

# Van dagopvang naar volwaardig dagonderwijs voor kinderen jonger dan drie jaar in Vlaanderen?

Van Dongen, W. (2004). *Kinderopvang als basisvoorziening in een democratische samenleving. Van dagopvang naar volwaardig dagonderwijs voor kinderen jonger dan drie jaar in Vlaanderen*. Brussel: CBGS Werkdocument 2004/4.

---

***In dit rapport wordt een pleidooi gehouden voor de omvorming van de huidige dagopvang tot volwaardig dagonderwijs voor kinderen jonger dan drie jaar. Hierbij wordt uitgegaan van de keuze voor het volledige combinatiemodel als concrete vertaling van een democratische samenleving. Dagopvang of dagonderwijs is een wezenlijk onderdeel van de dagindeling van jonge kinderen, als een aanvulling, een ondersteuning en een verrijking van de opvoeding thuis. Zo wordt een sterke pedagogische sokkel gebouwd voor de ontwikkeling tijdens daaropvolgende levensfasen. Dagonderwijs voor jonge kinderen is ook belangrijk voor alle jonge moeders en vaders die een evenwicht nastreven van het gezins- en beroepsleven. Daarom is dagonderwijs ook essentieel voor professionele organisaties (bedrijven). Deze functies samen impliceren dat volwaardig dagonderwijs voor jonge kinderen een basisvoorziening is in de maatschappij, zoals het kleuter, lager en secundair onderwijs.***

## **Kinderopvang in de leefsituatie van kinderen en gezinnen**

---

Eerst wordt de leefsituatie van kinderen en de kinderopvang geplaatst in het maatschappelijke leven, uitgaande van de conceptuele en empirische mo-

dellen inzake de tijdsverdeling en inkomensverdeling van mannen en vrouwen. De zoektocht naar een gepast evenwicht van de opvoeding binnen en buiten het gezin staat centraal.

De discussie over de functie van kinderopvang is sinds 1900 gekenmerkt door twee basisstrekkingen. De dominante strekking sluit volledig aan bij het opkomende kostwinnersmodel. De plaats van het kind is thuis bij de moeder, uitgaande van de 'natuurlijke' moederrol. Kinderopvang is in principe negatief maar in een aantal gezinsomstandigheden noodzakelijk: armoede, alleenstaande moeder, slechte opvoedingssituaties enzovoort. Dagopvang is een kunstmatige vervanging van de opvoeding binnen het gezin. Daarom moet de opvoeding in het gezin zoveel mogelijk worden nagebootst. Er is een

strikt onderscheid tussen kinderopvang (bewaring, bescherming) en onderwijs (opvoeding van alle kinderen). Dit impliceert dat onderwijs vooral een taak van de overheid is, terwijl kinderopvang een taak is voor private (katholieke) instellingen.

De alternatieve strekking stelt dat beroepsarbeid van de moeder voor de meeste gewone gezinnen noodzakelijk is en dat de kinderen nood hebben aan een 'warm nest' (kribbe) buiten het gezin. Kinderopvang is een instrument van emancipatie en bijgevolg een verrijking van de opvoeding thuis. In dat opzicht wordt gepleit voor het recht op kinderopvang voor alle kinderen. Dit impliceert dat kinderopvang moet worden uitgebouwd als een algemene voorziening vanwege de overheid, zoals het dagonderwijs voor kleuters.

De periode 1950-1970 was het hoogtepunt van het kostwinnersmodel. De meeste kinderen jonger dan drie jaar werden opgevoed door de huismoeder, vanuit de overtuiging dat dit beter was voor het kind. Externe dagopvang was een noodzakelijk kwaad opgedrongen door de arbeidsmarkt en de beroepssituatie van de ouders. Tijdens de periode 1970-1990 groeide de behoefte aan externe opvang door de toenemende beroeps participatie van vrouwen. Angezien kinderopvang meer en meer als een 'vervangend opvoedingsmilieu' werd beschouwd, vooral wegens de beroepsactiviteit van de moeder, werd vanaf 1980 veel meer geïnvesteerd in de opvang door opvanggezinnen. Deze opvangvorm sloot het best aan bij het traditionele opvoeding in het eigen gezin. Het aantal diensten voor opvanggezinnen is in die periode sterk toegenomen.

