

VLAAMS PARLEMENT

ZITTING 1995-1996

14 MEI 1996

BELEIDSBRIEF

Buitenschoolse opvang

Beleidsprioriteiten 1995-1999

ingediend
door de heer Luc Martens,
Vlaams minister van Cultuur,
Gezin en Welzijn

INHOUD

	Blz.
Woord vooraf	3
I. Uitgangspunten.	4
II. Begripsdefiniëring.	4
III. Maatschappelijke situering van de behoeften	4
IV. Voorgeschiedenis.	5
V. Een duidelijk en congruent beleidsconcept is nodig.	7
VI. Kwaliteit, een hoofdstuk apart.	8
VII. Proeve van organisatorisch concept.	10
VIII. Van concept naar realisatie : definiëren, verkennen en plannen.	11
IX Het sluitstuk : budgettaire duidelijkheid, zekerheid en gelijke behandeling. .	14
 Bijlagen	
I. Schematisch overzicht organisatorisch concept.	18
II. Overzichtstabel van initiatieven die de functie buitenschoolse opvang realiseren - enkele indicatieve cijfers.	19

Woord vooraf

De Buitenschoolse kinderopvang in Vlaanderen is een domein in volle ontwikkeling, maar precies daardoor ook een sector met veel vragen naar toekomst en beleidsperspectief. Met deze beleidsbrief wil ik duidelijkheid brengen. Het globaal concept van de buitenschoolse opvang, dat ik wil uittekenen wordt erin beschreven. Dit concept is een kader waarbinnen verschillende organisatorische opvangvormen een plaats krijgen. De aldus ontwikkelde visie op de sector zal een technische werkgroep op korte termijn toelaten een concrete regelgeving uit te werken, zowel kwalitatief als naar werkingsmodaliteiten toe. Die regelgeving zal voortbouwen op de situatie zoals die zich de laatste jaren ontwikkelde.

Ik ben er immers voorstander van wat op onderscheiden plaatsen in onze samenleving gegroeid is expliciet te waarderen. Wat in onderwijs, jeugdwerk en kinderdagopvang is gegroeid moet verder kunnen gaan, zij het met een aantal aanpassingen, die de verantwoordelijkheid zijn van de ter zake bevoegde Ministers.

Ik ben er geen voorstander van nieuwe losstaande structuren uit te bouwen die het bestaande en spontaan - dikwijls met veel vrijwilligersinzet - gegroeide moeten vervangen.

Wel moet, waar nodig, lokaal aanwijsbaar en in overleg, de mogelijkheid worden voorzien aanvullende of bijkomende initiatieven inzake buitenschoolse opvang te nemen. In dit verband is het belangrijk dat de bestaande specifieke initiatieven verder kansen krijgen.

De keuze van een meersporenbeleid wordt versterkt door de budgettaire context die geen ruimte laat voor het oprichten van een exclusief en nieuw netwerk van voorzieningen. Er zijn immers niet alleen het begrotingsbeleid van de Vlaamse Gemeenschap en het regeerakkoord waarin prioriteiten gelegd worden m.b.t. de economische sectoren, het leefmilieu, de stedelijke leefomgeving en kansarmoede. Er zijn ook andere welzijnssectoren waar zich prangende noden stellen. Ik wens de extra middelen dan ook efficiënt te gebruiken door ze te koppelen aan een concept dat bij het bestaande opvanglandschap aansluit.

I. Uitgangspunten

- a. Buitenschoolse opvang beantwoordt aan een essentiële behoefte. Buitenschoolse opvang ondersteunt gezinnen in het creëren van een leefpatroon dat de eisen en verwachtingen van professioneel leven en gezinsleven met elkaar verzoent, en vervult dus een emancipatorische en economische functie.
- b. Voor het eerst wordt voor deze buitenschoolse opvang een coherente en totale aanpak uitgetekend.

De complexe veelheid en verscheidenheid van actoren, regelgevende elementen, procedurele aspecten en financiële stromen worden samengebracht in één model. Dit model bakent de grenzen van het landschap af, geeft de verschillende initiatieven een plaats en schetst mogelijke procedurele, kwalitatieve en budgettaire spelregels. Een consensus over het voorgestelde stramien kan de basis zijn voor een, op relatief korte termijn, concrete realisatie en een werkzame administratief-juridische en politiek-budgettaire aanpak.

- c. Momenteel is een globaal beleidsplan kinderopvang in de maak. Dit plan beoogt een door-dachte en strategische aanpak van de sector voor de komende jaren. Het spreekt vanzelf dat de buitenschoolse opvang daar geïntegreerd deel zal van uitmaken. Dat nu concreet wordt ingegaan op de problematiek ervan is daarmee niet in tegenspraak. Binnen de krijtlijnen van het globale kader dwingt de actualiteit tot een versneld focussen op de buitenschoolse opvang. Er is immers de dringende nood aan een Vlaams beleid voor deze sector die al te zeer gekenmerkt wordt door versnippering, onduidelijkheid en onzekerheid. Ik verwijs in deze context o.m. naar het mogelijk nakende einde van de financiering via het Fonds voor Collectieve Uitrusting en Diensten.
- d. Deze tekst brengt de buitenschoolse opvang-functie in kaart. Dit gegeven mag niet versluieren dat de problematiek van de combinatie arbeid-gezin, misschien in eerste instantie, nood heeft aan een vergroten van de faciliteiten m.b.t. het werkpatroon voor de ouder die dat wenst.

Het is belangrijk te onderkennen dat het de wens van vele moeders én vaders is thuis te kunnen zijn op cruciale levensmomenten van de kinderen. Het eerste levensjaar en de puberteit zijn fases waarin een wederzijdse nabijheid de ontwikkeling van het kind positief kan schragen. Ook bij ziekte, of op woensdagnamiddag, snipper- en vakantiedagen heeft de aanwezigheid van een ouder een ondersteunende waarde en kracht.

Een beleid dat gezinsvriendelijk wil zijn moet daarom, naast het opzetten van buitenschoolse opvanginitiatieven, vooral aandacht besteden aan het creëren van werkpatronen op maat van het gezin. Loopbaanonderbreking, deeltijds werk, glijdende uren, het milderen van de pres-

tatiedruk ... zijn, m.b.t. de combinatie arbeid-gezin, even essentieel en noodzakelijk als kinderopvangstructuren.

De uiteindelijke bedoeling van het beleid moet zijn, via verschillende en elkaar aanvullende invalshoeken, netwerken aan te reiken en mogelijk te maken die gezinnen in staat stellen op basis van een vrije keuze hun sociale plaats te bepalen en te beleven.

- e. De uiteindelijke norm en graadmeter bij het concreet gestalte geven aan de buitenschoolse opvangstructuren is het belang en het welzijn van het kind. De buitenschoolse opvang gaat dus uit van de fysieke, emotionele en sociale ontwikkeling die jonge kinderen doormaken en draagt er op een eigen wijze toe bij.

Temidden het spanningsveld van noden en wensen van ouders en kinderen, geldt dat de flexibiliteit grenzen heeft. De draagkracht van een kind, fundamenteel broos, is per definitie beperkt. Respect voor deze draagkracht moet inherent zijn aan elke regelgeving in de opvang-sector.

II. Begripsdefiniëring

De begripsomschrijving steunt op de definiëring, gehanteerd door de Ronde Tafel Conferentie Buitenschoolse Opvang.

Ruim gedefinieerd betreft buitenschoolse opvang de opvang van leerlingen van het gewoon en buitengewoon kleuter- en lager onderwijs buiten de schooltijd. Het begrip heeft aldus betrekking op voor-, tussen- en naschoolse opvang, op opvang op woensdagnamiddag, op opvang tijdens de zogenaamde snipperdagen, tijdens korte vakanties en tijdens de kerst- paas- en grote vakantie. Duidelijk is dat deze opvang sterk kan variëren in duur, tijdstip en aard.

De term buitenschoolse opvang zegt niets over de locatie waar de opvang zich afspeelt, noch over de aard van de opvang.

De buitenschoolse opvangfunctie zoals gedefinieerd kan aldus organisatorisch zowel door specifieke initiatieven voor buitenschoolse opvang, als door de bestaande kinderopvangvoorzieningen, door scholen, door sportverenigingen en het jeugdwerk gerealiseerd worden.

Duidelijk is dat buitenschoolse opvang een ruim begrip is, dat verschillend kan ingevuld worden, maar gedragen moet worden door een congruent beleidsconcept.

III. Maatschappelijke situering van de behoeften

Het is erg moeilijk om de behoeften inzake buitenschoolse opvang exact aan te geven. Deze worden immers bepaald door een waaier van factoren, die in een aantal gevallen met elkaar in wisselwerking

staan. Niettemin is het erg belangrijk om hier even bij stil te staan.

