

Kansen geven aan álle kinderen

Experts over
de rol van lokale besturen

tekst
JAN DE METS
illustraties
SOPHIE VAN DEN FONTEYNE

Trampoline ging niet over een nacht ijs. Vooraleer de lokale besturen de handen uit de mouwen staken, namen ze eerst een duik in relevante wetenschappelijke onderzoeken: over de noodzaak van kwaliteitsvolle basisvoorzieningen, over drempels en toegankelijkheid, over gezinnen met kwetsbare kenmerken, over armoede en hoe die aan te pakken. Experts Jan Peeters, senior onderzoeker en consultant voor VBJK, Michel Vandenbroeck, hoofddocent Gezinspedagogiek aan de UGent, en Wim Van Lancker, professor Sociaal Werk en Sociaal Beleid aan de KULeuven vatten hun bevindingen samen en formuleren adviezen voor lokale besturen.

'Stimuleer kinderen vanuit een holistische benadering'
— JAN PEETERS

Veel onderzoekers komen de laatste decennia tot de conclusie dat de eerste 1000 dagen – en bij uitbreiding de eerste zes kinderjaren – erg belangrijk zijn in de ontwikkeling van kinderen. 'Kwaliteitsvolle voorzieningen voor die vroege jaren zijn een basisrecht voor gezinnen en kinderen. Als die er zijn, heeft dit een positieve invloed op lange termijn', zegt Jan Peeters. 'Voor alle kinderen en hun familie, maar zeker voor gezinnen met kwetsbare kenmerken. Wie in armoede opgroeit, heeft in Vlaanderen gemiddeld gezien een minder geslaagde schoolcarrière. Ook het risico op vroegtijdige schooluitval is groter. Door te investeren in kwaliteitsvolle basisvoorzieningen voor jonge kinderen kunnen we problemen, zoals zittenblijven en gedragsstoornissen, later in de schoolcarrière verminderen. Deelname aan basisvoorzieningen van hoge kwaliteit leidt bovendien tot verhoogde cognitieve ontwikkeling.'

Kwaliteitsvolle basisvoorzieningen voor jonge kinderen en gezinnen

Maar wat betekent 'kwaliteitsvol'? Verschillende internationale instellingen zoals de Europese Commissie en UNICEF brengen daar geregeld advies over uit. 'Hun eerste advies is om vanuit een holistische benadering te werken', zegt Peeters. 'Het educare-concept, wat we in Vlaanderen vertalen als een zorgzame speelleeromgeving creëren, wint aan belangstelling. Hoe maak je van zorgmomenten ook leermomenten? Hoe laat je kinderen in een zorgzame omgeving leren, met oog voor welbevinden en betrokkenheid? We kunnen daar in Vlaanderen nog een tandje bijsteken: de kinderopvangsector op het educatieve vlak, het kleuteronderwijs op het zorgende.'

Een tweede advies van internationale instellingen betreft de integratie van opvang en onderwijs voor jonge kinderen van 0 tot 6 jaar. Peeters: 'Vlaanderen is er in tegenstelling tot veel Europese landen nog steeds niet in geslaagd om kinderopvang, kleuteronderwijs en buitenschoolse opvang te integreren in één voorziening. Voorlopig zetten onze beleidsmakers in op een betere samenwerking en afstemming.' Ons systeem blijft dus tot nader order 'gesplitst'. En dat heeft zo zijn nadelen. Te veel jonge kinderen – en hun ouders – ervaren de overgang naar de kleuterschool als een culturele en emotionele schok. 'Dat is zeker zo bij

→



gezinnen die geen gebruikmaakten van kinderopvang', zegt Peeters. 'Bovendien leven er nog hardnekkige mythes bij leerkrachten, zoals "die traantjes gaan wel over" en "zo erg is het niet, we hebben het allemaal overleefd".'

VBJK en andere organisaties zetten daarom al jaren in op het sensibiliseren van basisvoorzieningen voor jonge kinderen om te werken aan trage, warme en inclusieve transities (zie elders in deze *Kindertijd*). Een wenperiode kan al beginnen door vanuit het kinderdagverblijf een bezoek te brengen aan een kleuterschool. Ontmoetingsmomenten waarbij ouders en school elkaar leren kennen, maken de stap ook makkelijker. Die wenperiode loopt dan door in de school tot kind en ouders er zich thuis voelen. Peeters: 'Wennen loopt voor elk kind en elke ouder anders. Daarom is het raadzaam om het tempo van het kind te volgen en de wenprocedure niet te beperken tot één wenmoment van een halfuur. De vroege overgang in Vlaanderen – op 2,5 jaar – zorgt voor extra problemen, bijvoorbeeld rond zindelijkheid of drukke speeltijden. In het Vlaamse kleuteronderwijs leggen we nog te veel de nadruk op *een schoolrijp kind*. Beter is om na te denken over *kindrijpe* kleuterscholen: scholen die afstemmen op de groei en het ontwikkelingstempo van kinderen.'