Door het toenemende aantal kinderen in dagopvang kwamen meer ouders in contact met de diver-

se functies van kinderopvang: pedagogische verbreding, sociale contacten, ruimere omgeving enzovoort. In een toenemend aantal gezinnen werd de externe opvang of opvoeding van kinderen jonger dan drie jaar een regelmatig onderdeel van hun dagelijkse leven, zodat deze ook meer vanuit het perspectief van de kinderen werd bekeken. De opvoeding buiten het gezin werd in toenemende mate beschouwd als een onderdeel van een volwaardige ontwikkeling of opvoeding van het kind. De externe opvang kreeg zo het karakter van een basisvoorziening voor het jonge kind en zijn ouders. Hierdoor vervaagde ook het verschil tussen kinderopvang en kleuteronderwijs inzake finaliteit, financiering en organisatie.

## Ontwikkeling van de dagopvang in de periode 1990-2002

Tijdens de periode 1990-2002 (matig combinatie-model) werd dit proces stapsgewijs voortgezet. Met de toename van het aantal combinatiegezinnen werd de behoefte aan dagopvang en bijkomende opvang (voor en na de schooltijden, tijdens ziekteperiodes, tijdens de vakanties) elk jaar groter. In dat kader wordt een uitvoerige analyse gemaakt van de ontwikkeling van de gesubsidieerde en niet gesubsidieerde dagopvang in het Vlaamse Gewest, 1990-2002 (het matige combinatiemodel), dit wil

**Tabel 1.**

Aantal plaatsen per 1000 kinderen van drie maand tot drie jaar (Vlaams Gewest; 1990-2002)

Opvanginstantie	'90-'02 (%)	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002
<b>Gesubsidieerd</b>								
Dagverblijven	+55	45	48	51	58	62	66	70
Gezinnen	+89	69	78	90	94	125	127	131
Totaal	+76	114	126	141	152	187	193	201
<b>Niet gesubsidieerd</b>								
Dagverblijven	+224	19	18	26	33	42	52	61
Gezinnen	+21	30	34	38	39	39	37	36
Totaal	+99	49	52	64	72	81	89	97
<b>Totaal</b>								
Dagverblijven	+105	64	66	77	91	104	118	131
Gezinnen	+68	99	112	128	133	163	164	167
Totaal	+83	163	179	205	224	267	282	298

zeggen dagverblijven (inclusief peuterspeelplaatsen) en opvanggezinnen. Uitgaande van de beschikbare data worden diverse doelmatigheidsindicatoren berekend: beschikbaarheid, participatiegraad, benuttingsgraad, bezettingsgraad, productiviteit, gelijke verdeling en financiële kostenefficiëntie. Hieruit blijkt dat het aanbod en het gebruik continu toenam: ruim 60% van de kinderen verblijft gemiddeld bijna twee dagen per week in de professionele dagopvang. De Vlaamse overheid voerde de voorbije jaren een 'meersporenbeleid', maar investeerde daarbij vooral in de voorzieningen die het minst wegen op het eigen budget. Tabel 1<sup>1</sup> laat zien dat het aantal gesubsidieerde plaatsen per 1 000 kinderen is toegenomen van 114 in 1990 tot 201 in 2002, een stijging met 76%.

Van de 201 plaatsen per 1 000 kinderen bevinden zich er 70 in dagverblijven en 131 in opvanggezinnen. Bij de dagverblijven is er in de periode 1990-2002 een toename met 55%, bij de opvanggezinnen een toename met 89%. Het aantal niet gesubsidieerde plaatsen per 1 000 kinderen is toegenomen van 49 in 1990 tot 97 in 2002, een stijging met 99%. Van die plaatsen bevinden zich er 61 in particuliere dagverblijven en 36 in particuliere opvanggezinnen. Bij de dagverblijven is er een toename met 225%, bij de opvanggezinnen een toename met 21%. Het totale aantal plaatsen (gesubsidieerd + niet gesubsidieerd) per 1 000 kinderen steeg dus van bijna 163 in 1990 tot bijna 298 in 2002 (+83%). Voor bijna 30% van de kinderen was er in 2002 met andere woorden een 'volledige' plaats beschikbaar.