Vooreerst zijn er een aantal demografische ontwikkelingen, waaronder de daling van het geboortencijfer. Sinds 1991 is het geboortencijfer, na een stijging sinds 1985, opnieuw gaan dalen. Er zijn aanwijzingen dat deze trend zich zal voortzetten. Het potentieel aantal kinderen dat gebruik maakt van buitenschoolse opvang kan dus nog even stijgen, maar zal daarna terug dalen. Daarnaast zijn er ook de veranderde gezinsvormen : eenoudergezinnen, kleinere gezinnen, gescheiden gezinnen, ... Deze kunnen leiden tot nieuwe en gedifferentieerde behoeften inzake kinderopvang.

M.b.t. de ontwikkelingen inzake "maatschappelijke participatie" spelen twee factoren een rol. In het verleden was er een stijging van de activiteitsgraad van vrouwen. Men vermoedt dat deze niet meer zal toenemen. Daarnaast is er ook een evolutie naar meer deeltijdse arbeid. Deze evolutie kan leiden tot een meer gedifferentieerde nood.

Bepalend voor de evoluties in de sector van de buitenschoolse opvang zijn ook de ontwikkeling in de rol en taakverdeling tussen de ouders. Hoewel het effectieve gedrag rond de rol- en taakverdeling minder vlug verandert dan de opvattingen erover, mogen we verwachten dat de taken beter zullen verdeeld worden. Een aldus gewijzigd leefpatroon heeft onvermijdelijk ook invloed op de behoefte aan buitenschoolse opvang.

Ook de heersende opvattingen over buitenhuiswerkende moeders en over kinderopvang zijn dat. Daar waar het buitenhuis werken van de moeder en opvang buitenshuis maatschappelijk meer getolereerd worden, zal de behoefte stijgen.

Ook de evolutie in de werkloosheid heeft gevolgen. Verder is de verhouding werkgevers-werknemers, meer specifiek de arbeidssystemen, van belang en bepaalt ze mee de behoeften inzake buitenschoolse opvang. Voorbeelden zijn o.m. de regelingen inzake verlof, glijdende werkuren, faciliteiten voor deeltijds werk, loopbaanonderbreking, ...

Deze veelheid van factoren die inwerken op de sector buitenschoolse opvang laten in elk geval niet toe precieze en cijfermatige prognoses met betrekking tot behoefte en gebruik te formuleren. Daarbij komt nog dat elke voorspelling per definitie ontoereikend is omdat de behoefte alleen al verder beïnvloed wordt door de dynamiek tussen vraag en aanbod van een bepaald initiatief.

Wanneer het aanbod stijgt, wordt er vaak een stijgende "behoefte" vastgesteld.

Ondanks deze beperkingen naar kwantificeerbaarheid toe, blijft uiteraard als uitgangspunt bestaan dat in Vlaanderen een permanente en betekenisvolle behoefte aan buitenschoolse opvang bestaat.

IV. Voorgeschiedenis

Er is wellicht geen tweede sector in het domein van gezin en welzijn, die zo vaak besproken is als de buitenschoolse kinderopvang.

Voor een goed begrip van de huidige situatie op het terrein, alsook ter duiding van de groei van verscheiden en verschillende initiatieven is het noodzakelijk op de voorgeschiedenis uitgebreid in te gaan.

Reeds in 1989 werden op initiatief van Minister De Wulf weerwerk-gesco's in projecten kinderopvang van openbare besturen gefinancierd.

In het tweejaarlijks sociaal akkoord van de (federale) sociale partners werd voor de periode 1989 - 1990 een specifieke patronale bijdrage ingesteld ter financiering van projecten voor vorming en tewerkstelling van risicogroepen op de arbeidsmarkt.

In het sociaal akkoord voor 1991 - 1992 werd deze patronale bijdrage verhoogd, en werd er een nieuwe "risicogroep" aan toegevoegd, de zogenaamde "positieve acties voor vrouwen". Aangezien de organisatie van kinderopvang een probleem vormt voor zowel werkende vrouwen als werkloze vrouwen in opleiding, werden in deze context projecten van kinderopvang door het Tewerkstellingsfonds gesubsidieerd.

Vanaf 1.04.1992 werd via een tewerkstellingsprogramma een contingent van weerwerk-gesco's ter beschikking gesteld voor buitenschoolse kinderopvang door Gemeenschapsminister L. Detiège.

Er moet in deze context worden gewezen op een parallelle tussen de projecten die bij het Tewerkstellingsfonds werden ingediend en deze die als weerwerk-project bij de Vlaamse minister werden goedgekeurd. Het ging met name om dezelfde initiatieven. Voor de begeleiding van de kinderen konden weerwerk-gesco's, geslaagd in een erkende opleiding buitenschoolse opvang, worden ingeschakeld. De werkingskosten, evenals de personeelskosten voor de gemeentelijke (lokale) en regionale (arrondissementale of provinciale) coördinatoren werden, aanvullend, door het Tewerkstellingsfonds gesubsidieerd.

Ondertussen werd in juni 1992 het eindrapport van de door Minister Lenssens ingestelde Ronde Tafel Conferentie over buitenschoolse opvang neergelegd. Dit eerste globale beleidsdocument voor de buitenschoolse opvang is het resultaat van een jaar lang overleg tussen alle betrokkenen. De erin uitgetekende beleidslijnen zijn nog steeds actueel, omdat, in wezen, de nu bestaande problematiek van versnippering in organisatievormen, subsidiëringssystemen, regelgevende kaders en bevoegdheidspakketten, dezelfde is als toen.

Daarom een staalkaart van de verwoorde opties :

- elke buitenschoolse opvangvorm, van welke organisatorische aard ook, moet kwaliteitsvol zijn;
- vanuit dit uitgangspunt moet een oplossing voor de problematiek van de buitenschoolse opvang

aansluiten bij en voortbouwen op bestaande structuren en kanalen (zowel binnen onderwijs, als binnen welzijn en cultuur) en moet er ruimte zijn voor nieuwe, specifieke initiatieven voor buitenschoolse opvang;

- gezien de verwevenheid van de functie buitenschoolse opvang met veel beleidsdomeinen en de realisatie ervan in veel organisatorische vormen, is er nood aan overleg en coördinatie, zowel op Vlaams als op gemeentelijk niveau;
- de financiering moet gezamenlijk gedragen worden door overheid, ouders en initiatiefnemers.

Het rapport van de Ronde Tafel Conferentie leidde verder een sluimerend bestaan. Er werd een werkgroep opgericht waarin schillende Vlaamse kabinetten vertegenwoordigd waren om het beleid terzake voor te bereiden. Intussen groeide het aantal buitenschoolse “weerwerk-initiatieven” in Vlaanderen.

Het is belangrijk op te merken dat de “weerwerk-initiatieven” voorbehouden waren aan gemeenten als initiatiefnemer. De evolutie op het terrein ontvouwde zich dan ook binnen dit beperkte kader en volgens het vrij strikte stramien van een tewerkstellingsproject. De toekenning van de weerwerk-gesco's was daarbij gebonden aan strikte criteria :

- 1) aantonen dat op lokaal vlak overleg is gepleegd met alle betrokken organisaties en verenigingen;
- 2) een gedecentraliseerde spreiding van de opvang nastreven;
- 3) een werking hebben voor en na de schooluren, op woensdagnamiddag, op schoolvrije dagen en tijdens de schoolvakanties;
- 4) netoverschrijdend werken, d.w.z. openstaan voor alle schoolgaande kinderen van het kleuter- en lager onderwijs;
- 5) de opvang verzekeren buiten de schoollokalen; indien er vanuit het overleg duidelijke indicaties zijn, kan de opvang uitzonderlijk gebeuren in de schoollokalen maar wel in een ruimer organisatieverband en functioneel losstaand van een onderwijsinstelling;
- 6) een educatief verantwoorde vrijetijdsbesteding aanbieden in een aangepaste omgeving en met een aangepaste infrastructuur;
- 7) zich melden en toezicht vragen aan Kind en Gezin;
- 8) voorzien in de participatie van de ouders en een ouderbijdrage vragen.

Bij eerste reflectie over deze vereisten valt op dat zij niet als vanzelf hun toepassing kunnen krijgen. Niet alleen zijn ze inhoudelijk vrij strak, ook procedureel zijn ze niet evident. Het verplichte melden en toezicht vragen aan Kind en Gezin bvb. is nooit gerealiseerd. Kind en Gezin was daar inhoudelijk niet op voorbereid en is, belangrijker nog, wat de personeelsbezetting betreft hier niet op voorzien.

