



Ambtelijke capaciteit in de Vlaamse lokale besturen

Toegepast op kinderopvang van baby's en peuters

Van Haelter, B., Vos, D., Wayenberg, E., De Rynck, F.,
Verschuere, B., Voets, J.



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



Parkstraat 45 bus 3609
B-3000 Leuven
Tel: 0032 16 32 32 70

Prof. dr. Geert Bouckaert
Promotor-coördinator
geert.bouckaert@kuleuven.be

Prof. dr. Annie Hondeghem
Verantwoordelijke KU Leuven
annie.hondeghem@kuleuven.be



Sint-Jacobstraat 2
B-2000 Antwerpen
Tel: 0032 3 265 53 87

Prof. dr. Wouter Van Dooren
Verantwoordelijke UAntwerpen
wouter.vandooren@uantwerpen.be



Campus Mercator G
Henleykaai 84
B-9000 Gent
Tel: 0032 9 243 29 04

Prof. dr. Joris Voets
Verantwoordelijke UGent
joris.voets@ugent.be



Martelarenlaan 42
B-3500 Hasselt
Tel: 0032 11 26 81 11

Prof. dr. Johan Ackaert
Verantwoordelijke UHasselt
johan.ackaert@uhasselt.be

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing
Parkstraat 45 bus 3606 - 3000 Leuven - België
Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: sbv@kuleuven.be - URL: <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/>

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.

Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.

De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.

////////////////////////////////////



AMBTELIJKE
CAPACITEIT IN DE
VLAAMSE LOKALE
BESTUREN

**Toegepast op kinderopvang van baby's en
peuters / 1.01.2019**

Van Haelter, B., Vos, D., Wayenberg, E., De Rynck, F.,
Verschuere, B., & Voets, J.



1 INLEIDING

In de meeste Europese landen is er sinds de jaren '80 sprake van toenemende decentralisatie (Bikker & Van der Linde, 2016; Halásková & Halaskova, 2014; Schwab, Bouckaert, & Kuhlmann, 2017; Wayenberg & Kuhlmann, 2018). Almaar meer bevoegdheden worden doorgeschoven naar het lokale bestuursniveau, dat op die manier meer autonomie geniet (Nelissen, 2002). Dit is in de Vlaamse context niet anders. In het Vlaams regeerakkoord 2014 staat uitdrukkelijk: *“De Vlaamse Regering beoogt een overheidslandschap dat bestaat uit sterke steden en gemeenten met meer bevoegdheden en autonomie. (...) De Vlaamse overheid is een kaderstellende overheid die de grote doelstellingen van het Vlaamse beleid bepaalt. De gemeenten krijgen het vertrouwen om deze doelstellingen binnen hun eigen lokale context te realiseren en bepalen welke middelen en mensen ze daartoe inzetten.”* De Vlaamse regering vertrekt dus vanuit de aanname dat lokale besturen het best geplaatst zijn om een richting te bepalen in functie van een optimale dienstverlening.

Deze internationale decentralisatiegolf initieerde echter een belangrijk debat rond de vraag of lokale besturen in hun huidige vorm wel in staat zijn om met deze toegenomen beslissingsvrijheid om te gaan. Deze vraagstelling vormt het uitgangspunt van het SBV-onderzoek naar ambtelijke capaciteit: hoe ontwikkelen lokale besturen ambtelijke capaciteit om hun rol in het bestuurlijk systeem te spelen, en welke elementen verklaren waarom ze deze capaciteit wel of niet op een bepaalde wijze ontwikkelen. Dit impliceert dat er wordt nagegaan wat de staat is van de ambtelijke capaciteit van lokale besturen en welke factoren deze ambtelijke capaciteitsontwikkeling verklaren: Over welke capaciteit beschikken gemeenten? Hoe ontwikkelen ze zelf deze ambtelijke capaciteit? Wat verklaart de verschillen tussen gemeenten? (Broucker, Van Haelter, & Vos, 2017)

Binnen dit onderzoeksopzet wordt het onderscheid gemaakt tussen de lange en de korte termijn. Op de lange termijn is het ons doel om de lokale ambtelijke capaciteit te begrijpen en verklaren, om zodoende de lokale besturen inzichten te bieden om hun toenemende opdrachten effectief en efficiënt uit te voeren. In overleg met de opdrachtgevers werd ervoor geopteerd om het onderzoek op te splitsen in een aantal deelonderzoeken. Deze opsplitsing laat toe om op korte termijn inzicht en resultaten te boeken in de thematiek, maar ook om het concept ambtelijke capaciteit, dat een breed en complex concept is, in haar verschillende onderdelen gericht te bestuderen. Dit rapport bouwt voort op het eerste deelonderzoek, waarbij werd nagegaan *welke middelen en/of instrumenten lokale besturen aanwenden om capaciteit te creëren en/of te verhogen*, waarbij verschillen in zowel aanpak als resultaten tussen lokale besturen werden verklaard (Broucker et al., 2017). In dit tweede deelonderzoek wordt ambtelijke capaciteit in verband gebracht met een specifieke dienst of opdracht, met name kinderopvang van baby's en peuters.



3 AMBTELIJKE CAPACITEIT

Concepten als ‘ambtelijke capaciteit’ en, daarbij aansluitend, ‘bestuurskracht’ zijn containerbegrippen die worden gekenmerkt door complexiteit en gelaagdheid (Van Orshoven, 2015). Een goed afgebakende definiëring en een duidelijke focus zijn dan ook om evidente redenen cruciaal voor het welslagen van dit onderzoek (Broucker et al., 2017).

