Vlaams Parlement

1794 (2018-2019) – Nr. 1
ingediend op 4 januari 2019 (2018-2019)

Conceptnota voor nieuwe regelgeving

van Katrien Schryvers, Cindy Franssen, Vera Jans en Griet Coppé

betreffende een optimale aanwending van de vergunde capaciteit in de groepsopvang van baby's en peuters

verzendcode: WEL

1. Situering

Het decreet van 20 april 2012 houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters maakt een onderscheid tussen gezinsopvang, groepsopvang en opvang aan huis. Voor de eerste twee opvangvormen hanteert de decreetgever de notie van tegelijk aanwezige kinderen. Daaronder wordt verstaan: "alle baby's, peuters en kinderen die naar de basisschool gaan, en wat de kinderen die deel uitmaken van het gezin van de kinderbegeleider gezinsopvang betreft tot het einde van de kleuterschool, die gelijktijdig in de kinderopvanglocatie aanwezig zijn".[1]

Wie kinderopvang buiten de gezinswoning van het kind organiseert voor maximaal acht tegelijk aanwezige kinderen, moet over een vergunning voor gezinsopvang beschikken. Bij kinderopvang buiten de gezinswoning van het kind waarbij er minimaal negen tegelijk aanwezige kinderen kunnen zijn, moet de organisator beschikken over een vergunning voor groepsopvang.[2]

Die bepalingen moeten gelezen worden in samenhang met de bepaling waarin is opgenomen dat een vergunning voor gezinsopvang en een vergunning voor groepsopvang een aantal minimale gegevens moeten bevatten, waaronder "het aantal vergunde kinderopvangplaatsen, namelijk het maximaal toegestane aantal tegelijk aanwezige kinderen in de kinderopvanglocatie".[3] Het aantal vergunde plaatsen drukt dus een maximum uit dat onder geen beding, ook niet tijdelijk, overschreden mag worden.

In de vergunningsvoorwaarden – of beter in het 'kader' voor de vergunningsvoorwaarden – wordt vermeld dat een organisator van kinderopvang minstens moet voldoen aan alle voorwaarden met betrekking tot de personen die in zijn kinderopvanglocatie werken: "minstens met betrekking tot […] de kinderbegeleider, zoals zijn kwalificatie, te volgen vorming, het aantal kinderbegeleiders in verhouding tot het aantal tegelijk aanwezige kinderen en voor minstens één van de kinderbegeleiders de actieve kennis van de Nederlandse taal".[4]

In het Vergunningsbesluit van 22 november 2013 is bepaald dat een organisator ervoor moet zorgen "dat er niet meer dan het volgende aantal tegelijk aanwezige kinderen wordt opgevangen per aanwezige kinderbegeleider:
1° acht kinderen: als een kinderbegeleider alleen in de kinderopvanglocatie aanwezig is;
2° negen kinderen: als er minstens twee kinderbegeleiders in de kinderopvanglocatie aanwezig zijn;
3° veertien kinderen: op het moment dat de kinderen rusten, op voorwaarde dat er minstens twee kinderbegeleiders in de kinderopvanglocatie aanwezig zijn, gedurende maximaal twee aaneensluitende uren.

De organisator van gezinsopvang levert een inspanning om gemiddeld maximaal vier kinderen tegelijk op te vangen per aanwezige kinderbegeleider per kwartaal. De organisator van groepsopvang levert een inspanning om maximaal zeven kinderen tegelijk op te vangen per aanwezige kinderbegeleider. Die inspanning wordt geleverd binnen het budget dat een organisator ter beschikking heeft."[5]

---

1 Artikel 2, 14°, Decr.Vl. 20 april 2012 houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters, Belgisch Staatsblad van 15 juni 2012.
2 Artikel 4, eerste lid, 1° en 2°, Decr.Vl. 20 april 2012.
3 Artikel 5, eerste lid, 3°, Decr.Vl. 20 april 2012.
4 Artikel 6, §1, 4°, b), Decr.Vl. 20 april 2012.
5 Artikel 42 B.Vl.Reg. 22 november 2013 houdende de vergunningsvoorwaarden en het kwaliteitsbeleid voor gezinsopvang en groepsopvang van baby's en peuters, Belgisch Staatsblad van 13 januari 2014.