Inzetten op kwaliteitsvol personeel

Een derde advies van de internationale instellingen betreft de professionaliteit en de werkomstandigheden van het personeel dat met baby's en peuters werkt. 'Vlaanderen heeft daar in het verleden te weinig in geïnvesteerd', zegt Peeters. 'De problemen zijn gekend: lage lonen en korte opleidingen. Vlaanderen is een van de weinige landen in Europa waar er geen verplichtingen zijn over het percentage bachelors dat met de jongste kinderen werkt. Kinderbegeleiders hebben ook te weinig kindvrije uren voor reflectie over de eigen pedagogische werking. En de begeleider-kindratio – één begeleider op acht à negen kinderen – is hallucinant hoog.'

Ten slotte verwijzen we naar het Europese Kwaliteitsraamwerk. Dit raamwerk ontstond in een werkgroep binnen de Europese Commissie en bevat sterke aanbevelingen voor de opvang en de educatie van kinderen tussen 0 en 6 jaar. De vijf pijlers zijn: toegankelijke basisvoorzieningen, gekwalificeerd personeel met goede werkomstandigheden, een gedegen monitoring en evaluatiebeleid, een pedagogisch sterk curriculum en de juiste financiële middelen. Peeters: 'Dit Europese Kwaliteitsraamwerk is bijzonder inspirerend als leidraad voor de toekomst, zowel op niveau van de voorzieningen als voor het Vlaamse beleid.'

Kunnen lokale besturen in dit hele verhaal een rol spelen? 'Jazeker', stelt Peeters. 'Om te beginnen kunnen ze een regierol spelen in het samenbrengen van alle partners om na te denken over een doorgaande lijn, een gezamenlijke pedagogische aanpak voor jonge kinderen. Bovendien kunnen ze via het Lokaal Loket Kinderopvang voeling houden met de noden van gezinnen. Het Europese Raamwerk kan ook voor hen een bron van inspiratie zijn.'

"Hoe zorg je voor een toegankelijke kinderopvang?"
— MICHEL VANDENBROECK

Hoe kunnen we de kinderopvang toegankelijker en kwaliteitsvoller maken? Michel Vandenbroeck haalt enkele stevige onderzoeken uit de kast die het effect van een kwaliteitsvolle basisvoorziening op lange termijn aantonen. 'Een grootschalig Brits onderzoek volgde drieduizend kinderen van 3 tot 16 jaar. Daaruit bleek dat de effecten voelbaar zijn tot in het secundair onderwijs, zelfs indien de lagere school van matige kwaliteit was. Wat ook werd vastgesteld: álle kinderen worden er beter van, maar voor maatschappelijk kwetsbare gezinnen verhoogt het de kans om te slagen in de lagere school.'

Hier komt de economische functie van kinderopvang om de hoek kijken. 'Kinderopvang heeft een belangrijke impact op ouders', vervolgt Vandenbroeck. 'Zeker voor wie wankel staat op de arbeidsmarkt maakt dat echt een verschil. Een plaats in de kinderopvang zorgt er bijvoorbeeld voor dat je die job kan aannemen.'

Sociale functie

Kinderopvang heeft ook een sociale functie, zowel voor kinderen als voor ouders. Kinderopvang is een verrijking voor kinderen, want kinderen leggen er sociale contacten met andere kinderen. Via de kinderopvang ontstaan er sociale netwerken van ouders. 'Voor een lokaal beleid is kinderopvang dus

een ideale plek om impact te hebben op én kinderen én ouders én sociale gemeenschappen. Dat betekent dat we enkele hardnekkige mythes moeten wegwerken ', zegt Vandenbroeck. 'Dat kinderopvang best enkel bestemd is voor wie werkt, is zo'n mythe. Alsof mensen die niet werken, een opleiding willen volgen of thuis zijn door een burn-out, niet van de kinderopvang gebruik mogen maken. "Kinderopvang als noodzakelijk kwaad, alleen als het echt nodig is", daar moeten we vanaf.'