Hoewel dit SBV-onderzoek naar ambtelijke capaciteit geen traditionele bestuurskrachtmeting betreft, zijn er desalniettemin belangrijke raakpunten tussen beide concepten. Beiden geven ze immers uitdrukking aan de mate waarin een bestuur erin slaagt om haar taken naar behoren uit te voeren met de middelen die het tot zijn beschikking heeft. Zoals eerder gesteld wordt in dit onderzoek getracht om de opdrachtzijde van ambtelijke capaciteit of bestuurskracht in beeld te brengen. Door bestuurskracht te koppelen aan een specifieke dienst of opdracht komen we tot een dynamische invulling van het begrip. Zowel de beschikbaarheid en het adequaat aanwenden van middelen als opdracht zijn immers veranderlijk doorheen de tijd, daar zij afhankelijk zijn van een aantal inherente en context gerelateerde variabelen. Voorgaand SBOV-onderzoek had dan ook bijzondere aandacht voor deze opdrachtzijde in haar benadering van bestuurskracht bij lokale besturen (Broucker et al., 2017).

- *“Het hebben en aanwenden van capaciteit door een lokaal bestuur, ten behoeve van de bestuurlijke keten, in relatie tot een bepaalde opdracht volgens bepaalde criteria” (De Peuter, 2004)*
- *“Wij zien bestuurskracht als de verhouding van de capaciteit en opdracht van een gemeente volgens bepaalde criteria. De kracht van deze definitie is dat ze aan de ene kant ruim genoeg is om de diverse foci van het begrip te vatten maar anderzijds ook voldoende specifiek is om tot een bevattelijk meetkader te komen.” (Van Orshoven, 2015)*

Wij definiëren ambtelijke capaciteit, voortbouwend op bestaande literatuur, als de verhouding tussen middelen van velerlei aard (financieel, human resources,...) en opdracht. Opdracht valt hier uiteen in drie dimensies: wat moet een lokaal bestuur doen (decretale verplichtingen van centrale overheden), wat wil een lokaal bestuur doen (ambitie) en wat kan een lokaal bestuur doen. Om de gelaagdheid en complexiteit van deze definiëring voldoende te vatten en daarenboven voldoende diepgang te creëren gaat onze voorkeur uit naar een kwalitatief onderzoeksdesign.

4 KINDEROPVANG VAN BABY’S EN PEUTERS

In dit rapport wordt ambtelijke capaciteit dus in relatie gebracht met een concrete opdracht van het lokaal bestuur. De insteek van dit onderzoek is dan ook om na te gaan hoe Vlaamse gemeenten hun capaciteit organiseren om een specifieke taak of doelstelling te bereiken. In overleg met de begeleidende werkgroep werd ervoor gekozen om te focussen op lokaal sociaal beleid, meer bepaald kinderopvang van baby’s en peuters. In wat volgt wordt de eerste dimensie van de opdrachtzijde van ambtelijke capaciteit in beeld gebracht: *wat moet een lokaal bestuur doen?*



organiseert zelf echter geen kinderopvang; de opvangaanbieders zijn de lokale besturen, vzw's (private non-profitsector) en commerciële organisaties (commerciële for-profitsector). Zij worden door Kind en Gezin vergund en in de meeste gevallen gesubsidieerd. De programmering van de subsidies gebeurt aan de hand van een aantal vooraf bepaalde criteria.

De wettelijke opdrachten van het lokaal bestuur op het vlak van kinderopvang van baby's en peuters zijn vastgelegd in het decreet houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters (2012) en het Besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2013. Hier gingen een conceptnota (vernieuwing van de kinderopvang, 2005) en een visienota (2010) aan vooraf. De wetgeving omvat zes voornamelijk wettelijk verplichte opdrachten. Ten eerste dient het bestuur zelf de lokale beleidsdoelstellingen voor kinderopvang te bepalen, en deze te verankeren in het strategisch meerjarenplan. Ten tweede dient het lokaal bestuur een Lokaal Overleg Kinderopvang (LOK) op te richten, dat het bestuur adviseert inzake materies die belangrijk zijn voor kinderopvang, zoals het lokaal beleid en de uitbouw van kinderopvang in de gemeente. Het lokaal bestuur dient in dit overlegorgaan vertegenwoordigd te zijn. Gemeenten (voornamelijk grotere gemeenten en gemeenten met een groot aantal relevante actoren) kunnen ervoor opteren om, naast het LOK, met deeloverleggroepen te werken. De voorwaarde is hier echter dat het overkoepelende LOK blijft bestaan, en verantwoordelijk blijft voor het adviseren van het lokaal bestuur aangaande de opmaak van een lokaal beleidsplan kinderopvang, over de uitvoering van dit lokaal beleidsplan en over de uitbouw van opvangvoorzieningen binnen de gemeente. Ten derde dient het bestuur zowel gebruikers als andere relevante actoren, zoals de private opvangsector, te informeren over het totale opvangaanbod binnen de gemeentegrenzen en het lokaal uitgetekend beleid. Deze bepaling heeft tot doel om zowel de lokale gebruikers als aanbodverstrekkers kennis kunnen krijgen van het lokale aanbod en beleid, zodat de manier van communiceren wordt aangepast aan de doelgroep. Ten vierde adviseert het lokaal bestuur elke startende groepsopvang over de nood aan kinderopvang in de gemeente en de geografische spreiding van de reeds bestaande opvanglocaties. Ten vijfde dient de gemeente één lokaal loket kinderopvang in te richten, om de registratie van de vragen naar kinderopvang, en de voorkeur van gezinnen voor kinderopvangplaatsen te coördineren. Elke relevante lokale actor kan deze taak op zich nemen, maar wanneer deze ontbreekt is het lokaal bestuur verplicht om zelf een lokaal loket te organiseren. Uiteindelijk dient het bestuur Kind en Gezin te adviseren over de uitbreiding van opvanglocaties binnen het eigen grondgebied. Dit advies moet gebaseerd zijn op het lokaal beleid, uitgezet in het strategisch meerjarenplan (Vlaamse_Regering, 2013).