Maar niet alleen het aantal plaatsen is toegenomen, ook het aantal gebruikers. In de gesubsidieerde dagopvang is het aantal gebruikers per 1 000 kinderen gestegen van 237 gebruikers in 1990 tot 433 in 2002 (niet in tabel). De stijging is veel beperkter in de dagverblijven. Bij de opvanggezinnen is het aantal gebruikers per 1 000 kinderen meer dan verdubbeld. In de niet gesubsidieerde dagopvang is het aantal gestegen van 71 gebruikers in 1990 tot 176 in 2002. De stijging is veel sterker in de dagverblijven (261%) dan bij de opvanggezinnen (56%). Het totale aantal gebruikers per 1 000 kinderen is toegenomen met 98%: van 308 gebruikers in 1990 tot 609 in 2002. In 2002 maakte dus 60% van alle kinderen van drie maanden tot drie jaar regelmatig gebruik van de dagopvang. Ruim 71% van de gebruikers deed een be-

roep op de gesubsidieerde dagopvang en 29% op de niet gesubsidieerde dagopvang. Bijna 43% van de gebruikers maakte gebruik van een dagverblijf en 57% van een opvanggezin.

Bovendien is het aantal verblijfsdagen per gebruiker per jaar in de gesubsidieerde dagopvang licht toegenomen: van 67 dagen in 1990 tot 78 dagen in 2002.

De omvang van het gebruik kan ook worden uitgedrukt via het aantal volle verblijfsdagen per gebruiker per week. Gemiddeld werd door de gebruikers in 2002 1,7 dagen per week effectief gebruik gemaakt van de dagopvang. In de dagverblijven was dit 1,9 dagen per week en in de opvanggezinnen 1,6 dagen per week.

## **Toekomstige ontwikkeling van de dagopvang in Vlaanderen**

---

Er werden vier toekomstscenario's uitgetekend voor de ontwikkeling van de dagopvang in een democratische maatschappij, uitgaande van de normatieve toekomstmodellen inzake de tijds- en inkomensverdeling van mannen en vrouwen.

- Scenario 1: zwak combinatiemodel
- Scenario 2: matig combinatiemodel
- Scenario 3: volledig combinatiemodel
- Scenario 4: sterk combinatiemodel

Voor elk scenario worden enkele doelmatigheidsindicatoren berekend: beschikbaarheid, participatiegraad, benuttingsgraad, bezettingsgraad, productiviteit, gelijke verdeling en financiële kostenefficiëntie. We geven hier enkele resultaten weer. Alle scenario's steunen op enkele algemene uitgangspunten: een vrij sterke toename van het aantal plaatsen per dagverblijf, een sterke groei van het aandeel van dagverblijven in de dagopvang, een beperkte groei van het aantal verblijfsdagen per plaats en het verdwijnen van het onderscheid tussen gesubsidieerde en niet gesubsidieerde opvang (wegens de noodzaak van een gelijke behandeling van de diverse actoren). De verschillen tussen de scenario's zijn gebaseerd op enkele hypothesen inzake de evolutie van het aantal opvanggezinnen en dagverblijven, het aantal gebruikers, het aantal verblijfsdagen per gebruiker, de kostprijs per verblijfsdag en het aandeel van de subsidies in de financiering.

Tabel 2 toont het geraamde aantal gebruikers per 1 000 kinderen jonger dan drie jaar (participatiegraad). In scenario 1 stijgt het aantal van 610 in 2002 tot 728 in 2010, in scenario 2 tot 774, in scenario 3 tot 850 en in scenario 4 tot 960.

In de dagverblijven neemt het aantal gebruikers per 1 000 kinderen in scenario 1 toe van 245 in 2002 tot 413 in 2010, in scenario 2 tot 517, in scenario 3 tot 642 en in scenario 4 tot 792. In de opvanggezinnen daalt het aantal gebruikers per 1 000 kinderen scenario 1 van 365 in 2002 tot 315 in 2010, in

scenario 2 tot 257, in scenario 3 tot 208 en in scenario 4 tot 168. Deze daling is verbonden met de kleine daling van het aantal beschikbare opvanggezinnen en vooral met de toename van het aantal verblijfsdagen per gebruiker (tabel 3).