Met betrekking tot de vergunning voor gezinsopvang en voor opvang aan huis geldt ook dat een organisator de draagkracht van de kinderbegeleider moet nagaan. Onder draagkracht wordt verstaan: "de bekwaamheid om aan kinderopvang te doen, rekening houdend met de fysieke en psychische conditie van de kinderbegeleider en met het geheel van ondersteunende en belastende factoren in de context van de kinderbegeleider, zoals gezinssituatie, sociaal netwerk en infrastructuur".[6]

Een organisator van groepsopvang moet ervoor zorgen dat de kinderen worden opgevangen in een leefgroep van maximaal achttien kinderen. Onder leefgroep moet worden verstaan: "een groep kinderen, gekoppeld aan een of meer bepaalde kinderbegeleiders en aan een of meer bepaalde ruimtes".[7]

De vergunningsplicht voor organisatoren van gezinsopvang en groepsopvang, en het daarmee samenhangende aantal vergunde opvangplaatsen gelden ongeacht de wijze waarop of de mate waarin die organisatoren gesubsidieerd worden.

2. Probleemstelling

In deze conceptnota worden de bepalingen over het aantal tegelijk aanwezige kinderen in de gezinsopvang niet ter discussie gesteld. In de gezinsopvang mogen er maximaal acht kinderen tegelijk aanwezig zijn. Het is volgens de indieners niet opportuun om dat maximumaantal kinderen te wijzigen door toe te staan dat een kinderbegeleider in de gezinsopvang op piekdagen bijvoorbeeld tien kinderen zou kunnen opvangen, zolang het gemiddelde op jaarbasis maar acht kinderen bedraagt.

De indieners van deze conceptnota voor nieuwe regelgeving achten het evenmin wenselijk om de mogelijkheid te creëren dat een organisator van gezinsopvang op bepaalde dagen weliswaar onder het decretale maximum voor gezinsopvang van acht tegelijk aanwezige kinderen blijft, maar boven een vergund maximaal jaargemiddelde uitkomt, in zoverre die organisator dat jaargemiddelde respecteert.

Anders is het voor de groepsopvang. De indieners brengen in herinnering dat aan de basis van het decreet van 20 april 2012 onder meer een beleid ligt dat rekening houdt met sociaal ondernemerschap en met een efficiënte aanwending van de beschikbare capaciteit.

De vigerende regelgeving biedt evenwel geen flexibiliteit voor het maximaal toegestane aantal tegelijk aanwezig kinderen in de kinderopvanglocatie. Door die regels kan een organisator van groepsopvang door de fluctuaties in de vraag – er zijn nu eenmaal periodes met minder vraag en periodes met meer vraag naar kinderopvang – op jaarbasis nooit de optimale bezetting van 100 procent behalen of zelfs benaderen. Dat kan niet de bedoeling van de decreetgever geweest zijn.

In 2015 en 2016 bedroeg het gemiddelde prestatiepercentage, dat is het percentage effectieve aanwezigheden, in de groepsopvang respectievelijk 88,20 procent en 89,19 procent.[8]

In zijn antwoord op een schriftelijke vraag van 28 oktober 2015 van Katrien Schryvers bevestigde de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin dat de sector "vragende partij [is] om op bepaalde momenten mogelijk te maken

6 Artikel 6, §2, Decr.Vl. 20 april 2012.
7 Artikel 55 B.Vl.Reg. 22 november 2013.
8 Presentatie van Kind en Gezin tijdens de gedachtewisseling van 12 juli 2017 in de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin van het Vlaams Parlement.

dat er meer kinderen tegelijkertijd kunnen aanwezig zijn in de kinderopvanglocatie dan het aantal vergunde kinderopvangplaatsen".[9]

Ook Kind en Gezin heeft op 22 juni 2016 in de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin gewezen op de probleemstelling: "Voor de inwerkingtreding van het decreet van 12 april 2012 kon een erkend kinderdagverblijf met een erkenning voor bijvoorbeeld 23 plaatsen, op sommige dagen tot 26 kinderen opvangen. In de zelfstandige opvang was dat niet mogelijk. Een attest van toezicht voor 23 plaatsen betekende dat die opvang maximaal 23 kinderen tegelijk mocht opvangen. Het decreet van 20 april 2012 stelt dat gelijk: de vergunde capaciteit is voor iedereen het maximale aantal kinderen dat tegelijk aanwezig mag zijn. Diverse sectoren blijven vragen om occasionele overbezetting mogelijk te maken om zo flexibel te kunnen inspelen op plotse vragen van ouders. Het is tegelijk een manier om de bezetting op te krikken. De bezetting weegt zwaarder door in de nieuwe subsidiëring. De vroegere erkende sector vreest dat het verbod op overbezetting tot een lagere gemiddelde bezetting en subsidieverlies leidt. Het gaat echter om een decretale bepaling. Er wordt gezocht naar een mogelijkheid om overbezetting mogelijk te maken. Dat kan tot beperkte budgettaire gevolgen aanleiding geven door de hogere gemiddelde bezetting. In het voortgangsoverleg is er een akkoord over een aantal engagementen. De kindbegeleiderratio en de maximale leefgroepgrootte van achttien kinderen moeten altijd gerespecteerd worden. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat deze twee elementen belangrijk zijn voor de kwaliteit van de kinderopvang. Alle stakeholders zijn het erover eens dat dit belangrijke elementen zijn."