Verschuere (2016) stelt dat er echter nog steeds geen sprake is van een gelijkwaardige regiepositie tussen de Vlaamse overheid (Kind en Gezin) en de lokale overheden. Hoewel de lokale besturen sinds het decreet een adviesfunctie hebben rond de toekenning van kinderopvangplaatsen, blijft de Vlaamse overheid bevoegd om te beslissen welke gemeenten bijkomende opvangplaatsen krijgen. Daarnaast legt de Vlaamse overheid de vergunnings- en kwaliteitsnormen vast waaraan de opvanginitiatieven moeten voldoen.

Daarnaast is het belangrijk om te vermelden dat veel lokale besturen ook als actor in het veld staan door zelf kinderopvang in te richten, hetzij in de vorm van een publiek kinderdagverblijf, hetzij in de vorm van een gemeentelijke dienst voor onthaalouders. Zo lang de lokale besturen zelf een niet te onderschatten deel van het kinderopvangaanbod inrichten zal het moeilijk zijn om de regierol, en daarmee gepaard gaand een aantal beslissingsbevoegdheden zoals het toekennen van gesubsidieerde opvangplaatsen, volwaardig uit te bouwen. Het publieke opvangaanbod staat immers tot op zekere hoogte in concurrentie met de non-profit en

////////////////////////////////////

- *Legitimiteit*: de intermediaire wordt door de gereguleerden vaak als meer legitiem beschouwd dan de eigenlijke regulatoren. Legitimiteit staat niet los van de voorgaande capaciteiten: onafhankelijkheid en expertise zijn belangrijke bronnen van inputlegitimiteit, operationele capaciteit van outputlegitimiteit.

In het geval van kinderopvang voor baby's en peuters wordt de lokale politiek gezien als de regulator. De kinderopvangsector is de gereguleerde. De ambtelijke verantwoordelijke voor de regierol rond kinderopvang wordt beschouwd als de intermediaire actor. Deze intermediaire wordt dan ook verondersteld om over voorgaande capaciteiten te beschikken om zodoende haar rol op een adequate manier in te vullen. Door te onderzoeken in welke mate de geselecteerde gemeenten erin slagen om de intermediaire rol uit te voeren en welke factoren deze rol in positieve dan wel negatieve zin beïnvloeden, komt de tweede dimensie van de opdrachtzijde van ambtelijke capaciteit in beeld: *wat kan een lokaal bestuur doen?*

- *Operationele capaciteit*: de gemeentelijke administratie dient voldoende operationele capaciteit te bezitten om haar wettelijke verplichtingen na te komen. Het betreft bijvoorbeeld de aanwezigheid van voldoende gekwalificeerde werknemers om een adequaat beeld te vormen van de opvangsector in haar totaliteit en daarin eventuele tekortkomingen bloot te leggen, het lokaal bestuur te informeren en adviseren over kinderopvangbeleid en het organiseren van een lokaal overleg kinderopvang.
- *Expertise*: de ambtelijke regisseur dient te beschikken over specifieke kennis over de Vlaamse en lokale regelgeving rond kinderopvang van baby's en peuters en de lokale context waarin zij opereert. De regisseur wordt verondersteld deze expertise door te geven in twee richtingen: het adviseren van het lokaal bestuur om het lokaal sociaal beleid rond kinderopvang vorm te geven en het ondersteunen van de private opvangaanbieders bij het implementeren van lokale beleidsinstrumenten door bijvoorbeeld te functioneren als ambtelijk aanspreekpunt bij eventuele problemen.
- *Onafhankelijkheid*: de ambtelijke regie dient zo onafhankelijk mogelijk te opereren. Dit komt bijvoorbeeld in beeld bij de adviesfunctie van lokale besturen bij uitbreidingsrondes van Kind en Gezin. Deze wordt in het beste geval op een gestructureerde manier vormgegeven in samenspraak met het LOK. Vooral wanneer een lokaal bestuur ook zelf als actor in het veld staat en de publieke kinderopvang zelf vragende partij is voor een capaciteitsuitbreiding kunnen problemen rond deze adviesfunctie optreden. Aangezien het functioneren van een intermediaire actor in grote mate afhangt van de erkenning en autorisatie die ze geniet van de regulator, is ook de verhouding tussen het ambtelijke en het politieke niveau hier van belang.
- *Legitimiteit*: door voldoende onafhankelijk te werken en met kennis van zaken te opereren waarborgt de ambtelijke regisseur zijn of haar legitimiteit. De mate waardoor de regisseur ook door de private aanbieders als legitiem wordt ervaren is bepalend voor zijn of haar functioneren.

De Vlaamse context is hierbij steeds van belang, en speelt in op zowel het lokaal bestuur (doordat ze bepaalde regelgeving voorschrijft betreffende de lokale politieke situatie), de kinderopvangsector (het intern verzelfstandigd agentschap Kind en Gezin is bijvoorbeeld bevoegd voor het al dan niet volgen van de lokale adviezen inzake de uitbreiding van de lokale opvangcapaciteit) en de ambtelijke regisseur (doordat ze regelgeving voorschrijft betreffende de organisatie en werking van het ambtelijk apparaat).