Tabel 3 geeft het aantal verblijfsdagen per gebruiker per week weer. Algemeen neemt dit in scenario 1 toe van 1,6 dagen per week in 2002 tot 2 dagen in 2010, in scenario 2 tot 2,5 dagen, in scenario 3 tot 3,1 dagen en in scenario 4 tot 3,8 dagen. Scenario 4

**Tabel 2.**

Aantal gebruikers per 1 000 kinderen jonger dan drie jaar (participatiegraad) (Vlaams Gewest; 2002-2010)

		2002	2004	2006	2008	2010
Scenario 1	Totaal	610	637	663	693	728
	Dagverblijven	245	264	308	358	413
	Gezinnen	365	373	355	335	315
Scenario 2	Totaal	610	636	664	709	774
	Dagverblijven	245	269	336	418	517
	Gezinnen	365	367	328	291	257
Scenario 3	Totaal	610	634	669	738	850
	Dagverblijven	245	273	366	486	642
	Gezinnen	365	361	303	252	208
Scenario 4	Totaal	610	634	675	779	960
	Dagverblijven	245	278	397	562	792
	Gezinnen	365	356	278	217	186

**Tabel 3.**

Aantal verblijfsdagen per gebruiker per week (Vlaams Gewest; 2002-2010)

		2002	2004	2006	2008	2010
Scenario 1	Totaal	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0
	Dagverblijven	1,8	1,9	2,0	2,1	2,3
	Gezinnen	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9
Scenario 2	Totaal	1,6	1,7	1,9	2,2	2,5
	Dagverblijven	1,8	1,9	2,2	2,5	2,8
	Gezinnen	1,5	1,6	1,8	2,1	2,4
Scenario 3	Totaal	1,6	1,7	2,1	2,6	3,1
	Dagverblijven	1,8	1,9	2,3	2,9	3,5
	Gezinnen	1,5	1,6	2,0	2,4	2,9
Scenario 4	Totaal	1,6	1,7	2,3	2,9	3,8
	Dagverblijven	1,8	1,9	2,5	3,3	4,3
	Gezinnen	1,5	1,6	2,1	2,8	3,6

benadert het gemiddeld aantal verblijfsdagen per week in het kleuteronderwijs, vooral in de dagverblijven.

## Beleidsperspectieven

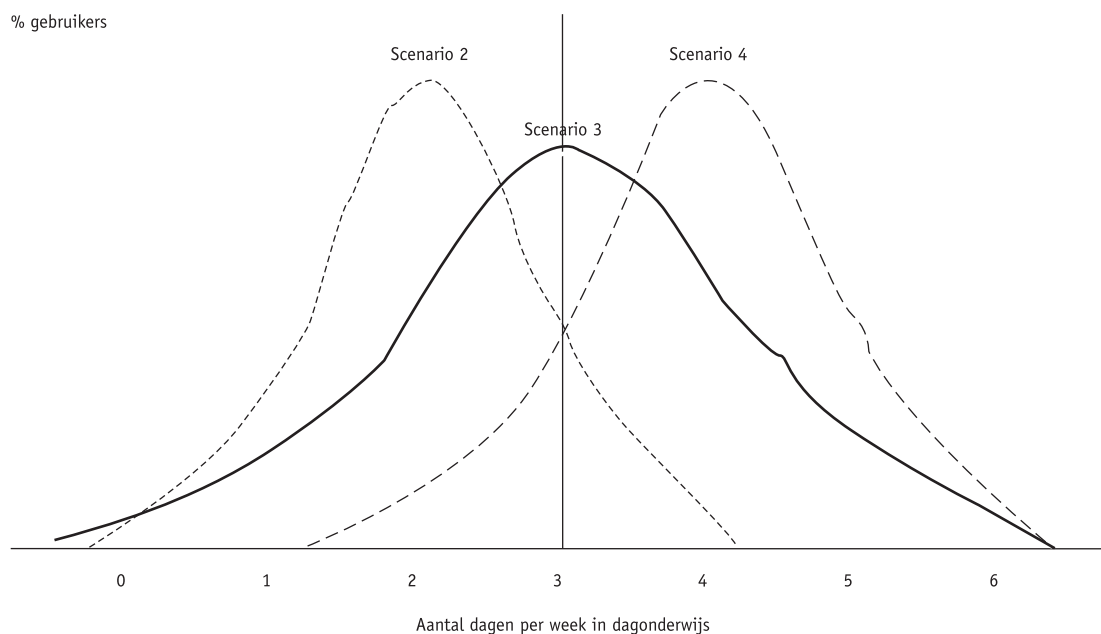
In het volledige combinatiemodel is de externe dagopvang of opvoeding voor kinderen jonger dan drie jaar een belangrijke, positieve pedagogische bron voor de ontwikkeling van het kind, als aanvulling bij en in wisselwerking met de opvoeding binnen het gezin en de andere leefvormen. Een maximale beroeps participatie van jonge moeders en vaders impliceert bovendien dat alle kinderen tijdens de werkuren op een kwaliteitsvolle manier worden opgevangen. Dit betekent dat alle kinderen jonger dan drie jaar recht hebben op een volwaardige dagopvang en bijkomende opvang, vergelijkbaar met het kleuteronderwijs, aangepast aan de leeftijd van de kinderen. Op termijn moet de externe dagopvang bijgevolg worden omgevormd en ontwikkeld tot volwaardig dagonderwijs dat inzake finaliteit, organisatie en financiering maximaal wordt gestroomlijnd met het kleuteronderwijs. Men kan de term 'dagopvang' beter vervangen door