Uiteraard had het “weerwerk-model” positieve effecten op de tewerkstelling.

Een aantal mensen konden hierdoor aan de slag en werden ingezet voor maatschappelijk belangrijke taken. De gerealiseerde opvangmogelijkheden zijn op hun beurt ondersteunend voor mensen die uit werken gaan.

Toch moet gezegd worden dat het gehanteerde model nooit echt geïntegreerd werd in het bestaande opvanglandschap.

In het sociaal akkoord voor 1993 - 1994 werd een verdere groei a.h.w. geprogrammeerd. De federale sociale partners beslisten immers om de gelden voor opleiding en tewerkstelling voor risicogroepen nog uitsluitend voor kinderopvang te gebruiken (bij voorkeur buitenschoolse opvang, maar eventueel ook opvang van kindjes van 0 tot 3 jaar). Vanaf 1.01.1994 zou er bijkomend een “speciale bijdrage van 0.05 %” op de brutolonen aan het Fonds voor Collectieve Uitrustingen en Diensten (=FCUD) in het RKW gestort worden.

Om de overgang van de dossiers van het Tewerkstellingsfonds naar het FCUD zo soepel mogelijk te laten verlopen, werd op 27.07.1994 tussen de beide federaal bevoegde Ministers De Galan en Smet en de sociale partners een akkoord afgesloten. Daarin werd beslist dat het Tewerkstellingsfonds de reeds bestaande projecten en de in 1993 ingediende projecten alsook de verlengingen daarvan, zou afwerken. De in 1994 ingediende projecten en de nieuwe projecten zouden onverwijld naar het FCUD doorverwezen worden.

Door administratieve en juridisch-technische problemen op het niveau van het FCUD, verloopt de start van de eigenlijke dossierbehandeling moeizaam en verwarrend.

De bijdrage van 0.05 % wordt nog geïnd tot en met 31.12.1996. De verlenging ervan in een nieuw interprofessioneel akkoord is vrij onzeker.

In maart 1994 legde de toenmalige Minister van Gezin en Welzijn, Wivina Demeester, een eerste beleidsnota buitenschoolse kinderopvang neer bij de Vlaamse regering.

De beleidsnota stelt dat er nood is aan kwaliteitscriteria inzake buitenschoolse opvang die toepasselijk zijn op alle specifieke initiatieven voor buitenschoolse opvang. Om te kunnen komen tot de bepaling van dergelijke voorwaarden werd de oprichting van een Kwaliteitscommissie voorgesteld. Deze Commissie diende een pedagogisch concept en minimale kwaliteits-, toetredings- en omkaderingsnormen vast te leggen. In elk geval diende gestreefd naar initiatieven buiten de scholen met een netoverschrijdend karakter.

Procedureel instrument bij uitstek daarvoor was het lokaal overleg dat vraag en aanbod op elkaar moet afstemmen. De opties genomen door het lokaal overleg moeten immers rekening houden met de veelheid aan mogelijke opvangvormen : diensten voor opvanggezinnen, kinderdagverblijven, scholen, jeugdwerk en specifieke initiatieven voor buitenschoolse opvang.

De beleidsbrief ziet de financiering van de specifieke initiatieven voor buitenschoolse opvang via verschillende kanalen gebeuren : ouders en overheid (structureel vanuit Tewerkstelling, via Interprofessionele Akkoorden, via gemeenten en provincies) dragen bij.

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid inzake buitenschoolse opvang ligt bij de Minister bevoegd voor Gezin en Welzijn.

In mei 1995 legt de Kwaliteitscommissie Buitenschoolse Opvang haar Voorstel van Regelgeving voor aan de Minister van Gezin en Welzijn. Het neergelegde voorstel bevat een gedetailleerde regelgeving m.b.t. kwaliteit, werking en omkadering van een specifiek Initiatief voor Buitenschoolse Opvang (IBO). Procedureel ligt het accent op het belang van het lokaal overleg en een administratieve inbedding bij Kind en Gezin. Het geheel heeft expliciet oog voor het combineren van kwaliteitsvolle opvang met het realiseren van tewerkstellingsobjectieven, met name het integreren, via een goede selectie en opleiding, van laaggeschoolden.

Tot slot moet vermeld worden dat de beleidsnota van de Minister van Gezin en Welzijn van oktober '95 stelt dat m.b.t. de buitenschoolse opvang zal gewerkt worden aan een kwaliteitskader voor de functie "buitenschoolse opvang". Alle bestaande initiatieven zullen daarin zoveel mogelijk een plaats krijgen. Zo zal het ook wettelijk mogelijk gemaakt worden dat de onthaalmoeders, aangesloten bij een dienst voor opvanggezinnen, buitenschoolse opvang voor kinderen tot 12 jaar zullen mogen verzorgen.

Dit uitgangspunt voor een buitenschoolse opvangbeleid formuleerde de minister ook in zijn toespraak op het congres te Lokeren op 27 september '95 over de voorstellen van de Kwaliteitscommissie. Een citaat :

"Het fundament waarop beleidsbeslissingen i.v.m. de buitenschoolse opvang moeten voortbouwen is mijns inziens het inzicht dat deze vorm van opvang een functie is die eigenlijk in verschillende organisatorische structuren kan gerealiseerd worden. Buitenschoolse opvang is niet het exclusieve terrein van specifieke opvanginitiatieven, ook niet budgettair. Er kan en er moet ruimte zijn voor een specifieke aanpak, maar het heeft, in het licht van de algemene tendens naar soepelheid, flexibiliteit en harmonisering in de opvangsector, geen zin - als het ware geabstraheerd uit zijn natuurlijke context - een aparte en strikt afgescheiden regelgeving te installeren voor de opvang van kinderen voor en na de schooltijd en tijdens de vakantie. Elke zinvolle aanpak van de problematiek van de buitenschoolse opvang moet ingebed zijn in en verband houden met de andere projecten in het opvanglandschap".

V. Een duidelijk en congruent beleidsconcept is nodig

Het uitgebreid terugblikken op de recente evoluties in de sector van de buitenschoolse opvang laat toe enkele krachtlijnen te herkennen die tekenend zijn voor de ontwikkeling en de organisatie ervan.

Het benoemen van dergelijke hoofdaccenten is erg belangrijk. Wie immers de discussies over hoe het nu verder moet met de buitenschoolse opvang de laatste maanden gevolgd heeft, heeft moeten vaststellen dat de standpunten van de betrokken partijen eerder gepolariseerd zijn dan wel gekenmerkt worden door een consensus.

Mede-oorzaak daarvoor is ongetwijfeld het Voorstel van regelgeving van de Kwaliteitscommissie Buitenschoolse Opvang. Het was de taak van de Commissie een beperkt werkstuk af te leveren, met name een administratief en kwalitatief werkingskader voor specifieke initiatieven voor buitenschoolse opvang. Dit focussen op één specifieke opvangvorm heeft, verkeerdelijk en onterecht, maar hardnekkig, bij sommigen de indruk gewekt dat de Commissie (en dus het beleid) de uitbouw van de specifieke opvanginitiatieven beschouwt als de enige optie die gestalte kan geven aan een buitenschoolse opvangpolitiek. De sfeer en de teneur van vele opmerkingen op de studiedag te Lokeren op 27.09.'95 en op de studiedag van het NSKO in Dilbeek op 14.02.'96, waren in dit verband symptomatisch en illustratief.

De verengde blik die de perceptie vandaag de dag aldus kenmerkt, onttrekt de aandacht aan de bredere krachtlijnen die zowel meerdere beleidsdocumenten als de opvangrealiteit zelf altijd gekenmerkt hebben.

Een analyse van de onder punt IV samengevatte voorgeschiedenis leert dat volgende accenten als een constante aanwezig zijn :

1. zowel door de Ronde Tafel Conferentie als in de beleidsbrief van de vorige bevoegde minister, wordt de buitenschoolse opvang gezien als een functie die organisatorisch veelvuldig en verscheiden kan worden ingevuld : door zowel scholen, kinderdagverblijven, diensten voor opvanggezinnen, particuliere opvanggezinnen en de particuliere opvanginstellingen, als specifieke initiatieven tot en met het jeugdwerk, en de sportkampen. Al deze voorzieningen vervullen de buitenschoolse opvangfunctie.
2. de kwaliteit van de buitenschoolse opvang wordt algemeen beschouwd als de hoeksteen van een doordacht beleid. De Ronde Tafel Conferentie, de beleidsbrief, de Kwaliteitscommissie... altijd komen de noties basiskwaliteitsnormen en -criteria terug als uitgangspunt voor een mogelijke regelgeving.
3. procedureel zien we, in de beleidsdocumenten én in de groei van initiatieven, het lokaal overleg steeds weer opduiken. Het lokaal overleg als laboratorium van plaatselijk denkwerk, onderzoek en onderhandelen. Het lokaal overleg als instrument tot inventarisatie en evaluatie van vraag en aanbod.
4. de groei en de uitbouw van de sector verliep geenszins gecoördineerd en gestructureerd. Er was en is een gebrek aan overzichtelijkheid, bevoegdheidsbepaling, -afbakening en overleg, doorzichtige en zekere geldstromen. Budgettai-

re en beleidsmatige versnippering kenmerken de voorbije 7 jaar...