Vanzelfsprekend is ambtelijke capaciteit niet te vatten in louter termen van de intermediaire regierol. Het is immers het lokaal bestuur, de regulator dus, die de ruimte bepaalt waarin de intermediaire actor zijn rol dient

////////////////////////////////////

in te vullen. Hier komt de derde dimensie van de opdrachtzijde van ambtelijke capaciteit in beeld: *wat wil een lokaal bestuur doen*, oftewel het ambitieniveau van het bestuur. Een invulling van het lokaal sociaal beleid kan immers minimalistisch zijn, wanneer een bestuur zich beperkt tot het wettelijke minimum aan taken, maar kan ook maximalistisch zijn (Verschuere, 2016). In grote mate wordt de breedte van het beleid bepaald door de mate waarin het lokaal bestuur kinderopvang voor baby's en peuters als een beleidsprioriteit beschouwt. Hier spelen natuurlijk ook externe factoren mee: de financiële situatie en de schaal van de gemeente zijn bijvoorbeeld bepalend voor het aantal (gekwaliceerde) medewerkers, en kunnen keuzes inzake de breedte van het gevoerde beleid beïnvloeden.

Afhankelijk van het ambitieniveau en deze externe factoren kan een lokaal bestuur zichzelf bepaalde regulerende rollen aanmeten. Fox et al. (2002) onderscheiden er vier.

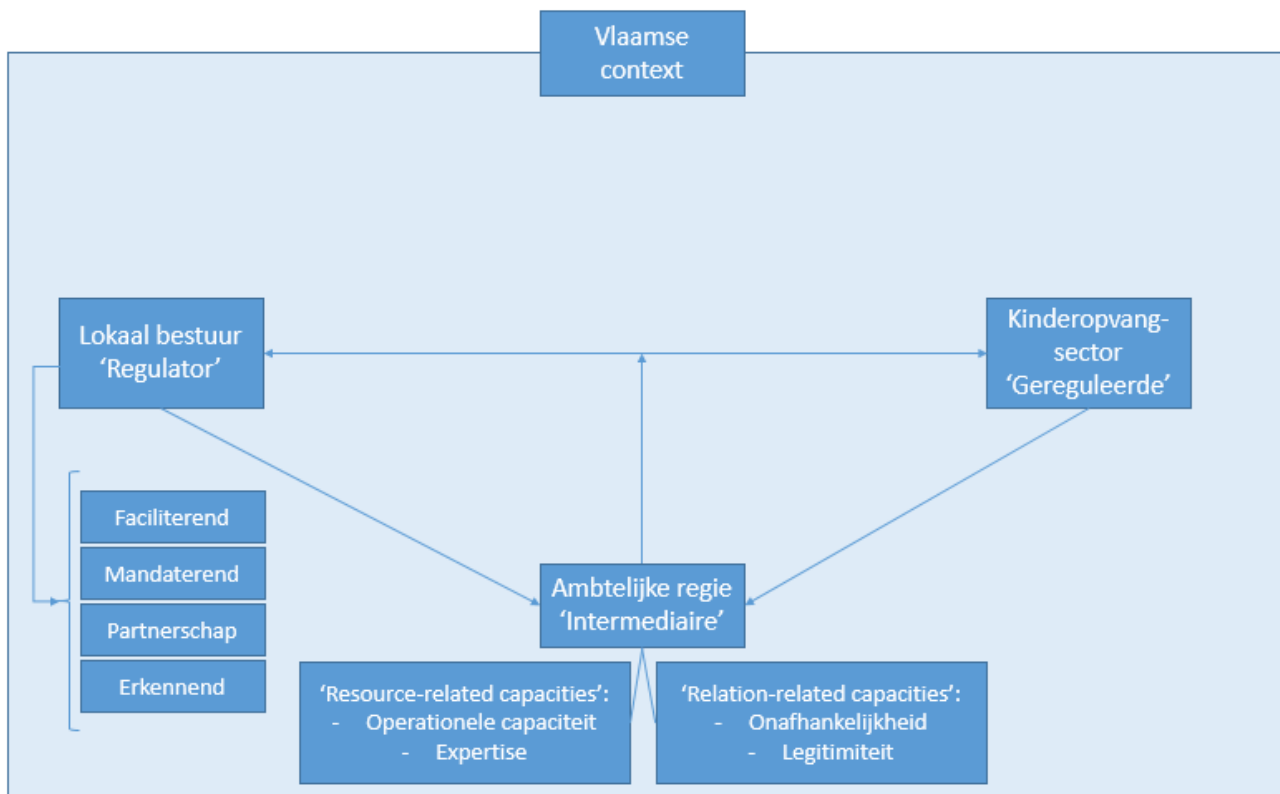
- *Mandaterend*: in hun mandaterende rol bepalen lokale besturen een bepaalde standaard waaraan kinderopvanginitiatieven moeten voldoen. Deze rol komt bijvoorbeeld tot uiting wanneer een lokaal bestuur beslist om een gestructureerd advies te geven betreffende de uitbreidingsrondes van Kind en Gezin, waarbij het lokaal bestuur zelf (deels) de criteria bepaalt afhankelijk van de lokale noden en de prioriteiten van het bestuur.
- *Faciliterend*: in haar faciliterende rol maakt het lokaal bestuur het voor opvangaanbieders mogelijk op een bepaald gewenst gedrag te vertonen, of verleent het bestuur een zekere incentive om de opvangaanbieders aan te zetten tot het gewenste gedrag. Deze faciliterende rol gaat dus veelal gepaard met ondersteunende maatregelen vanuit het bestuur, zoals het ter beschikking stellen van infrastructuur voor samenwerkende onthaalouders.
- *Partnerschap*: in haar rol als partner tracht het lokaal bestuur samen met de private opvangaanbieders bepaalde zaken te verwezenlijken. Deze rol kan tot uiting komen wanneer het bestuur erin slaagt om samen met het Lokaal Overleg Kinderopvang een lokaal kinderopvangbeleid uit te tekenen of te moderniseren.
- *Erkennend*: in haar erkennende rol verleent het lokaal bestuur steun en erkenning aan de private opvangaanbieders en eventuele bottom-up initiatieven. Dit kan zich uiten in de organisatie van een 'Dag van de kinderopvang' waarbij de lokale opvangaanbieders in de bloemen worden gezet.