Maar om kwaliteitsvol te zijn, moeten we in België en Vlaanderen enkele mankementen dringend aanpakken. Een heikel punt is de educatieve ondersteuning van kinderen. 'We weten uit onderzoek – dat we samen met Ferre Laevers, KULeuven, voerden – dat de emotionele ondersteuning van kinderen goed zit in Vlaanderen. Er wordt dus goed zorg gedragen voor de kinderen. Maar worden kinderen voldoende uitgedaagd in hun ontwikkeling? Is er voldoende ondersteuning van de taal en de uitbreiding ervan? Op dit soort vragen moeten we helaas vaststellen dat het niveau lager is dan wat kinderen nodig hebben om zich goed te ontwikkelen. Zeker voor kinderen die thuis in een niet zo sterk pedagogisch milieu opgroeien, is dat jammer.'

Structurele drempels

Andere knelpunten zijn structureel van aard. Ze kwamen de laatste jaren fel in de media. Een groot aandachtspunt is de verhouding tussen het aantal kinderen versus begeleiders. 'In Vlaanderen zit die ratio niet goed: één begeleider op acht à negen kinderen. Combineer dat met een lage kwalificatie, geen kindvrije uren om bijscholingen te volgen of om ondersteuning op de werkvloer te krijgen, slechte arbeidsvoorwaarden ... en dan zie je dat dit een groot risico vormt voor de ontwikkeling van kinderen.'

Bovendien heeft in Vlaanderen niet elke ouder een gelijke kans op kinderopvang. Vandenbroeck: 'Wij zijn een van de weinige regio's die een relatief groot bereik hebben wat betreft kinderopvang én tegelijk een grote ongelijkheid in het gebruik ervan. Bovendien is er al lang een groot plaatstekort, nu geschat op zo'n zevenduizend. De 'onvervulde nood' – kinderopvang willen, maar er geen vinden – is het grootst bij kansengroepen. De plaatsen zijn erg ongelijk verdeeld.'

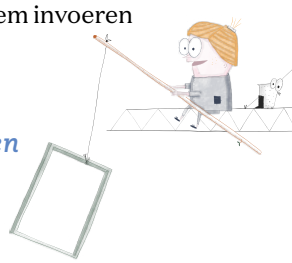
Wat kunnen lokale besturen doen?

'Aan de structurele knelpunten kan een lokaal bestuur niet veel veranderen', zegt Vandenbroeck. 'Wat het wel kan doen is data verzamelen, bijvoorbeeld cijfers over verdeling van inkomens per wijk en cijfers over waar de kindplaatsen zijn. Die cijfers zijn beschikbaar op lokaal niveau. Je moet als beleid ook vooruitkijken: waar willen we binnen vier jaar plaatsen creëren? Hier kan een Lokaal Loket Kinderopvang een cruciale rol spelen, als spil in het beleid. Zo'n lokaal loket kan inventariseren waar de onbeantwoorde vragen voor plaatsen zitten.'

Op basis van deze gegevens en prognoses kan je dan prioriteiten bepalen. 'Aan wie geef je de plaatsen? Geef je voorrang aan mensen die werken? Zorg je ervoor dat mensen die op zoek zijn naar een plek op de arbeidsmarkt, ook een plek in de opvang krijgen? Je kan als lokaal bestuur ook met de toeleiders rond de tafel zitten: VDAB, Inburgering, CVO's en LIGO's ...'.

Ondersteuning van de kinderbegeleiders op de werkvloer is ook erg belangrijk. Vandenbroeck: 'Het is een knelpuntberoep, dus misschien kan je als lokaal bestuur je voorzieningen ondersteunen bij de selectieprocessen door knowhow te bundelen en eventueel in te huren. Misschien kan je met meerdere gemeenten hier samen iets betekenen?'

Ten slotte verwijst Vandenbroeck naar de 'verlaagde individuele tarieven', waardoor ouders een beroep op het OCMW kunnen doen wanneer ze moeilijkheden ondervinden bij betaling van de kinderopvang. 'Daar wordt in Vlaanderen zeer weinig gebruik van gemaakt', zegt Vandenbroeck. 'En het verschilt sterk tussen de gemeenten. Dit systeem zou stukken toegankelijker kunnen gemaakt worden. En waarom kunnen we geen systeem invoeren van *automatische rechtentoekenning*?'



"Het lokale niveau kan een rol spelen in armoedebestrijding"
— WIM VAN LANCKER

Veel lokale besturen hebben het gevoel dat hun acties tegen armoede weinig zoden aan de dijk brengen. Wim Van Lancker herkent het gevoel. 'Voor een deel klopt dat ook, want er zijn andere beleidsniveaus die een grotere impact op armoedebestrijding kunnen hebben. Maar er kan op lokaal

→

niveau wel degelijk iets gedaan worden. Daarvoor is het belangrijk te weten wat armoede precies is.'