'dagonderwijs' voor kinderen jonger dan drie jaar. Bovendien is het wenselijk dat dit dagonderwijs evenzeer gratis worden aangeboden aan ouders en kinderen, gefinancierd door de Vlaamse overheid. Volgens dit model (scenario 3) zou tegen 2010 ruim 80% van de jonge kinderen gebruik maken van de dagopvang. Het beantwoordt dan in grote mate aan de gewenste verdeling van de beroepsarbeid van de ouders (klokcurve) en aan de nodige beschikbaarheid voor hun kinderen. Het gebruik van de dagopvang kan met eenzelfde klokcurve worden voorgesteld (figuur 1, curve in volle lijn). De meeste kinderen zullen in het volledige combinatiemodel in 2010 twee à vier dagen per week in de dagopvang verblijven. Een kleine groep kinderen zal minder dan twee dagen per week in de dagopvang verblijven (links van de middellijn) en een kleine groep kinderen meer dan vier dagen per week (rechts van de middellijn).

Ter vergelijking, in het sterke combinatiemodel (scenario 4) zou de curve meer rechts (stippellijn) liggen, met gemiddeld bijna vier dagen per week per gebruiker. In het zwakke combinatiemodel (scenario 1) zou de curve (streepjeslijn) meer links liggen, met gemiddeld ongeveer twee dagen per week per gebruiker.

**Figuur 1.**

Aantal verblijfsdagen per gebruiker in het volledige combinatiemodel



De *stroomlijning* van de dagopvang en het kleuteronderwijs heeft betrekking op de pedagogische finaliteit (eindtermen), de maatschappelijke locatie, de dagelijkse organisatie en de financieringsvorm. De *pedagogische stroomlijning* impliceert in de eerste plaats dat het begrip 'dagopvang' beter wordt vervangen door meer aangepaste termen, bijvoorbeeld de term 'baby- en peuteronderwijs' voor de voorziening of het systeem in het algemeen en de term 'baby- en peuterklasje' als aanduiding van de leefgroep van de kinderen. Daarbij krijgen de termen 'onderwijs' en 'klasje' een brede positieve pedagogische betekenis.

Voor de *financiële stroomlijning* is het essentieel dat de productiviteit (aantal plaatsen per voltijds equivalent) wordt verhoogd. Hierbij kan worden gedacht aan een graduele toename van de productiviteit met de leeftijd van de kinderen, uitgaande van een toenemende zelfstandigheid met de leeftijd. De opvanggezinnen zouden zich meer kunnen toespitsen op de dagopvang van de kinderen van drie maanden tot een jaar. De kinderen ouder dan een jaar kunnen vooral in de dagverblijven worden opgevangen.

De *organisatorische stroomlijning* vereist dat het aantal dagverblijven sterk toeneemt. De komende jaren moet dus fors worden geïnvesteerd in nieuwe infrastructuur. Belangrijk hierbij is dat de dagverblijven zo dicht mogelijk in de buurt van de kleuterscholen worden ingeplant. Het is wenselijk dat ook de basisscholen (met kleuteronderwijs) het recht en de middelen krijgen om dagverblijven op te richten, die pedagogisch, organisatorisch, financieel en ruimtelijk geïntegreerd zijn.

Naarmate het aandeel van de subsidie door de Vlaamse Gemeenschap toeneemt, vervaagt het verschil tussen de gesubsidieerde en niet gesubsidieerde dagopvang. Dit impliceert dat alle dagverblijven en opvanggezinnen aan dezelfde basisnormen moeten voldoen. Op die manier worden de bestaande discriminaties maximaal weggewerkt, met respect voor de nodige diversiteit.