Het mag duidelijk zijn dat de lijn tussen de verschillende rollen dun is, en dat ze vaak (deels) in elkaar overvloeien (Fox, Ward, & Howard, 2002). Een lokaal bestuur kan zichzelf dan ook meer dan één rol aanmeten.

Daarenboven is het belangrijk om de rol van de burger niet uit het oog te verliezen. Kinderopvang wint aan belang, waardoor de (electorale) betekenis van burgertevredenheid op dit vlak een belangrijke incentive kan vormen voor het lokaal bestuur om hierop in te zetten.

Het conceptueel kader ziet er dus als volgt uit:

////////////////////////////////////



Figuur 1: Conceptueel kader



software¹. De codeboom die hiervoor werd gehanteerd, en die is opgebouwd vanuit het conceptueel kader (zie infra) is bijgevoegd in de appendix.

Zoals eerder gesteld volgen we dus de case study methode van Yin. In de *'define and design'*-fase werden de cases zorgvuldig geselecteerd en werd een dataverzamelingsplan opgesteld (zie infra). In de *'prepare, collect and analyze'*-fase werden de verschillende interviews afgenomen en documenten geanalyseerd, waarna er individuele case-fiches werden geschreven via de within-case analyse. In de *'analyze and conclude'*-fase werden de verschillende cases met elkaar en met de theorie vergeleken om dusdanig tot zinvolle conclusies en beleidsaanbevelingen te komen. Dit rapport werd dan ook volgens dit stramien opgebouwd.

6.2 CASESELECTIE

In dit onderzoek werden 16 cases geselecteerd aan de hand van vooraf bepaalde criteria. Een aantal van de cases zijn vervat in een longitudinaal onderzoeksdesign van het SBV-onderzoeksproject: zij worden constant gehouden doorheen de verschillende deelonderzoeken van het onderzoek naar ambtelijke capaciteit. Op die manier wordt getracht om een meer diepgaand inzicht in deze cases te verwerven, en worden we in de mogelijkheid gesteld om hun capaciteitsontwikkeling doorheen de jaren te volgen. Daarnaast worden enkele nieuwe cases geselecteerd die interessant zijn voor dit specifieke onderzoeksthema. De selectiecriteria zijn de volgende:

- Geografische spreiding;
- Variatie in schaal en grootte die voldoende is zodat verschillen duidelijk zichtbaar kunnen worden. Meer bepaald werd gekozen voor gemeenten met een bevolkingsaantal van ongeveer 10.000 inwoners en gemeente met een bevolkingsaantal van ongeveer 40.000 inwoners.
- Variatie in de Belfius-clustering opdat er voldoende variatie is in sociaaleconomische achtergrond van de geselecteerde gemeenten;
- Variatie in bestuurspraktijken: er wordt gekozen voor een aantal gemeenten die zelf kinderopvang van baby's en peuters organiseren (en dus een actorrol vervullen), hetzij in de vorm van een kinderdagverblijf (KDV), hetzij in de vorm van een dienst voor onthaalouders (DVO) en een aantal gemeenten die zelf geen publieke kinderopvang inrichten (en dus enkel een regierol vervullen).

Op basis van deze criteria werd in eerste instantie een longlist samengesteld. Deze werd aan voorgelegd aan verschillende experts op vlak van kinderopvang. Dit om de aanwezigheid van *outlier*-cases te vermijden die voor een vertekening van de resultaten konden zorgen. Op die manier werd een shortlist samengesteld met de meest relevante cases, die bovendien een adequaat beeld geven van de verschillende bestuurspraktijken in Vlaanderen.

¹ <https://www.qsrinternational.com/nvivo/nvivo-products/nvivo-12-plus>

Gemeente	Provincie	Schaal	Belfius-cluster	Actor?	Nieuw vs. longitudinaal
Case 1	Limburg	Groot	V11	KDV	Longitudinaal
Case 2	Oost-Vlaanderen	Groot	V13	DVO	Nieuw
Case 3	Vlaams-Brabant	Groot	V9	KDV, DVO	Longitudinaal
Case 4	Oost-Vlaanderen	Groot	V14	KDV	Nieuw
Case 5	Antwerpen	Groot	V12	Geen	Longitudinaal
Case 6	Oost-Vlaanderen	Groot	V12	DVO	Nieuw
Case 7	Antwerpen	Groot	V12	Geen	Nieuw
Case 8	West-Vlaanderen	Klein	V12	Geen	Nieuw
Case 9	West-Vlaanderen	Klein	V10	Geen	Nieuw
Case 10	Oost-Vlaanderen	Klein	V4	Geen	Nieuw
Case 11	Oost-Vlaanderen	Klein	V14	KDV	Nieuw
Case 12	Oost-Vlaanderen	Klein	V4	Geen	Nieuw
Case 13	Vlaams-Brabant	Klein	V5	Geen	Nieuw
Case 14	Antwerpen	Klein	V8	Geen	Nieuw
Case 15	Vlaams-Brabant	Klein	V3	Geen	Nieuw
Case 16	West-Vlaanderen	Klein	V8	Geen	Nieuw