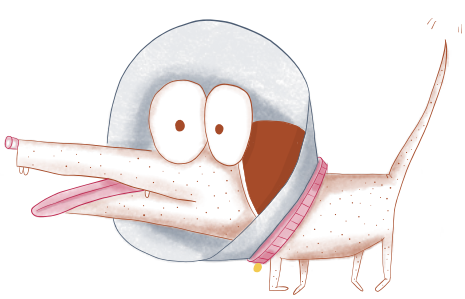
De kern van het probleem is volgens Van Lancker vrij simpel: geldgebrek! Een gezin in armoede heeft te weinig geld om te kunnen deelnemen aan het maatschappelijk leven op diverse levensdomeinen: onderwijs, huisvesting, vrije tijd, gezondheidszorg ... 'Geldgebrek zorgt voor stress, voor een overlevingsmodus', stelt Van Lancker vast. 'Je blik vernauwt en je denkt enkel op de korte termijn. Dat heeft een grote impact op je mentale gezondheid. Armoede creëert uitsluiting. Je komt in een vicieuze cirkel terecht.'

Hardnekkige cijfers

Armoede in België is zeer hardnekkig. Al decennia schommelt het armoedecijfer rond de 15% in België en 10% in Vlaanderen. Voor gepensioneerden is de situatie positiever geëvolueerd, maar zorgwekkend is dat de kinderarmoede is gestegen, van 15% (2006) naar 20% (2018). Dit houdt een potentieel risico in voor de toekomst. 'Nochtans geven we veel uit via de sociale zekerheid. Het probleem zit dus in de manier waarop we dat geld besteden. Dan stelt zich de vraag: welke effectievere beleidskeuzes zijn mogelijk?', zegt Van Lancker.

Er bestaan weinig cijfers van armoede op lokaal niveau. Lokale besturen kunnen wel 'secundaire indicatoren' gebruiken zoals de kansarmoede-indicatoren van agentschap Opgroeien. 'Die meten de levensomstandigheden waarin kinderen worden geboren en worden bijgehouden tijdens de huisbezoeken van de medewerkers. Maar die gegevens bieden amper een houvast voor een eigen beleid.'

De kwetsbare groepen zijn gekend. Het gaat om laaggeschoolden, huurders, alleenstaande ouders, werklozen en niet-EU-migranten. 'Zelfs vóór de coronaperiode nam bij deze groepen de armoede toe', zegt Van Lancker. 'Nu groeit bijna 12% van de kinderen op in gezinnen waar niet wordt gewerkt. En daarmee doet België het slechtst van alle Europese landen.'



Tweesporenbeleid: tegelijk structureel en flankerend

'Een flankerend beleid voeren op lokaal niveau', zegt Van Lancker, 'zal weinig bijdragen aan het oplossen van armoede als niet tegelijk op een hoger niveau structurele maatregelen worden genomen. Die maatregelen moeten huisvesting en gezondheidszorg toegankelijk en betaalbaar maken, zorgen voor een bijpassing aan het lage inkomen via onder meer fiscaliteit en sociale zekerheid, enzovoort.' Maar wanneer op deze niveaus weinig beweegt, wil dat nog niet zeggen dat flankerend beleid zinloos is. 'Je kan als lokaal bestuur wel proberen de gevolgen van leven in armoede aanpakken. Dat gaat dan bijvoorbeeld over lege brooddozen op school, aansluiting bij vrijetijdsinitiatieven ... Als je dat goed en efficiënt aanpakt, ben je zelfs structureel beleid aan het voeren.'

Het flankerende beleid kan dus zeker het verschil maken. 'Het staat bij uitstek dicht bij de mensen, kan sneller problemen detecteren en sneller ingrijpen. Bovendien kan een lokaal bestuur inzetten op preventie: ervoor zorgen dat bij sommige gezinnen de situatie niet uit de hand loopt. Niet wachten tot mensen de stap zetten naar diensten als het OCMW, maar je organisatie zo aanpassen dat je snel signalen kan capteren. Werk outreachend, zodat je de complexiteit vóór bent.'

Van Lancker geeft twee belangrijke aandachtspunten mee. 'Ten eerste: rechtentoekenning is cruciaal. Je moet als lokaal bestuur alles op alles zetten om mensen te geven waar ze recht op hebben. Je kan nagaan waar je als bestuur aanwezig bent – of zou moeten zijn – zodat je makkelijker kan nagaan of die mensen hun rechten krijgen.' Een tweede punt is 'progressief universalisme'. 'Dat staat voor: zorgen voor een goede dienstverlening voor álle burgers en dus ook voor kwetsbare gezinnen, zodat zij niet gestigmatiseerd worden.'

