrijk om met hen in overleg te gaan en daarbij de eigenheid van de Brusselse Brede Scholen te erkennen en de flexibiliteit te respecteren die nodig is om in te spelen op plaatselijke noden, wat niet uitsluit dat er een algemeen kader nodig is. Algemene en minimale kwaliteitsvereisten voor alle Brede Scholen zijn hier van belang, met oog en aandacht voor de contextspecifieke werking van de Brede Scholen. De coördinatoren wensen namelijk in te spelen op de zorgbehoeften van de gezinnen die nabij wonen. Er is nood aan ruimte waar de Brede Scholen hun werking en de rol die zij opnemen in de opvang kunnen afstemmen op de buurt waar zij werkzaam zijn en op de manier waarop de Brede School is georganiseerd.

## **5. Algemeen besluit**

### Naar een regierol

Het decreet inzake de Opvang van Schoolgaande Kinderen vraagt dat lokale besturen een regierol opnemen. Die rol komt de VGC toe in het BHG. Dat betekent dat een visie dient ontwikkeld te worden die de eigenheid van de verschillende actoren respecteert, maar tegelijk ook inzet op complementariteit, die het aanbod in kaart brengt, die hiaten en leemten documenteert en een visie ontwikkelt over hoe die op termijn kunnen ingevuld worden.

Deze studie wil daartoe een eerste aanzet mogelijk maken door een deel van de sector te beschrijven. We zijn er ons bewust van dat dit slechts een beperkte aanzet is. Ten eerste zijn er heel wat actoren die buiten het bestek van dit rapport vallen: sport, cultuur, buurtwerk, jeugdwerk, enzoverder.

Verder viel de dataverzameling voor deze studie samen met van week tot week wijzigende COVID-19 pandemiemaatregelen (met onder meer de Paaspauze). Dat waren hectische tijden voor alle organisatoren van buitenschoolse opvang en dit heeft de respons negatief beïnvloed, waardoor we

erg omzichtig moeten zijn met veralgemeningen. Toch kunnen we een aantal belangrijke kernelementen van de complementariteit en de eigenheid van de belangrijkste actoren duiden, maar ook enkele knelpunten in kaart brengen van zowel kwantiteit als kwaliteit van het aanbod. Die kunnen als inspiratie gebruikt worden voor een toekomstig beleid.

### Kwaliteit van de opvang voor schoolgaande kinderen

In 2020 deed het VBJK in opdracht van de VGC een participatief onderzoekstraject met kinderen ouders en medewerkers in de buitenschoolse opvang. Twee belangrijke besluiten van dat onderzoek zijn hier bijzonder relevant. Het eerste betreft een kwaliteitsindicator. Kinderen noemen het samen kunnen spelen met vrienden als hét belangrijkste kwaliteitskenmerk. Of je beste vriend of vriendin mee kan naar de opvang of niet, maakt een wereld van verschil. Daarom wordt in het onderzoek gepleit voor de term speel- en vrijetijdsinitiatief in plaats van buitenschoolse opvang. Een tweede belangrijke bevinding gaat over het medewerkersbeleid. De minimale wens van kinderen is dat die begeleiding voldoende nabij is om veiligheid te bieden: zowel fysiek als emotioneel. Verder wensen kinderen begeleiders die meespelen en helemaal indrukwekkend wordt het wanneer die begeleiders ook innovatief zijn en spelvormen aanbieden waar kinderen zelf niet zouden toe komen (Vandenbroeck et al., 2014; Van der Mespel, Lannoye, Boudry, Peleman, & Vandekerckhove, 2020). Die principes werden ook overgenomen door de Kinderrechtencommissaris in een brief aan de Minister van Welzijn aangaande het decreet Buitenschoolse Opvang (Vrijens, 2021).

Het onderzoek dat we voerden naar de buitenschoolse opvang in het BHG doet ons echter besluiten dat niet alle voorwaarden vervuld zijn om aan deze basisbehoeften van kinderen tegemoet te komen. In het kader van toegankelijkheid merken we dat zowel sommige binnenschoolse opvanginitiatieven als de IBO's de werksituatie van ouders als toegangspoort hanteren. Dat betekent voor de kinderen dat de vraag of hun vriend of vriendin mee kan, zou afhangen van de werksituatie van hun ouders. Voor de gezinnen betekent het dat hun kind een aantal mogelijkheden om de opvoeding te delen moet missen wanneer ze geen werk hebben en voor de overheid betekent het dat de subsidiëring ten dele meer tegemoetkomt aan meer welstellende gezinnen (het zogenaamde Mattheüs-effect). In de Brede School en de speelpleinen ligt dat enigszins anders. Toch lijkt het erop dat de speelpleinen in vergelijking met vijf jaar geleden een zekere gentrificatie kennen en het aandeel kansengroepen er vermindert. We leiden dit af uit de daling van het aantal ingeschreven kinderen dan in aanmerking kwam en gebruikmaakte van het reductietarief (39,3% ten opzichte van 50,27% in 2015).