Tabel 1: Case-selectie

In deze gemeenten werden in totaal 61 interviews afgenomen met de politiek verantwoordelijke voor kinderopvang (de bevoegde schep en of OCMW-voorzitter), de ambtelijk verantwoordelijke voor de regie rond kinderopvang van baby’s en peuters, één of meerdere private opvanginitiatieven en indien opportuun de verantwoordelijke van het publiek opvanginitiatief (kinderdagverblijf of dienst voor onthaalouders). De interviews werden afgenomen in de periode mei-oktober 2018. De interviews zijn semigestructureerd: dat wil zeggen dat bepaalde thema’s systematisch aangehaald worden bij alle geïnterviewden, maar dat het concrete verloop van het interview en de deelvragen deels afhangen van de informatie die de geïnterviewde geeft. Dit maakt het mogelijk om vergelijkingen tussen verschillende visies te maken, en tegelijkertijd voldoende diepgang in ieder interview te verkrijgen. Om interne validiteit te waarborgen en vertekening van de resultaten door bijvoorbeeld sociaal wenselijkheid te vermijden wordt de interviewdata aangevuld met een uitgebreide documentanalyse. Zo worden de gemeentemonitor, de gemeentelijke profielschetsen, de strategische meerjarenplannen van de geselecteerde gemeenten en indien opportuun andere beleidsdocumenten rond kinderopvang systematisch geanalyseerd.

7 INDIVIDUELE CASES

In wat volgt worden de verschillende cases afzonderlijk behandeld in individuele case-fiches. Het voornaamste doel van deze within-case analyse is om te beschrijven, begrijpen en verklaren wat er binnen één specifieke en strikt afgebakende case is gebeurd. Elke fiche is volgens een vast stramien opgebouwd. In een eerste deel worden enkele cijfers weergegeven die een algemeen beeld schetsen van de gemeente: het inwonersaantal, de groei van de bevolking, enkele sociaaleconomische indicatoren zoals de jobratio, het jaarlijks inkomen per inwoner en de kansarmoede-index, en enkele indicatoren die de financiële staat van de gemeente in kwestie weergeven. Een tweede paragraaf schetst een beeld van het lokale kinderopvanglandschap, aan de hand van cijfers over de opvangcapaciteit en burgers tevredenheid. Deze data zijn afkomstig uit de gemeente- en stadsmonitor.

In een tweede deel wordt de actorrol van de betreffende gemeente besproken: richt de gemeente zelf een publiek opvanginitiatief in? Welke plaats krijgt deze actorrol binnen de gemeentelijke organisatie? In welke mate kan het publieke initiatief autonoom functioneren? Hoe wordt de keuze voor het al dan niet inrichten van een publiek opvanginitiatief gemotiveerd?

In een derde deel beschrijven we de regierol van de gemeente. Hierin worden achtereenvolgens (1) de plaats van de ambtelijke regie binnen de gemeentelijke organisatie en haar operationele capaciteit, (2) de ondersteunende maatregelen die de gemeente treft en (3) het functioneren van het Lokaal Overleg Kinderopvang besproken.

In het laatste deel wordt geanalyseerd of kinderopvang binnen de gemeente een beleidsprioriteit is, en welke gevolgen deze keuze heeft op de operationele en strategische beleidsvorming rond dit domein.

////////////////////////////////////

7.1 CASE 1

Case 1 telt ongeveer 45 000 inwoners. Het inwonersaantal neemt nog relatief sterk toe. Case 1 behoort tot Belfiuscluster V11 ('gemeenten met een groter bevolkingsaantal en economische activiteit'). De stad wordt nog steeds gekenmerkt door haar industrieel verleden. Na de sluiting van een historisch belangrijke economische groeipool kwamen in Case 1 een aantal nieuwe sectoren in ontwikkeling. Toch is de gemeente socio-economisch eerder zwak: de jobratio (aantal jobs t.a.v. bevolking op beroepsactieve leeftijd) is laag, het jaarlijks gemiddeld inkomen per inwoner ligt onder het gemiddelde binnen de Belfiuscluster en het Vlaams gemiddelde. De kansarmoede-index ligt dan ook betrekkelijk hoog. Dit heeft gevolgen voor de financiële situatie van de gemeente: de autofinancieringsmarge is positief, maar blijft onder het Vlaams gemiddelde.

De gemeente telt ongeveer 500 kinderopvangplaatsen, goed voor 32% opvangplaatsen ten opzichte van de doelgroep 0-3-jarigen. Dit ligt ver onder de gemiddelde opvangcapaciteit binnen de Belfiuscluster (39%) en binnen Vlaanderen (42%). Toch oordeelt 71% dat er voldoende aanbod aan kinderopvang is binnen de gemeente, en is 69% van de inwoners tevreden over de kinderopvang.

"Ik denk dat de meeste kinderdagverblijven vol zitten, maar bij de onthaalouders is vaak nog plaats. Nu, we zitten met een vrij multiculturele samenleving hier binnen Case 1. Ik denk dat kinderen van mensen met een migratieachtergrond nog vaak in gezinsverband worden opgevangen."