Een voorbeeld hiervan is het opzetten van een lokaal woonbeleid. Van Lancker: 'Je kan bij een lokaal

Wat kan je als lokaal bestuur doen? *Adviezen van de drie experts op een rij*

Jan Peeters – inclusieve praktijk voor basisvoorzieningen stimuleren

- Hou via het Lokaal Loket Kinderopvang voeling met de noden van gezinnen. Een lokaal loket verenigt ook alle partners en is een ideale plek om samen na te denken over de rol van de basisvoorzieningen.
- Zorg in de kinderopvang voor voldoende plaatsen voor kwetsbare gezinnen. Creëer ontmoetingsplaatsen – bijvoorbeeld via het Huis van het Kind – voor gezinnen met jonge kinderen.
- Bekijk of je financiële ondersteuning kan bieden voor kwetsbare gezinnen via bijvoorbeeld inkomensgerelateerde tarieven.
- Ondersteun initiatieven die de kwaliteit van de basisvoorzieningen monitoren.
- Breng alle relevante partners samen om na te denken over warme transities en een gezamenlijke pedagogische aanpak voor jonge kinderen vanuit de educare-gedachte.

Michel Vandenbroeck – toegankelijke en kwaliteitsvolle kinderopvang

- Verzamel data, bijvoorbeeld cijfers, over de verdeling van inkomens per wijk en over waar de kindplaatsen nodig zijn.
- Bepaal op basis van deze gegevens en prognoses je prioriteiten. Plan op langere termijn: waar willen we binnen enkele jaren plaatsen voor de kinderopvang creëren?
- Je kan als lokaal bestuur ook met de toeleiders rond de tafel zitten: VDAB, Inburgering, Taallessen ...
- Bekijk de mogelijkheden om kinderbegeleiders en coördinatoren te ondersteunen op de werkvloer. Kan je een rol spelen bij de selectieprocessen door knowhow te bundelen en door in trajecten voor beginnende medewerkers te voorzien? Kan je met meerdere gemeenten samen iets op dit vlak betekenen?
- Bekijk de mogelijkheden om de 'verlaagde individuele tarieven' in te zetten, zodat de kostprijs voor ouders geen belemmering meer is voor de toegang tot kinderopvang.

Wim Van Lancker – aanpak van (kinder-) armoede

- Rechtentoekenning is cruciaal. Alles op alles zetten om mensen te geven waar ze recht op hebben. Bekijk of je het inkomen van mensen op die manier kan verstevigen (bv. huursubsidies).
- Zet in op monitoring: waar zijn onze diensten gevestigd? Zijn dat de plaatsen waar kwetsbare gezinnen wonen? Moeten we onze dienstverlening hier uitbreiden? Hanteer het principe van 'progressief universalisme': aanbod voor iedereen met extra aandacht voor de meest kwetsbaren.
- Werk preventief en outreachend. Veel mensen vinden de weg niet naar de bestaande dienstverlening. Werk met brugfiguren, gezinscoaches ...
- Zorg voor een goed armoedeplan. Dat kan een hefboomfunctie hebben. Zo kan je je acties ook monitoren en evalueren.
- Denk na op welke domeinen je lokaal een verschil kan maken, bv. een lokaal woonbeleid of een samenwerkingsverband met de scholen, zoals rond het ondersteunen bij gratis maaltijden, het bijspringen bij de schoolkosten, het versterken van de band tussen welzijnsdiensten en scholen ...
- Digitalisering biedt kansen. Zoek creatief naar oplossingen om snel en makkelijk contact te maken met mensen: gebruik WhatsApp, sms ...

toewijzingsbeleid nagaan: welke zijn de meest kwetsbare gezinnen? Waar wonen zij? Zijn wij daar ook aanwezig? Wat is onze dienstverlening voor hen? Welke organisaties en diensten kunnen we extra mobiliseren? Je kan als bestuur meer sociale woningen bouwen dan verwacht wordt. Je kan nagaan wie er recht op heeft en wie huishuursubsidie kan krijgen. Je kan huisvesting voor crisissituaties voorzien."

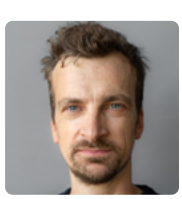
Een samenvatting van de inbreng van de inhoudelijke experts vind je hier:



JAN PEETERS
senior onderzoeker
en consultant VBJK



MICHEL VANDENBROECK
hoofddocent Gezinspedagogiek
aan de UGent



WIM VAN LANCKER
professor Sociaal Werk en Sociaal
Beleid aan de KULeuven