5. de kapstok voor de uitbouw van de specifieke initiatieven buitenschoolse opvang was een tewerkstellingsproject.

Vanuit de beschreven krachtlijnen, kunnen volgende contouren van een toekomstgericht buitenschools opvangbeleid gedistilleerd worden :

1. elke zinvolle aanpak van de problematiek van de buitenschoolse opvang moet ingebed zijn in en verband houden met de andere projecten in het opvanglandschap in zijn ruimste betekenis : een meersporen-beleid is noodzakelijk.
2. een concrete invulling van wat kwaliteit is moet een passend en kindvriendelijk opvangkader garanderen, ongeacht de concrete organisatorische vorm. Het uitgangspunt moet de bekommernis voor het welzijn van het kind zijn.
3. het lokaal overleg moet procedureel centraal staan. Het lokaal overleg is o.m. noodzakelijk om te vermijden dat tussen plaatselijke initiatieven van allerlei soort, specifieke initiatieven, erkende dagopvangvoorzieningen, particuliere opvanginstellingen, scholen, speelplein- en vakantiewerking, misverstanden ontstaan met inefficiëntie en versnippering van middelen als gevolg. Het lokaal overleg is essentieel, ook als factor van programmatie, m.a.w. als niveau waarop mee wordt bepaald of, en zo ja op welke manier, het bestaande opvangaanbod in een gemeente best wordt uitgebreid.
4. elke dossierbehandeling en toekomstige beslissingslijn moet uitgaan van de notie decentralisatie. Binnen een algemeen kader moet het gedecentraliseerde niveau werkingsmogelijkheden en vrijheid van initiatief kennen.
5. het is belangrijk de noodzaak te onderkennen om het gevarieerd buitenschools opvangveld logisch te vatten in een globaal organisatorisch concept, waarin aan onderlinge verbanden, specifieke bevoegdheden en algemeen geldende basiselementen een eenduidige plaats wordt toegekend.

Een dergelijk organisatorisch concept moet worden geschraagd door structurele budgettaire pijlers.

6. een beleid t.o.v. een gediversifieerde sector als de buitenschoolse opvang, moet oog hebben voor evenwicht m.b.t. de personeelsbezetting, rekening houdend met de specifieke organisatievorm, opvangopdracht en het eigen wettelijk kader van een voorziening. In dit verband is het onderscheid tussen de buitenschoolse opvang die nauw bij de school aansluit (vóór- en naschools, woensdagnamiddag) en buitenschoolse opvang voor langere periodes (vakantiedagen) zeker van belang. De behoeften en verwachtingen van ouders, kinderen én initiatiefnemers liggen binnen deze tweedeling immers anders.
7. het is echter geenszins de bedoeling om te raken aan het globale tewerkstellingsvolume.

Integendeel, er kan gestreefd worden om de sector buitenschoolse kinderopvang verder te betrekken in het tewerkstellingsbeleid, en zo ruimere tewerkstellingsperspectieven te creëren. Verdere samenspraak met de bevoegde Minister van Tewerkstelling en Arbeid is daarbij aangewezen.

8. de momenteel versnipperde opvangrealiteit mag geen verkrampd streven naar een doorgedreven en dwingend reglementair keurslijf voden. Meer aangewezen is het creëren van een breed kader waarbinnen zich initiatieven soepel en creatief, maar altijd kwalitatief goed uitgebouwd, kunnen ontwikkelen. Deregulering is de leidraad en het richtsnoer voor een beleid, niet het opstapelen van regels en regeltjes.

VI. Kwaliteit, een hoofdstuk apart

Een kwalitatieve opvang, die inspeelt op de noden van het kind, wordt gezien als fundament voor en uitgangspunt van een regelgeving buitenschoolse opvang.

Een dergelijke invalshoek sluit bovendien aan bij de algemene tendens tot integraal kwaliteitsdenken op alle niveaus en beleidsdomeinen binnen de Vlaamse Gemeenschap, alsook bij recente ontwikkelingen op dat vlak binnen de sector van de kinderopvang. Daarbij moet gewezen worden op de kwaliteitssschalen die de inspectie van Kind en Gezin hanteert in de kinderdagverblijven. Via concrete observaties van het pedagogische gebeuren in verschillende leefgroepen van een kinderdagverblijf maken ze een evaluatie van het opvangaanbod mogelijk. Via toetsingselementen als o.m. flexibiliteit, individualiseren, veiligheid en structureren, is een grondige appreciatie, en indien nodig, bijsturing van de pedagogische aanpak in een specifieke leefgroep mogelijk. De waarde van dit instrument wordt Europees gewaardeerd en zal de komende jaren een onvervangbare rol spelen in kwaliteitscontrole, de kwaliteitsbegeleiding en -bevordering van de Vlaamse kinderopvangsector.

Voor de buitenschoolse opvang kunnen kwaliteitscriteria, zoals de zaken er nu voorstaan, in eerste instantie niet anders dan algemeen zijn. Ze moeten immers toepasbaar zijn op en controleerbaar in diverse opvangvormen. De kwaliteitscriteria zijn echter wel fundamenteel. Ze zijn de gemeenschappelijke noemer van om het even welke vorm van buitenschoolse opvang in om het even welke setting. Het zijn geen kwaliteitseisen als keurslijf, maar enkele algemeen aanvaarde voorwaarden voor een kwaliteitsvolle buitenschoolse opvang, gezien vanuit het belang van het kind, onder de vorm van een kwaliteitscharter. Voortbouwend daarop zullen, gekoppeld aan de specifieke organisatorische opvangvorm, bijkomende kwaliteitsbepalingen geformuleerd moeten worden. Bepaalde initiatieven zullen bijkomend, vanuit de eigen sector, specifieke voorwaarden opgelegd krijgen. Kind en Gezin bvb. stelt eisen aan erkende kinderdagverblijven, diensten voor opvanggezinnen en particuliere voorzieningen. Het jeugdwerk kent even-

eens specifieke kwalitatieve normen. Deze bijkomende normen, die ook voor de IBO's vastgelegd zullen worden, zullen o.m. betrekking hebben op infrastructuur en personeelsbezetting, zodat ze de uiteindelijke verdeling van middelen zullen beïnvloeden.

Omwille van het belang van de kwaliteitscriteria, verdient de kwaliteitsbekommernis een hoofdstuk apart. Een hoofdstuk waarin geprobeerd wordt, bij wijze van kwaliteitscharter, een eerste invulling van minimale kwaliteitsnormen te geven.

De geschikte bron van inspiratie daarbij is ongetwijfeld het Voorstel van regelgeving van de Kwaliteitscommissie Buitenschoolse Opvang. Veel bepalingen van de Commissie over de kwaliteit van de opvang zijn immers algemeen geformuleerd en omspannen de verschillende organisatievormen.

Als eerste ontwerp van kwaliteitscharter, geven wij volgende bepalingen :

1. m.b.t. de pedagogische werking

De initiatiefnemers voorzien in een pedagogisch verantwoorde en kwaliteitsvolle opvang. Dit betekent dat :

- het initiatief erop toeziet dat de opvangtijd per dag de draagkracht van het kind niet overschrijdt;
- de opvang gebeurt in een “huiselijke sfeer”. Dit komt onder meer tot uiting in de gezellige inrichting van de ruimtes, het warme onthaal van de kinderen, de informele en persoonlijke omgang met de kinderen;
- grote groepen worden vermeden. Daartoe kan men de groep opdelen in subgroepen. Gemengde leeftijdsgroepen zijn hierbij wenselijk voor de sociale ontplooiing van de kinderen. Bij de groepsindeling wordt ook rekening gehouden met de spontane voorkeuren van de kinderen ;
- de vrije keuze en het initiatief van de kinderen - binnen een gestructureerd kader - primeren. Kinderen moeten kunnen kiezen of ze zich willen uitleven in motorisch spel of eerder rustig willen spelen of rusten; of ze alleen willen spelen of in groep, met of zonder volwassene, binnen of buiten. Bepaalde activiteiten, zoals het eetmaal, dienen door de begeleiding gestructureerd te worden. Tijdens de vakantiedagen en op woensdagnamiddag is het nodig een gevarieerd spelaanbod te ontwikkelen waar kinderen vrij kunnen aan deelnemen. Daarbij wordt specifiek en gericht gewerkt naar diverse leeftijdsgroepen;
- een en ander veronderstelt uiteraard ook het voorzien van aangepast spelmateriaal ;
- de kinderen worden gestimuleerd in hun zelfvertrouwen door hen aan te spreken op hun vaardigheden, door rekening te houden met hun voorkeuren en door hun eigen initiatief te bevorderen;

- er aandacht wordt besteed aan de wijze waarop de kinderen met elkaar omgaan;
- de kinderen waar mogelijk betrokken worden bij het opstellen of wijzigen van de leefregels, het inrichten van de ruimte, het organiseren van de activiteiten, het reilen en zeilen van de opvang.