- Respondent 61

"Ik kan alleen zegen dat wij de laatste jaren inderdaad veel opvangplaatsen bijgekregen hebben, en dat ik op dit moment niet zozeer het gevoel heb dat wij een acuut opvangprobleem hebben in de voorschoolse opvang. (...) Daarbij komt dat we een specifiek doelpubliek hebben. Als je weet dat er heel veel vrouwen hier niet werkend zijn, dan is de vraag naar opvang ook minder natuurlijk. Dat vertaalt zich niet in die cijfers."

- Respondent 29

Case 1 als actor

Case 1 richt zelf buitenschoolse kinderopvang in, het OCMW een kinderdagverblijf met 56 plaatsen. Hoewel er geen gesprekken zijn rond verzelfstandiging geniet het kinderdagverblijf relatief veel autonomie: de missie- en visieontwikkeling gebeurde volledig autonoom en de infrastructuur werd daarop afgestemd, het kinderdagverblijf heeft budgethouderschap en de aanwerving van personeel gebeurt in samenspraak met het OCMW. Voor de ondersteunende diensten – loonsverwerking, technische dienst,... - doet het publiek kinderdagverblijf beroep op de diensten van de gemeente en het OCMW. Daarnaast is er ook een kwaliteitsverantwoordelijke in dienst bij het OCMW die het kinderdagverblijf ondersteunt en begeleidt in bijvoorbeeld het uitschrijven van een kwaliteitshandboek.

De belangrijkste motivatie voor het zelf inrichten van publieke kinderopvang van baby's en peuters is de sociale component. De lokale sociaal-economische realiteit heeft het stadsbestuur ertoe aangezet om kinderopvang van baby's en peuters te organiseren vanuit het OCMW, waarbij sterk ingezet wordt op de sociaal-pedagogische functie van kinderopvang en een vlotte toeleiding van zwakkere gezinnen. Vanuit die optiek heeft de gemeente ook een beleidsdomeinoverschrijdende visie ontwikkeld met speciale aandacht voor diversiteit, educatie en buurtwerking. Zo wordt de kinderopvang bijvoorbeeld gekoppeld aan een fietsschool voor volwassenen, inburgeringscursussen en taalstimulatie. Naast de sociale component geven de respondenten de totale

////////////////////////////////////

opvangcapaciteit in de gemeente (vraag-aanbod) en kinderopvang als ‘voelsprietten’ voor sociale tendensen aan als motivatie om zelf kinderopvang te organiseren.

Doordat de publieke buitenschoolse kinderopvang gemeentelijk georganiseerd wordt en de publieke kinderopvang van baby’s en peuters door het OCMW, is de samenwerking tussen beide organisaties eerder beperkt. Sinds de integratie gemeente-OCMW zijn gesprekken op gang gekomen om deze beter op elkaar af te stemmen: in samenwerking met de regisseur en de kwaliteitsverantwoordelijke wordt momenteel gewerkt aan een gemeenschappelijke visie en zijn er gesprekken rond groepsaankopen die schaalvoordelen kunnen opleveren.

“Nu de integratie stilaan voltrokken is, bekijken we welke quick-wins we kunnen realiseren, zoals een mogelijke uitwisselingen van personeel. We hebben een halftijds pedagogisch coach in dienst bij de gemeente, die eventueel ook in het kinderdagverblijf kan worden ingezet. Op dat vlak zoek je wel naar de meerwaarde, naar de versterking.”

- Respondent 44

Hoewel de politieke ambitie erin bestaat om met de publieke kinderopvang op middellange termijn break-even te draaien is dit momenteel nog niet aan de orde, voornamelijk omdat de kinderopvang zelf als publiek initiatief sterk wil inzetten op kwaliteit. Zo ligt de kind/begeleider-ratio betrekkelijk lager dan in de meeste private initiatieven.

Case 1 als regisseur

De gemeente heeft een VTE in dienst die fungeert als regisseur kinderopvang, tewerkgesteld binnen een gemeentelijke dienst. Deze regisseur is van groot belang voor zowel het lokaal bestuur (het aanknopen van dienstoverschrijdende samenwerkingsverbanden) en de publieke kinderopvang (verzamelen en doorgeven van cijfermateriaal en informatie, faciliteren van samenwerking) als voor de private sector (aanspreekpunt bij problemen). Deze regisseur is voornamelijk belast met proactieve, strategische beleidsvoering.

De gemeente geeft aan dat het inrichten van een publieke kinderopvang heeft bijgedragen tot de expertise inzake deze materie die het lokaal bestuur doorheen de jaren heeft uitgebouwd.

Ondersteunende maatregelen

Het lokaal bestuur voorziet enkele financieel-logistieke ondersteuningsmaatregelen: vandaag organiseert de gemeente zelf initiatieven rond communicatie, brandpreventie en pedagogische vorming. De private initiatieven zijn echter vragende partij voor een uitbreiding hiervan, zoals een tegemoetkoming rond huisvuilophaling. Dat de financieel-logistieke ondersteuning relatief beperkt is, is volgens de private initiatieven te wijten aan de sterke actorrol van het lokaal bestuur. Toch zijn de private initiatieven geen vragende partij om het publieke kinderdagverblijf af te stoten:

“Ik denk dat er maar in beperkte mate wordt ingezet op financiële ondersteuning omdat de stad hard inzet op de actorrol. Maar ik denk ook niet dat ze meer zouden doen wanneer de stad niet zelf kinderopvang organiseert: in dat geval is er helemaal niets meer en verliest het bestuur haar voelsprietten in het veld.”