In de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin heeft de CD&V-fractie dat probleem al meermaals aangekaart en daarbij onder meer op de volgende aspecten gewezen:
- "Bij de opmaak van dat opvangplan stuiten ouders soms op andere problemen, onder andere het probleem van de maximumbezetting. Daar is er de vraag van de initiatieven om tijdelijk in overtal te kunnen gaan. Ik neem aan dat we dat hier te gepasten tijde kunnen bespreken." (Katrien Schryvers op 11 oktober 2016)[10];
- "De sector vraagt om op bepaalde momenten en tot een bepaald percentage in overtal te mogen gaan. Dat toestaan zou het ouders gemakkelijker maken om een opvangplan op te stellen. Het is een relatief eenvoudige manier om een aantal bijkomende plaatsen te creëren. De bestaande plaatsen worden optimaler bezet. Hier moet op korte termijn werk van worden gemaakt." (Katrien Schryvers op 12 juli 2017)[11];
- "Het is niet zo eenvoudig om een goed evenwicht te vinden tussen enerzijds wat ouders vragen en de flexibiliteit die ouders graag wensen en anderzijds de optimale bezetting van de plaatsen binnen de kinderopvang. In die zin is er in het verleden toch ook al wel gewezen op de problematiek van de maximale bezetting, waarbij men niet, zelfs niet heel beperkt, in overtal kan gaan. Dat maakt het voor de kinderopvanginitiatieven dus moeilijk om die bezetting op een optimale manier te doen, om ook de streefcijfers te halen, om ervoor te zorgen dat ze leefbaar kunnen blijven en de ouders toch de nodige flexibiliteit te kunnen bieden. Als we daaraan iets zouden kunnen verhelpen, zou dat niet alleen voor de kinderopvanginitiatieven een goede zaak zijn, maar zou dat alleszins ook wel voor de ouders veel meer flexibiliteit met zich meebrengen. Want we weten dat er nu heel wat ouders zijn die bijvoorbeeld voor één dag per week op zoek moe-

[9] Schriftelijke vraag nr. 82 van 28 oktober 2015 van Katrien Schryvers, aan minister Jo Vandeurzen.
[10] Vraag om uitleg nr. 2813 van 11 oktober 2016 van Katrien Schryvers over het opvangplan in de inkomensgerelateerde kinderopvang, aan minister Jo Vandeurzen.
[11] *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1282/1, p. 17.

ten gaan naar alternatieven, tijdelijk of voor langere tijd." (Katrien Schryvers op 19 juni 2018)[12].

3. Concept voor nieuwe regelgeving

Volgens de indieners van deze conceptnota is het wenselijk en ook volledig in overeenstemming met de achterliggende visie van het decreet van 20 april 2012 dat organisatoren van groepsopvang de mogelijkheid krijgen om op basis van de werkelijke behoefte aan opvang op bepaalde opvangdagen en -momenten en onder bepaalde voorwaarden méér kinderen op te vangen dan er vergund zijn.

Met deze conceptnota voor nieuwe regelgeving willen de indieners het aantal vergunde kinderopvangplaatsen bij groepsopvang niet langer omschrijven als het maximaal toegestane aantal tegelijk aanwezige kinderen in de kinderopvanglocatie, maar wel als het maximaal toegestane jaargemiddelde van het aantal aanwezige kinderen in de kinderopvanglocatie.

Dat betekent dat een organisator die beschikt over een vergunning voor groepsopvang met bijvoorbeeld twintig vergunde kinderopvangplaatsen in een kinderopvanglocatie, wel degelijk op dagbasis meer dan twintig kinderen mag opvangen, voor zover die organisator niet boven het maximaal toegestane jaargemiddelde van twintig kinderen uitkomt. Op die manier wordt het mogelijk om de bezetting te laten aansluiten bij de (vergunde) capaciteit en rekening te houden met fluctuaties in het gebruik, bijvoorbeeld in vakantieperiodes.