2. m.b.t. veiligheid en gezondheid

- het organiserend bestuur waakt permanent over en zorgt voor een veilige en gezonde opvangomgeving voor de kinderen;
- de kinderen verplaatsen zich altijd onder begeleiding tussen opvangvoorziening en school;
- op elke locatie zijn voor elk opgevangen kind adres en telefoonnummer(s) van de ouder(s) - thuis en op het werk - beschikbaar.

3. m.b.t. ouderparticipatie

Ouders moeten zoveel mogelijk betrokken worden bij de opvang van de kinderen. Deze betrokkenheid moet worden verwezenlijkt op volgende wijze:

- ouders nemen bij de inschrijving kennis van het geldende huishoudelijk reglement;
- de breng- en haalcontacten met ouders gebeuren op zo'n manier dat wederzijds vertrouwen versterkt wordt. De nodige tijd en ruimte worden hiervoor vrijgemaakt;
- ouders worden regelmatig geïnformeerd over de gang van zaken in het opvanginitiatief;
- aan de ouders wordt informatie gevraagd over de aanpak en het gedrag van het kind; de vereiste individuele inlichtingsfiche wordt door de ouders ingevuld;
- ouders kunnen betrokken worden bij de organisatie van activiteiten;
- ouders hebben een klachtrecht bij de ombudsdienst van Kind en Gezin.

Belangrijk is dat het kwaliteitscharter kadert in een kwaliteitsdenken dat kan omschreven worden als een continu proces van werken aan verbetering, als een structureel aandachtspunt voor het beleid én de initiatieven. Belangrijk hierbij is de lokale overheid en de initiatieven zelf zoveel mogelijk te responsabiliseren. Hoe dit via het lokaal overleg, met steun vanuit Kind en Gezin, organisatorisch gestalte kan krijgen, wordt verder toegelicht. Essentieel is in elk geval dat alle initiatiefnemers die de functie buitenschoolse kinderopvang daadwerkelijk opnemen gestimuleerd worden om aan de kwaliteitsverwachtingen van het charter te voldoen.

VII. Proeve van organisatorisch concept

1. Een belangrijke voorafgaandelijke voorwaarde voor een efficiënt beleid, dit is genoegzaam gebleken uit het bovenstaande, is de duidelijke toewijzing van een coördinerende functie. Zowel vanuit de beleidsbrief van de toenmalige Minister van Gezin en Welzijn van maart '94, als vanuit de inhoudelijke aard van de buitenschoolse opvang zelf, komt deze taak de minister van Welzijn en Gezin toe. De opdracht is beperkt in die zin dat ze met respect voor de bestaande bevoegdheden van resp. cultuur, welzijn, onderwijs, tewerkstelling en arbeid neerkomt op een waken over consistentie op inhoudelijk, kwalitatief en regelgevend vlak, en dit vanuit en m.b.t. de functie buitenschoolse opvang.
2. Het uit te voeren beleid is een meersporenbeleid.

De buitenschoolse opvangfunctie kan zowel in bestaande dagopvangvoorzieningen en initiatieven voor buitenschoolse opvang als in het jeugdwerk, de scholen en sportkampen gerealiseerd worden.

Het jeugdwerk en de sportkampen vallen onder een eigen, specifiek wettelijk kader, met eigen subsidiëeringsvoorwaarden en met een autonome kwaliteits(controle). De scholen bouwen op hun manier een netwerk buitenschoolse opvang uit.

De dagopvangvoorzieningen die onder Kind en Gezin ressorteren bieden momenteel buitenschoolse opvang aan voor kinderen van 3 tot 6 jaar. De specifieke initiatieven voor buitenschoolse opvang (IBO's) werken vandaag in een onzeker en weinig duidelijk regelgevend kader. Voor deze twee opvangvormen -de enige die voor subsidiëring vanuit Welzijn en Gezin in aanmerking komen- is dan ook een aanpassing of verdere vormgeving van de regelgeving noodzakelijk.

Het optimaliseren van de functie buitenschoolse opvang in de dag-opvangvoorzieningen veronderstelt een aanpassing van het bestaande regelgevende kader in die zin dat de opvangleeftijd, nu beperkt tot 6 jaar, wordt uitgebreid tot 12 jaar.

Het creëren van een nieuw, eenvoudig regelgevend kader voor initiatieven buitenschoolse opvang (IBO) past de bestaande initiatieven in een globaal organisatorisch concept in en ontwikkelt een structuur waarbinnen de specifieke projecten realistische ontstaans- en levenskansen krijgen.

Bij dit alles weze nog eens het onderscheid benadrukt tussen buitenschoolse opvang die dicht bij de school aansluit (voor- en naschools) en opvang van langere duur of periodes (vakantiedagen), omdat dit verschil gekenmerkt wordt door andere behoeften en verwachtingen.

3. Ten einde de verschillen tussen de diverse organisatievormen op het terrein te overbruggen en te komen tot een organische band tussen de verschillende opvangvormen, zijn 2 instrumenten essentieel. Twee instrumenten die dwars doorheen verschillende bevoegdheden en organisatievormen een koppeling bewerkstelligen en zowel kwalitatieve als procedurele eenheid smeden.

Inhoudelijk is er het kwaliteitscharter dat als norm en evaluatie-criterium geldt voor de functie buitenschoolse opvang, in welke organisatorische vorm ook gerealiseerd.

In de uitbouw van de buitenschoolse opvang zal het gemeentelijk, zo nodig intergemeentelijk, overleg, met oog voor de specificiteit van de plaatselijke situatie, de buitenschoolse opvangfunctie naar de meest aangewezen organisatorische vorm vertalen. Het is daarbij noodzakelijk om de verschillende initiatieven op elkaar af te stemmen in het licht van de reële behoeften van de plaatselijke gemeenschap.

Het lokaal overleg denkt ook na over en treedt stimulerend op m.b.t. het genereren van de noodzakelijke financiële middelen.

Initiatiefnemer van het lokaal overleg is de gemeente. Zij begeleidt en ondersteunt het lokaal overleg zodat een plaatselijk beleidsplan BKO kan opgesteld worden dat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de gemeenteraad.

Het gemeentelijk lokaal overleg is een permanent instrument dat sturend en coördinerend optreedt m.b.t. de evaluatie van bestaande initiatieven en het begeleiden van het opzetten van nieuwe initiatieven.

De gemeente kan uiteraard als dat noodzakelijk blijkt en ondersteund wordt door een gunstig advies van het lokaal overleg en een goedkeuring door de gemeenteraad, zelf overgaan tot de oprichting van een specifiek initiatief, eventueel via een daartoe opgerichte VZW.

Op basis van het kwaliteitscharter komt het gemeentelijk overleg tot een lijst van "weerhouden initiatieven". Deze initiatieven worden aan de ouders van de betrokken gemeente overgemaakt als zijnde erkende en dus kwaliteitsvolle buitenschoolse opvangmogelijkheden.

Bijkomend let het overleg erop dat de initiatieven gedragen worden door arbeidsrechtelijk correcte tewerkstelling. In dit kader is eveneens van belang dat via het overleg mogelijkheden gecreëerd of bestendigd worden voor vrijwillige inzet of voor nieuwe vormen van tewerkstelling.

De gemeente, tot slot, beslist zelf bij welke dienst ze de structuur van het lokaal overleg organisatorisch inpast.

Voor Brussel zal het lokaal overleg toevertrouwd worden aan de VGC.

4. Bij dit alles kan het gemeentelijk lokaal overleg rekenen op ondersteuning vanuit Kind en Gezin. Er kan overwogen worden binnen Kind

en Gezin, zeker in de periode waarin de gemeenten hun lokaal overleg opstarten, op provinciaal niveau een cel te installeren die inhoudelijk en administratief aan procesbegeleiding doet.