Om het volledige combinatiemodel te realiseren, moeten er naast het dagonderwijs voor alle leeftijdsgroepen voldoende mogelijkheden voor *bijkomende opvang* beschikbaar zijn: voor en na het dagonderwijs, tijdens de vakanties, tijdens de weekeindes en de periodes van ziekte. Die bijkomende opvang moet zo goed mogelijk op één lijn worden gebracht met die basisvoorzieningen.

Met een algemeen aanbod van gratis dagonderwijs voor kinderen jonger dan drie jaar, hebben veel grootouders meer tijd beschikbaar voor de eigen activiteiten en voor de bijkomende opvang, vooral de opvang voor en na schooltijd, tijdens weekends en bij ziekte. Bovendien kunnen de ondernemingen dan beter bepalen welke specifieke voorzieningen voor hun personeel nodig en haalbaar zijn: bijvoorbeeld nachtopvang, weekendopvang voor kinderen van ouders met een speciale dienstregeling, vakantieopvang, enzovoort. De investeringen zullen dan ook veel doelmatiger zijn. Men kan een (inkomensgebonden) financiële bijdrage hanteren die ouders aanmoedigt om de duur van de bijkomende opvang te beperken.

*Is dit beleidsmodel te nemen of te laten?* In de eerste plaats kan men deze beleidsvisie en het onderliggende toekomstmodel altijd ter discussie stellen en argumenten aanvoeren ten gunste van andere modellen. Bovendien kan men bijkomende tussenliggende scenario's uitwerken. Ten slotte is het mogelijk een langere realisatieperiode te voorzien.

We beklemtonen hier wel dat (bijna) gratis dagonderwijs in Vlaanderen al decennia lang bestaat voor kinderen van drie tot achttien jaar. De leerplicht bestaat al lang decennia voor alle kinderen vanaf zes jaar en de facto is het een school- of onderwijsplicht voor bijna alle kinderen. Geen enkele democratische partij stelt deze keuze ter discussie. Men wil het dagonderwijs voor deze groep 'voldoende gratis' aanbieden om de participatiekansen voor alle kinderen maximaal te maken. Waarom zouden kinderen jonger dan drie jaar geen recht hebben op volwaardig dagonderwijs, als onderdeel van hun persoonlijke ontplooiing?

Deze beleidsvisie ligt in het verlengde van de feitelijke ontwikkelingen. Op dit ogenblik ervaren de meeste kinderen, ouders en opvoeders de dagopvang in hun dagelijks leven als een essentiële voorziening die gericht is op alle educatieve aspecten. De huidige dagopvang is voor hen dus feitelijk al in grote mate 'dagonderwijs'.

Het dagonderwijs voor kinderen jonger dan drie jaar omvat in de voorgestelde benadering een volwaardig educatief project, op maat van de leeftijdsgroepen en gericht op de volledige ontplooiing van elk kind: cognitief, lichamelijk, sociaal, affectief en emotioneel, ethisch, esthetisch, enzovoort. De kinderen krijgen op al deze gebieden volwaardige begeleiding, ondersteuning, vorming, opvoe-

ding of educatie, kortom 'onderwijs' in de volle betekenis van het woord. Via de pedagogische interactie met begeleiders en de andere kinderen kan elk kind 'leren' zich te ontwikkelen op deze vlakken. Dat is de ruime taak van het dagonderwijs.

In een volwaardige democratie hebben alle kinderen jonger dan drie jaar en hun ouders recht op volwaardig gratis dagonderwijs, vergelijkbaar met het kleuteronderwijs, aangepast aan de leeftijd van de kinderen. Maar rechten gaan altijd gepaard met plichten. Alle ouders hebben dan de verantwoordelijkheid om hun kinderen het dagonderwijs te laten volgen, zodat het recht op onderwijs effectief wordt gerealiseerd. In dat opzicht moet er een 'educatief contract' tot stand komen tussen de overheid en de ouders, op basis waarvan alle kinderen

een volwaardige opvoeding thuis kunnen combineren met volwaardig extern dagonderwijs. De stapsgewijze realisatie zal bijdragen tot een democratischer Vlaanderen. In dat opzicht is het ook een belangrijke hefboom in de strijd tegen de structurele armoede.

*Walter Van Dongen*

*Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudie*

**Noot**

1. Enkele cijfers in de tabellen wijken wegens een andere afronding zeer licht af van die in het rapport.