Wel blijft het opportuun, om de kwaliteit van de groepsopvang te kunnen garanderen, dat ook gewaakt wordt over het maximaal toegestane aantal tegelijk aanwezige kinderen in de kinderopvanglocatie. Excessen zijn immers uit den boze. In het hierboven aangehaalde voorbeeld kan het niet de bedoeling zijn dat een organisator op piekmomenten dubbel zoveel kinderen (veertig) als het aantal vergunde kinderopvangplaatsen (twintig) opvangt. Het blijft bijgevolg noodzakelijk om een bovengrens voor het maximaal toegestane aantal tegelijk aanwezige kinderen vast te stellen. Die bovengrens kan worden uitgedrukt als een percentage van het aantal vergunde kinderopvangplaatsen.

Volgens de indieners van deze conceptnota voor nieuwe regelgeving is een bovengrens van 120 procent aanvaardbaar. In het gegeven voorbeeld betekent dit dat het maximaal toegestane aantal tegelijk aanwezige kinderen, uitgedrukt als 120 procent van het aantal vergunde kinderopvangplaatsen en dus 120 procent van 20, op piekmomenten maximaal 24 kinderen kan zijn.

Tijdens de gedachtewisseling op 27 juni 2018 over de uitvoering van het decreet van 20 april 2012 houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters verwoordde Kind en Gezin het probleem als volgt: "Thans mag een voorziening niet meer kinderen tegelijk opvangen dan bepaald in de vergunning. De sector wil dat rigide kader op bepaalde momenten en bijgevolg niet structureel doorbreken. Op die manier kan men vlotter ingaan op dringende opvangvragen."[13]

Eerder stelde de administrateur-generaal van Kind en Gezin: "Over de kindbegeleiderratio heerst een consensus in de sector. Voor Kind en Gezin is dat een conditio sine qua non om te zoeken naar een mogelijkheid om occasionele overbezetting

[12] Vraag om uitleg nr. 2133 van 19 juni 2018 van Katrien Schryvers over het principe 'bestellen is betalen' in de kinderopvang, aan minister Jo Vandeurzen.

[13] *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1665/1, p. 10. Zie ook *Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 888/1, p. 7, waarin de vraag van sector werd bevestigd door Kind en Gezin.

toe te staan. Kind en Gezin noch de sector wil dat occasionele overbezetting ten koste gaat van de kwaliteit."[14]

Er wordt ook gewaakt over de toepassing van de bepalingen in het Vergunningsbesluit van 22 november 2013 over het toegestane aantal tegelijk aanwezige kinderen dat wordt opgevangen per aanwezige kinderbegeleider en de maximale leefgroepgrootte (cf. supra).

De voorgestelde regeling is uiteraard in het belang van werkende ouders met een arbeidsregeling die niet altijd even voorspelbaar is. Door die regeling zullen ze immers niet noodgedwongen hoeven te zoeken naar een andere organisator voor een niet vooraf ingeplande opvangdag. In de praktijk komt het ook voor dat (aanstaande) ouders wel kinderopvang vinden, maar niet voor een bepaalde dag in de week, waardoor ze moeten uitwijken naar een ander initiatief.

De voorgestelde maatregel moet ook gezien worden in samenhang met de lopende versterking van de flexibele kinderopvang, waarbij middelen worden vrijgemaakt voor nieuwe initiatieven met ruimere openingsmomenten en voor de nieuwe regeling met betrekking tot dringende opvangplaatsen.

Om de doelstellingen van deze conceptnota te realiseren, is een aanpassing nodig van het decreet van 20 april 2012 houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters. Meer bepaald stellen de indieners voor om artikel 5, eerste lid, 3°, te vervangen door wat volgt:

"3° het aantal vergunde kinderopvangplaatsen, namelijk het maximaal toegestane aantal tegelijk aanwezige kinderen in de kinderopvanglocatie bij gezinsopvang en het maximaal toegestane jaargemiddelde van het aantal aanwezige kinderen in de kinderopvanglocatie bij groepsopvang;".

In artikel 6 van hetzelfde decreet stellen de indieners voor om een paragraaf 2/1 in te voegen, waarin bepaald wordt hoeveel procent van het aantal vergunde kinderopvangplaatsen het maximaal toegestane aantal tegelijk aanwezige kinderen in de kinderopvanglocatie bij groepsopvang bedraagt.

De indieners stellen voor om over deze conceptnota voor nieuwe regelgeving een hoorzitting te organiseren in de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin van het Vlaams Parlement.

Katrien SCHRYVERS
Cindy FRANSSEN
Vera JANS
Griet COPPE

[14] *Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 888/1, p. 18.