Daarnaast vervult Kind en Gezin een sleutelrol in het geheel doordat zij kwaliteitsbevorderend en kwaliteitsbewakend optreedt. Zij doet dit door de inhoudelijke invulling van het kwaliteitscharter, en de toepassing ervan via het lokaal overleg, op te volgen en zo nodig bij te sturen.

De concrete invulling van deze gediversifieerde activiteiten, van procesbegeleiding over inhoudelijke ondersteuning en kwaliteitsbevordering tot controle, moet in overleg met Kind en Gezin, met oog voor de personele mogelijkheden en consequenties, gestalte krijgen.

Uiteraard wordt Kind en Gezin ook betrokken bij het te voeren erkenningsbeleid van de subsidiëerbare initiatieven, de diensten voor opvanggezinnen, de kinderdagverblijven en, wat nieuw is, de specifieke IBO's.

Het hierboven kort beschreven concept wordt in een document als bijlage 1 schematisch uitgetekend.

VIII. Van concept naar realisatie : definiëren, verkennen en plannen

1. Definiëren en verkennen

Het beschreven concept waarbij, als basisuitgangspunt, wordt gesteld dat buitenschoolse opvang een functie is die organisatorisch verscheiden kan worden ingevuld, veronderstelt uiteraard aandacht voor de verschillende realisatievormen.

Daarbij is het noodzakelijk de opdracht en de reikwijdte van de verschillende opvangvormen te omschrijven en te definiëren. Het geven van een plaats binnen een ruimer structureel geheel impliceert immers ook het afgrenzen van taken en bevoegdheden.

Vooraleer in die context voor elke organisatievorm apart een plaatsbepaling binnen het globale concept te formuleren, wordt illustratief, naar enkele cijfers verwezen die het belang van de verschillende actoren aangeven. Uit deze indicatieve cijfers in bijlage 2 blijkt de relevantie, zelfs de noodzaak, van een veelzijdige aanpak van de buitenschoolse opvangproblematiek.

Een plaatsbepaling voor elke organisatievorm.

- 1.a. Schoolgebonden opvang bevat de opvang tijdens een beperkte periode vóór en na de school, de opvang tijdens de middagpauze en, eventueel, de opvang op woensdagnamiddag.

Deze opvang is kwantitatief zeer betekenisvol. De school beantwoordt met het aanbod

aan de grote behoefte aan kortstondige opvang.

Het optimaliseren van deze opvangstructuur veronderstelt een tweeledige benadering : naast het installeren van een passend kwalitatief kader, is er nood aan een voldoende ondersteuning.

Het kwalitatief denkspoor is al duidelijk aanwezig. Het kwaliteitscharter kan hier, als referentiekader, bijkomende impulsen geven.

De logistieke en budgettaire mogelijkheden moeten, in het licht van de plaats van de schoolbetrokken opvang binnen het ruimere organisatorische concept, met name wat betreft de specifieke schoolgebonden opvangmomenten, geëvalueerd worden.

Het is wenselijk de ontwikkeling en opvolging van een dergelijke operatie binnen de onderwijsstructuren en -bevoegdheden te laten verlopen. Toezicht en financiering worden bij voorkeur daar geregeld, evenals het stellen van (eventuele) normen m.b.t. personeelsbezetting en infrastructuur. De dwarsverbinding met andere vormen binnen het buitenschoolse opvangveld is vervat in het kwalitatieve accent (kwaliteitscharter) en in de procedurele verankering in het lokaal overleg.

- 1.b. Voor de initiatieven voor buitenschoolse opvang (IBO's) moet een nieuw wettelijk kader gecreëerd worden. Rekening houdend met het globale organisatorische concept en met de nood aan onderlinge evenwichten, zal het advies dat ter zake werd geformuleerd door de kwaliteitscommissie buitenschoolse opvang, vanuit een perspectief van deregulering en met oog voor de bestaande werking van de projecten, moeten aangepast worden. Alvast de bepalingen m.b.t. infrastructuur, personeelsomkadering en administratieve procedure, zullen daarbij geheroriënteerd moeten worden. Een meer algemene normering moet een flexibele invulling mogelijk maken. Met betrekking tot de personele omkadering kan bvb. geopteerd worden voor bepalingen rond werving, selectie, vorming en bijscholing i.p.v. het prioritair stellen van diplomavereisten.

Het is niet aangewezen, gezien ook de gepolariseerde discussie in dit verband, binnen het bestek van deze nota en op dit moment cijfermatig normen te formuleren voor een IBO-regelgeving. Een inventaris en (steekproefsgewijze) toetsing van de bezettingsgegevens, infrastructurele kenmerken en personeelsnormen (zowel m.b.t. aantallen als opleidingsvereisten) van de bestaande initiatieven en wettelijke bepalingen zullen als basisgegevens fungeren.

Ter overweging en als aanzet tot de discussie worden hier enkele denkpijlen verwoord. Een eenvoudige en doorzichtige IBO-regel-

geving zal soepel moeten zijn met betrekking tot o.m.

- de vereiste opvangmomenten (voor- en naschoolse opvang hoeft niet per se, opvang in schoolvrije periodes is wel belangrijk);
- de infrastructuur (schoollokalen worden niet uitgesloten, met dien verstande dat de opvang op schooldagen en op woensdagnamiddag wel kan doorgaan op een school (decentraal), maar niet in een klassiek klaslokaal. De besteding van de middelen dient te gebeuren op een voor alle scholen gelijke wijze. Op snipperdagen en tijdens de vakantieperiodes wordt de opvang centraal georganiseerd, op een locatie die niet schoolgebonden is en die noch aanleiding kan geven tot een concurrentiestrijd tussen scholen, noch kan impliceren dat één school wordt bevoordeeld);

Indien het omwille van plaatselijke omstandigheden aangewezen zou zijn om de centrale opvang toch in een schoolgebonden infrastructuur of gedecentraliseerd te laten plaatsvinden, dan kan de gemeente of de vzw aan wie ze de organisatie toevertrouwt, daartoe overgaan, op een voor alle scholen gelijke wijze.

Uiteraard moeten de locaties in elk geval voldoen aan de (nog vast te leggen) kwaliteitseisen.);

- de professionalisering, de inschakeling van vrijwilligers... Daarbij moet vorming en opleiding van de medewerkers absoluut worden gestimuleerd, niet alleen in functie van een kwaliteitsvolle opvang, maar ook in functie van het bieden van kansen voor opleiding en tewerkstelling van mensen met weinig kansen op de arbeidsmarkt;
- de vorming zelf (vormingsprogramma's voor medewerkers moeten een erkenning krijgen van Kind en Gezin...).

Voor een goed begrip van de situatie en om te komen tot een logische plaatsbepaling van de IBO's binnen het geheel, beschrijven we allereerst de werking van de bestaande initiatieven voor buitenschoolse opvang.

Met betrekking tot organisatie en omkadering werken ze vrij analoog. Nagenoeg alle bestaande initiatieven doen beroep op weerwerk-gesco's, gekaderd in protocollen afgesloten tussen de minister van tewerkstelling en de subregionale tewerkstellingscomités. De opleiding van de weer-werkers werd verzorgd door het Vlaams Comité voor de opvoeding van het Jonge Kind (VCJK) en de Vlaamse Dienst voor Kinderopvang (VDKO). Hiervoor werden samenwerkingsakkoorden afgesloten met de VDAB. De projecten werken bovendien met lokale en arrondissementale of provinciale coördinatoren die door het Tewerkstellingsfonds werden betoelaagd. Het administratief-technisch

toezicht op de coördinatoren en weer-werkers gebeurt door de gemeenten. Het inhoudelijk toezicht gebeurt door zgn. kwaliteitscommissies die in de vorm van VZW's opgericht worden van zodra een protocol met het subregionaal tewerkstellingscomité afgesloten wordt. In deze protocollen wordt o.m. uitdrukkelijk bepaald dat melding aan en toezicht van Kind en Gezin noodzakelijk is.

De centra moeten Kind en Gezin verplicht contacteren, maar deze instelling kan de controles momenteel niet uitvoeren omdat ze daar, zoals al vermeld, het personeel niet voor heeft en omdat nog geen algemeen geldende kwaliteitscriteria werden uitgewerkt.

Belangrijk in de huidige context en illustratief voor het gebrek aan coördinatie de laatste jaren in de sector buitenschoolse opvang, is het gegeven dat de specifieke initiatieven voor buitenschoolse opvang op het overkoepelende niveau, gediversifieerd georganiseerd zijn.