Wat de begeleiding betreft, kunnen we er niet omheen dat de grootste opvangvorm de minste kwaliteitsgaranties biedt. De binnenschoolse opvang vangt 30 keer meer kinderen op dan de IBO's<sup>2</sup>. Ze doet dat met zeer wisselende omkadering gaande tot 90 kinderen per volwassene op woensdagnamiddag tot zelfs meer dan 300 kinderen per begeleider voor de middagpauze. Dat betekent dat de minimale kwaliteit die kinderen vragen niet gegarandeerd kan worden en dat er niet voor de veiligheid van de kinderen kan ingestaan worden.

---

<sup>2</sup> We bekomen dit door het aantal kinderen dat gebruikmaakt van de binnenschoolse opvang (34.156) af te zetten tegenover het aantal kinderen dat gebruikmaakt van een IBO (1.129).



### Monitoring van de opvang voor schoolgaande kinderen

Net zoals in 2015 is het op dit ogenblik niet mogelijk om een volledig beeld te krijgen van de manier waarop vandaag in het BHG de schoolgaande kinderen buiten de schooluren opgevangen worden. Daarvoor is de registratie te fragmentair en te afwezig. We adviseren daarom, net zoals in 2015, met aandrang om bijkomend onderzoek te doen, de registratie te systematiseren en – ten minste voor die organisatoren waar subsidie aan verleend wordt – regelmatige en uniforme data te verzamelen, die toelaten het bereik te monitoren en ons inzicht doen verschaffen in onder meer de kwaliteit van de begeleiders en de dekkingsgraad van de organisatie. Wanneer data worden verzameld, wordt die bij voorkeur op een transparante en toegankelijke manier gedeeld.

### Complementaire opvang voor schoolgaande kinderen

De verschillende vormen van buitenschoolse opvang zijn duidelijk complementair aan elkaar. De binnenschoolse opvang heeft als troef dat ze een groot bereik heeft, maar kent anderzijds problemen om een minimale kwaliteit te voorzien vanwege een tekort aan personeel en een tekort aan kwalificaties bij dat personeel. De IBO's hebben wel een goede omkadering, maar hebben – net als de binnenschoolse opvang – vooral een publiek van werkende gezinnen. De speelpleinen en de Brede Scholen bereiken duidelijk een breder publiek en hebben een meer expliciete sociale missie. De Brede Scholen hebben bovendien sterke netwerken uitgebouwd met heel wat sectoren die traditioneel niet tot de buitenschoolse opvang behoren maar die kinderen wel een zinvolle vrijetijdsbesteding kunnen bieden, inclusief kinderen uit kansengroepen.

### Lokale samenwerking

Het spreekt daarom vanzelf dat er blijvend moet ingezet worden op lokale samenwerking over de sectoren heen, zoals ook het decreet Buitenschoolse Opvang en Activiteiten beoogt. In 2015 was duidelijk dat de scholen hierin een centrale rol kunnen vervullen aangezien daar veruit de meeste kinderen 'nablijven'. Een aantal IBO's en Brede Scholen maakt deel uit van elkaars netwerk, net zoals ook speelpleinen en binnenschoolse opvanglocaties deel uitmaken van het Brede School netwerk. Nagenoeg alle opvanginitiatieven en hun verantwoordelijken vinden de nadruk op de samenwerkingsverbanden en partnerschappen binnen het nieuwe decreet dan ook een goede zaak.

Verder wordt ook in de schoot van een aantal speelpleinen samenwerkingen aangegaan met andere organisaties om onder meer workshops te geven of uitstappen te organiseren. Binnen de speelpleinwerking zijn opnieuw de scholen hun belangrijkste partners. Dit komt uiteraard omdat speelpleinen verbonden zijn aan scholen en ook samenwerken voor de inschrijving. In de binnenschoolse opvang zijn de samenwerkingsverbanden en partnerschappen eveneens aanwezig, maar in mindere mate. Het is zeer schoolafhankelijk of er al dan niet wordt samengewerkt met andere instanties om activiteiten te voorzien en te organiseren in de binnenschoolse opvang. De directies geven echter aan dat het vaak gaat om een beperkt budget waar geen of weinig ruimte is voor het organiseren van extra activiteiten. Wanneer de school een Brede School coördinator heeft, zijn samenwerkingen in het kader van de binnenschoolse opvang wel vaker aan de orde.

We pleiten er dus voor om lokaal - per gemeente - een lokaal netwerk buitenschoolse opvang te creëren waarin de verschillende partners samen zitten en hun opnamebeleid en bereik, evenals hun aanbod met elkaar bespreken. De ervaring met andere lokale netwerken zoals de Huizen van het Kind en de lokale netwerken armoedebestrijding leert dat een dergelijke samenwerking enerzijds voldoende flexibel moet zijn om van gemeente tot gemeente andere vormen aan te nemen gezien er andere noden en mogelijkheden zijn. Maar evengoed leert die ervaring dat een helder referentiekader nodig zal zijn waarin vastgesteld wordt wat het minimale bereik, het minimale aanbod en de minimale kwaliteitsgaranties zullen zijn. Tegelijk leren die ervaringen ook dat het welslagen van een dergelijk netwerk afhangt van de mate waarin er ook een duidelijke coördinator is, die het mandaat heeft om die coördinatie op te nemen. In die hoedanigheid kan gekeken worden in de richting van de Brede School.