Voor de provincie Limburg is er de Provinciale Commissie voor Buitenschoolse Opvang, waarbij Kind en Gezin wel een controlerende en toezichthoudende functie uitoefent. De andere voorzieningen in Vlaanderen ressorteren deels onder het VOB (Vlaams Overleg Buitenschoolse Opvang), en werken deels op autonome basis. Daarnaast zijn er een aantal projecten die, buiten de weer-werkcontext om, op een kwaliteitsvol niveau een specifiek buitenschools opvangaanbod creëerden en in stand houden (bvb. De Petteflet, Stekelbees...).

In functie van de integratie van dit feitelijk bestaande opvangnetwerk in het beschreven organisatorische concept, is het aangewezen om de bestaande werking van de initiatieven te evalueren, zowel kwalitatief, als m.b.t. de efficiëntie van de geleverde prestaties en de relevantie zelf van het project. Deze operatie moet deze initiatieven zekerheid geven om in de toekomst verder het project te kunnen ontwikkelen.

De integratie van de IBO's in een nieuw wetelijk kader moet ook gepaard gaan met een advies van het gemeentelijk lokaal overleg.

- 1.c. Het optimaliseren van de buitenschoolse opvangfunctie van de onder toezicht staande particuliere opvangvoorzieningen en de door Kind en Gezin erkende en gesubsidieerde diensten voor opvanggezinnen en kinderdagverblijven, in het licht van de mogelijke opvang van ook 6- tot 12-jarigen, veronderstelt in elk geval wijzigingen van de bestaande regelgeving.

In eerste instantie moet uitgemaakt worden of het nodig en/of wenselijk is dat alle dagopvangvoorzieningen voor een dergelijke operatie in aanmerking komen. De huidige budgettaire situatie van Kind en Gezin moet hierin mee verrekend worden.

Belangrijk is ook dat de wijzigingen in de wetgevingen minimaal zijn en rechtstreeks aansluiten bij wat er al is en het onderlinge evenwicht binnen de sector vrijwaren. De nu geldende bepalingen voor de dagopvang zijn al vrij complex. Substantiële wijzigingen aanbrengen kan een regelgevend domino-effect veroorzaken...

In wat volgt wordt schematisch, en per soort opvangvoorziening, een denkpiste aangegeven.

Artikel 7, § 1 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 21.12.1983 bepaalt de modaliteiten voor de buitenschoolse opvang van kinderen tussen 3 en 6 in het kinderdagverblijf.

Artikel 7, § 2 stelt dat deze buitenschoolse opvang (momenteel niet gesubsidieerd) ook in een apart lokaal kan op voorwaarde dat :

- het apart lokaal met het kinderdagverblijf één complex vormt;
- de oppervlakte en inrichting van het lokaal aangepast zijn;
- het aantal opgevangen kinderen nooit hoger is dan 30 per apart lokaal, en de 2/3 van de capaciteit van het kinderdagverblijf niet overschrijdt;
- dat tenminste 1 personeelslid per lokaal op schooldagen aanwezig is en 2 personeelsleden per 20 kinderen op schoolvrije dagen.

Deze bepaling kan een aanknopingspunt zijn voor een verruiming van de buitenschoolse opvang in kinderdagverblijven.

Het bewuste artikel, illustreert dat de regelgeving momenteel reeds voorziet in een summier kader dat niet van overregulering kan worden verdacht. Het moet dus mogelijk zijn ook de werking van specifieke initiatieven buitenschoolse opvang te kaderen binnen de voornoemde algemene krijtlijnen.

Als de werking van de diensten voor opvanggezinnen wordt uitgebreid dan raakt dit in wezen niet aan het functioneren ervan. De wijziging situeert zich op het niveau van het opvanggezin en is dus wellicht reglementair beheersbaar.

Het werken met opvanggezinnen is zeker relevant in landelijke streken waar het niet vanzelfsprekend is te kunnen beschikken over gebouwen die centraal gelegen en goed bereikbaar zijn.

De particuliere opvanggezinnen en opvanginstellingen kunnen, mits zij voldoen aan zowel administratieve als materiële en pedagogische minimumvereisten, werken onder toezicht van Kind en Gezin. Gezien de kleinschaligheid van het opvangmilieu, gezien ook de nu geldende regelgeving als raamwerk kan beschouwd worden waarbinnen aanpassingen mogelijk zijn, moet een uitbreiding

van de leeftijd van opgevangen kinderen van 6 tot 12 jaar op relatief korte termijn kunnen.

Besluitend kan gesteld worden dat Kind en Gezin op korte termijn concrete voorstellen tot verruiming van de reglementering inzake dagopvang kan uitwerken, met, afhankelijk van de uiteindelijke concrete invulling, een beschrijving van de grootte-orde van de financiële implicaties.

- 1.d. De prioritaire opdracht van de sportkampen en het jeugdwerk is niet de buitenschoolse opvang van kinderen. Dit neemt niet weg dat doorheen de verschillende activiteiten in bepaalde periodes een buitenschoolse opvangfunctie wordt vervuld. Het benoemen van deze functie en het expliciet plaatsen ervan in een globaal concept voor de buitenschoolse opvang kan leiden tot het optimaliseren ervan. Specifieke kwalitatieve aandacht is ook hier de noodzakelijke hefboom daartoe.

Ook hier kan het kwaliteitscharter de leidraad zijn. Het spreekt vanzelf dat elke evolutie dient te kaderen binnen de eigenheid en de budgetten van cultuur. De daar geldende regelgeving en toezichtskaders blijven de norm, evenals de bepalingen m.b.t. begeleidingscriteria en infrastructuur.

Specifiek wat het jeugdwerk betreft, speelt het gemeentelijk niveau al een belangrijke rol. In veel gevallen stelt ze infrastructuur ter beschikking. In het kader van de decentralisatie van het jeugdwerk is er het jeugdwerkbeleidsplan. In deze verplichte driejaarlijkse planning moet ruimte gemaakt worden voor een visie op en concrete acties rond de opvangfunctie binnen het gemeentelijk jeugdwerk.

2. Plannen

Het spreekt vanzelf dat het invoeren en realiseren van een globale visie op de buitenschoolse opvang, zeker in het licht van de versnippering en onduidelijkheid van de laatste jaren, niet als vanzelf gaat. Het zou daarom goed zijn dat de coördinerende opdracht waarbij de minister van Gezin en Welzijn waakt over de consistentie m.b.t. de realisatie van de buitenschoolse opvangfunctie, geschraagd wordt door een technische werkgroep die de implementatie van het beschreven organisatorisch concept begeleidt.

De taak van een dergelijke werkgroep, in opdracht van de Minister van Gezin en Welzijn, bestaat erin de noodzakelijke wijzigingen die het globale organisatorische concept op regelgevend vlak met zich meebrengen, op te volgen en te coördineren. Aandacht voor analogie tussen de verschillende organisatievormen (o.a. wat betreft de ouderbijdragen) is daarbij essentieel.

Belangrijk is ook dat de werkgroep uit een beperkt aantal mensen bestaat. Het is immers niet de

bedoeling nogmaals te onderzoeken hoe de buitenschoolse opvang kan georganiseerd worden. Het is de taak van de werkgroep, waaraan o.m. Kind en Gezin en het kabinet van Gezin en Welzijn zouden participeren, op korte termijn de uitvoering te waarborgen van het in deze nota geschetste stramien.

Vertrekkend van een consensus over het globale concept kan de taak van de technische werkgroep als volgt omschreven worden :

- a. definitief vastleggen van het kwaliteitscharter;
- b. procedureel invullen en vastleggen opdrachten van het lokaal overleg (met inbegrip van rol van Kind en Gezin);
- c. vastleggen werkings-, subsidiërings- en ouderbijdrageregels voor realiseren van buitenschoolse opvangfunctie tot 12 jaar in kinderdagverblijven, diensten voor opvanggezinnen, particuliere opvangvoorzieningen;
- d. vastleggen van werkings-, subsidiërings- en ouderbijdrageregels voor IBO's (met inbegrip van bepaling van de mogelijke rol en functie van huidige lokale en arrondissementale coördinatoren);
- e. vastleggen van administratieve erkenningsprocedure voor de IBO's.

Het spreekt vanzelf dat, gelijklopend aan de werkzaamheden van deze werkgroep, ook politiek overleg noodzakelijk is. Zo moeten o.m. de haalbaarheid en de invoeringsmodaliteiten van het lokaal overleg besproken worden met de voor de gemeenten bevoegde instanties.