De Brede Scholen komen in dit onderzoek wel vaker naar voor als potentiële spilfiguur in het kunnen beluisteren van de opvang- en vrijetijdsknoten van gezinnen en in het kunnen wegwerken van drempels in functie van de verdere uitbouw van lokale samenwerkingen. Terwijl het decreet Buitenschoolse Opvang die coördinatie expliciet vraagt, neemt de Brede School deze coördinatie niet alleen op, ze wordt er ook voor erkend door de andere partners in het veld. De Brede Scholen kunnen deze rol blijven opnemen en kunnen verder werken aan het verhogen van de toegankelijkheid van de Brusselse opvang voor schoolgaande kinderen.

### De middelen

Lokale samenwerking en coördinatie kunnen uiteraard niet alle problemen oplossen. Het gebrek aan omkadering, opvolging en opleiding van het opvangpersoneel is namelijk een knelpunt dat zowel door IBO-coördinatoren als door directies van de binnenschoolse opvang expliciet wordt aangehaald. Beide groepen ervaren een onderwaardering van de functie van opvangpersoneel en stellen vast dat het opleidings- en vormingsaanbod te beperkt is. Het opvangpersoneel zijn veelal laaggeschoolde mensen met weinig pedagogische kennis en achtergrond. Daarom ijveren de directies en verantwoordelijken voor een betere omkadering en opvolging van het personeel met meer mogelijkheden om opleidingen en vormingen te volgen teneinde de kwaliteit van de opvang te verhogen. Dit ligt in lijn met wat eerder onderzoek reed naar voor bracht. Er heerst duidelijk nood aan een opwaardering van de job en een kwaliteitsbeleid dat inzet op vooropleiding en permanent leren voor kinderbegeleiders van schoolgaande kinderen (Van der Mespel et al., 2020).

Dit is echter niet alles. Zowel door de IBO-coördinatoren als door de speelpleinverantwoordelijken wordt een gebrek aan (opvang)plaatsen als grootste uitdaging voor de toekomst van de schoolkinderopvangsector benoemd. Hoewel de binnenschoolse opvang minder vaak te kampen heeft met een gebrek aan opvangplaatsen, zien verschillende directies zich door een gebrek aan (opgeleid) personeel genoodzaakt om de opvang enkel open te stellen voor kinderen van werkende ouders. Dit toont zich ook in de omringingsgraad van onder meer de binnenschoolse opvang.

Dit weerspiegelt zich vanzelfsprekend in het publiek dat gebruik maakt van de opvang voor schoolgaande kinderen. Zo goed als alle bevraagde actoren omschrijven de groep kinderen die gebruikmaakt van de opvang en/of vrijetijdsactiviteiten wel degelijk als een diverse groep en als een weerspiegeling van de buurt en van de Brusselse realiteit. Het is echter zo dat in de binnenschoolse opvang en in de IBO's er iets minder diversiteit is naar socio-economische status. De coördinatoren en

directies stellen dat zeer kwetsbare gezinnen en gezinnen in (extreme) armoede weinig gerepresenteerd zijn.

Tot slot maken zowel de IBO's, de binnenschoolse opvang, de speelpleinen als de activiteiten die worden georganiseerd in het kader van de Brede School een onderscheid tussen de kinderen op basis van leeftijd. Veelal gaat het om de indeling van kinderen in leeftijdsgroepen waarbij enerzijds kleuters worden gegroepeerd en anderzijds lagereschoolkinderen. Dit is ook niet verwonderlijk gezien het decreet buitenschoolse opvang eveneens inzet op deze opdeling. Afhankelijk van de grootte van de groep wordt binnen de kleuters en de lagereschoolkinderen nog een opdeling gemaakt naar leeftijd. Dit is echter niet altijd het geval. Een aantal verantwoordelijken geeft ook aan dat bijvoorbeeld wanneer de groep kinderen in de opvang klein is, kleuters en lagereschoolkinderen worden gemengd. Bovendien is het mogelijk dat kinderen niet worden ingedeeld op basis van leeftijd, maar op basis van interesse, op dat moment kunnen kleuters en lagereschoolkinderen dus samen in een groep zitten. Een knelpunt dat door verschillende verantwoordelijken en coördinatoren van IBO's alsook van de Brede Scholen en binnenschoolse opvang werd benoemd, is het beperkte activiteiten aanbod voor kleuters. Organisaties waarmee wordt samengewerkt in het kader van activiteiten, richten zich veelal op lagereschoolkinderen. Het aanbod voor kleuters blijft hierdoor beperkt.