Ook m.b.t. de plaats van onderwijs en cultuur, inzonderheid het jeugdwerk, is overleg nodig.

Uit hetgeen volgt onder de hoofding "IX. Het sluitstuk : budgettaire duidelijkheid, zekerheid en gelijke behandeling", zal de noodzaak van dringend politiek handelen met nadruk blijken.

IX. Het sluitstuk : budgettaire duidelijkheid, zekerheid en gelijke behandeling

De realisatie van het voorgestelde organisatorisch concept is afhankelijk van een duidelijk en zeker budget.

Het zal, gezien de vele organisatorische vormen van de functie buitenschoolse opvang, onmogelijk zijn de bestaande geldstromen in één bedding samen te brengen. Wat wel moet kunnen en noodzakelijk is, is het bestendigen van engagementen en investeringen via meer homogene kanalen dan dat nu het geval is.

In deze context kunnen we volgend beeld van "de versnippering" schetsen :

- de schoolbetrokken opvang gebruikt in een aantal gevallen onderwijsmiddelen, kan soms beroep doen op subsidies van de gemeente, steunt in veel gevallen op een oudercomité of

vriendenkring, en ontvangt (vrij lage) ouderbijdragen;

- de jeugdwerk- en sportinitiatieven draaien binnen de beschikbare budgetten van cultuur, ook aangevuld met (vrij lage) ouderbijdragen, en kunnen vaak ook rekenen op extra ondersteuning door de gemeente.
- de door Kind en Gezin erkende en gesubsidieerde voorzieningen ressorteren onder de Welzijn-begroting. Zij hanteren een aan het inkomen gekoppelde ouderbijdrageschaal;
- de onder toezicht van Kind en Gezin staande particuliere initiatieven werken zonder overheidssteun;
- de initiatieven voor buitenschoolse opvang ontvangen gelden uit verschillende hoeken (zie ook punt IV Voorgeschiedenis) :
 - Weerwerkactie
 - Interprofessionele Akkoorden (Tewerkstellingsfonds - nu FCUD)
 - Gemeentelijke middelen (o.a. opleg Weerwerk - gesco's en infrastructuur)
 - Ouderbijdragen (beperkt en niet analoog binnen de sector)

Er bestaat dus op het terrein een situatie waarbij, in essentie, een tweeledige geldstroom de buitenschoolse opvangfunctie voedt.

Enerzijds is er binnen de verschillende bevoegdheidsdomeinen een bestaand regelgevend kader en een recurrente subsidiëring.

Anderzijds worden extra middelen gegenereerd zoals het weerwerk-pakket (met daarbij aansluitend een gemeentelijke ondersteuning) en de gelden uit het Interprofessioneel Akkoord.

Hoger is reeds geschetst hoe het weerwerk-kader het ontstaan van de IBO's begeleidt. Belangrijk is dat hier grote sommen in het geding zijn. De beleidsbrief van de vorige minister van maart '94 vermeldt ter zake :

"De Vlaamse minister van Tewerkstelling heeft specifiek voor lokale projecten van buitenschoolse opvang een contingent van 1.066 FTE gesubsidieerde contractuelen gereserveerd in het kader van de weerwerk-actie. Dit vertegenwoordigt een maximaal subsidiebedrag van 548,5 à 624,9 miljoen fr."

Dit is echter een theoretisch contingent. Op vandaag blijkt uit informatie van de bevoegde Minister, dat momenteel 465 FTE, ter waarde van ± 280 M zijn opgenomen. Meer middelen werden nooit en worden in 1996 ook niet voorzien. Er zal moeten nagegaan worden of en hoe een verdere uitbreiding kan bereikt worden.

De bijdrage van de gemeente (opleg gesco's + vaak infrastructuur) is ook zeer betekenisvol.

De gelden voortkomend uit de Interprofessionele Akkoorden, te verdelen door het FCUD op nationaal niveau, aan buitenschoolse én

andere opvanginitiatieven, volgens specifieke FCUD-criteria, belopen $\pm$ 290 M voor 1994, $\pm$ 750 M voor 1995 en nog eens $\pm$ 750 M voor 1996.

Als in deze nota, op organisatorisch vlak, één globaal concept buitenschoolse opvang wordt voorgesteld, dan ligt het in de logica der dingen dat daarop ook een eenduidige financiële input aansluit. Een efficiënte beleidsstrategie houdt dan ook in dat de vermelde tweeledigheid m.b.t. de geldstroom wordt opgeheven.

Op dit vlak is een breuk met het verleden noodzakelijk. Financiële middelen en bevoegdheden moeten in elkaar overgaan.

Bij het realiseren van het sluitstuk van het Vlaams opvangbeleid met name budgettaire duidelijkheid, zekerheid en gelijke behandeling, moeten volgende voorwaarden aangestipt :

- de eigen budgettaire verantwoordelijkheid van de Minister van Cultuur, Gezin en Welzijn en van onderwijs m.b.t. de buitenschoolse opvangfunctie;
- het voorhanden zijn van een eenduidige geldstroom die de nu (binnen de Vlaamse gemeenschap en tussen het gemeenschap- en het federaal niveau) versnipperde gelden (weerwerk-sociale partners) bevat. In die context is het belangrijk te onderlijnen dat met collega Minister T. Kelchtermans onderzocht zal worden hoe en onder welke voorwaarden de weerwerkbudgetten, in functie van dit nieuw concept, verder kunnen aangewend worden;

- overleg binnen de Vlaamse regering, tussen de Vlaamse regering en de federale overheid, tussen de Vlaamse regering en de provincies, de gemeenten en de sociale partners, tussen de overheid en het privé-initiatief;
- flexibiliteit en creativiteit in die zin dat ook openheid vereist is voor de mogelijke deelname van vrijwilligers en/of voor nieuwe vormen van tewerkstelling, onder de voorwaarden van het kwaliteitscharter;
- elke subsidiëeringsinspanning en organisatorische ondersteuning zal evenwichtig gespreid moeten worden over de centrale overheid, de lokale gemeenschap en de ouders.

Besluitend kan gesteld worden dat de bestaande geldstromen binnen de bevoegde instanties (o.m. jeugdwerk, vakantiewerk, dagopvang) moeten blijven en kunnen geoptimaliseerd worden.

De geldstromen die in zeer verspreide tewerkstellingskanalen (federaal en vlaams) aanwezig zijn, moeten georiënteerd worden naar ondersteuning van buitenschoolse opvanginitiatieven binnen een coherent beleidskader dat binnen Gezin en Welzijn uitgetekend wordt. Daarbij zal het zaak zijn de filosofie die aan de basis ligt van de “tewerkstellingsgelden” te respecteren, met name dat het globale tewerkstellingsniveau in de sector behouden blijft en dat de tewerkstellingskansen van laaggeschoolden blijvend worden gegarandeerd. In samenspraak met de bevoegde Minister kan ook onderzocht worden of in het kader van het tewerkstellingsbeleid bijkomende inspanningen mogelijk zijn.

BIJLAGEN

BIJLAGE II

Overzichtstabel van initiatieven die de functie buitenschoolse opvang realiseren - enkele indicatieve cijfers.

Onderwijs	Percentage scholen		
	Vlaamse Gemeenschap (1) (n=250)	Arr. Leuven (2) (n=212)	Prov. O.V. (3) (n=347)
Voor- en Na + middagpauze	96 % (*)	80,7 %	61,9 %
Op woensdagnamiddag	30 %	33,5 %	23,3 %
(*) <i>In opvang vóór en na is ook de opvang in het kwartier vóór en na de schooluren inbegrepen.</i>			
Jeugdwerk		Niveau Vlaamse Gemeenschap (4)	
Speelpleinwerk		387 initiatieven (210 gemeenten)	
Grabbelpaswerking		127 gemeenten	
IBO's	Aantal initiatieven gemeenteniveau		Aantal ingeschreven kinderen
	± 80		± 20.000
Sector Welzijn	Aantal initiatieven		Aantal buitenschools opgevangen kinderen (5)
Kinderdagverblijven	295	± 1.500	(6 % van totaal)
Diensten voor opvanggezinnen	215	± 10.000	(25 % van totaal)
Particuliere opvanggezinnen	± 2.000	± 2.000	(18 % van totaal)
Particuliere opvanginstellingen	± 550	± 3.000	(22 % van totaal)

(1) Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, 1991

(2) De Paepe, C., Een onderzoek naar kinderopvang in de basisscholen van het arrondissement Leuven, 1993

(3) VVKBaO, Enquête naar organisatie van BO in de provincie Oost-Vlaanderen, 1995

(4) Atlas Gemeentelijk Jeugdbeleid 1996 - 1998

(5) Cijfers 1994