- Respondenten 54 & 62



7.2 CASE 2

Case 2 is een Oost-Vlaamse gemeente van ongeveer 40 000 inwoners. De gemeente kent een vrij sterke bevolkingsgroei ten opzichte van het Vlaams gemiddelde. Case 2 behoort tot Belfiuscluster V13 ('Goeduitgeruste gemeenten en kleine steden met vergrijzende bevolking'). De gemeente heeft een sterk stijgende maar nog steeds lage jobratio: het aantal jobs ten aanzien van de bevolking op beroepsactieve leeftijd is betrekkelijk lager dan het gemiddelde binnen de Belfiuscluster en het Vlaams gemiddelde. De werkloosheidsgraad ligt echter lager dan het Vlaams gemiddelde. Mede ten gevolge van de vergrijzende bevolking is de bruto toegevoegde waarde per inwoner laag ten opzichte van het Vlaams gemiddelde. Desondanks is Case 2 op financieel vlak een relatief gezonde gemeente: de autofinancieringsmarge is positief, voornamelijk door hoge inkomsten uit aanvullende personenbelastingen.

Case 2 kent een totaal aantal opvangplaatsen van 580, goed voor 53 plaatsen per 100 0-3 jarigen. Dit is beduidend meer dan gemiddeld binnen de Belfiuscluster en Vlaanderen. 78% van de inwoners vindt dan ook dat er voldoende kinderopvang is in de gemeente. Ook de tevredenheid is met 71% hoger dan het Vlaams gemiddelde (69%). Dit wordt ook zo gepercipieerd: zowel de publieke als de private organisatoren van kinderopvang van baby's en peuters getuigen dat er binnen Case 2 voldoende plaatsen zijn.

Case 2 als actor

Case 2 richt zelf geen kinderdagverblijf in, maar heeft wel een eigen dienst voor onthaalouders. Daarin kunnen 137 kinderen worden opgevangen, verspreid over 21 locaties. Op de DVO werken 1,5 VTE's. Op dit moment is de integratie gemeente-OCMW zo goed als afgerond, maar daarvoor was de dienst voor onthaalouders gemeentelijk georganiseerd. Met de integratie werd het organogram hertekend, en werd de DVO onder de dienst 'Mens' geplaatst, samen met onder meer de gemeentelijke buitenschoolse kinderopvang en de jeugddienst. De missie en visie van deze diensten werden op elkaar afgestemd en er werden gemeenschappelijke doelstellingen bepaald, wat ervoor moet zorgen dat de samenwerking tussen de verschillende diensten beter verloopt.

Om te kunnen concurreren met private diensten worden allerlei ondersteuningsmaatregelen getroffen ten voordele van de onthaalouders die bij de gemeentelijke dienst zijn aangesloten. Zo wordt er actief ingezet op samenwerkende onthaalouders door middel van een aantal faciliterende maatregelen.

De gemeentelijke DVO kent geen verzelfstandigd statuut, maar geniet vrij veel autonomie. Zo beschikt de dienst over een eigen budget waarmee ze vrij kunnen investeren waar dit nodig wordt geacht en zijn ze vrij in de selectie van onthaalouders.

De voornaamste reden om zelf publieke kinderopvang in te richten is de (historische) visie van het bestuur, dat een integrale dienstverlening wil aanbieden voor burgers van 0 tot 25 jaar. Daarnaast worden de strengere kwaliteitsnormen die de publieke DVO hanteert ten opzichte van private kinderopvang als voornaamste argument aangehaald.



Beleidsprioriteiten

Kinderopvang is een expliciete schepenbevoegdheid in Case 2, maar is geen beleidsprioriteit. Een strategische visie en proactieve langetermijnplanning zijn vooralsnog niet aanwezig. Hoewel de politiek-ambtelijke verhoudingen over het algemeen als positief-constructief wordt beschouwd, hekelt de DVO de inmenging bij politiek gevoelige beslissingen.

De private initiatieven stellen dat de bevoegde schepen een vrij ouderwetse bestuursstijl heeft en dat hij weinig direct aanspreekbaar is.



“Ik denk zeker dat het een goede keuze was. Neem nu de aanwervingen: een EVA-vzw is daarin veel flexibeler dan een lokaal bestuur. We voelen ook een zekere congruentie tussen de verschillende diensten die deel zullen uitmaken van de EVA-vzw.”

- Respondent 63

Het kinderdagverblijf was actief betrokken bij het vormgeven van het veranderingstraject van de gemeente. Daar plukken zij nu de vruchten van:

“Bij het veranderingstraject heeft de gemeente een aantal gezamenlijke waarden bepaald, en een langetermijnvisie besproken. Ik kan niet zeggen dat het kinderdagverblijf sindsdien helemaal anders werkt, maar we voelen vandaag wel dat we deel uitmaken van een groter geheel. Er wordt hier bijvoorbeeld wel rekening gehouden met de gemeenschappelijke waarden. Daarnaast laat deze structuur ons toe om eigen accenten te leggen en onze identiteit te behouden. Ik denk dat we een goed evenwicht hebben gevonden.”

- Respondent 38

Bij de verzelfstandigingsoefening zijn verschillende uiteenlopende scenario's besproken. Toen is beslist om het kinderdagverblijf in een EVA-structuur onder te brengen, in de plaats van een autonoom gemeentebedrijf, omdat het bestuur van oordeel was dat deze structuur het dichtst aanleunde bij de vzw-structuur die het kinderdagverblijf al had. De EVA-vzw wordt bestuurd door de Raad van Bestuur en de Algemene Vergadering, en bijkomend ondersteund door de gemeentelijke dienst Welzijn. De coördinator van het kinderdagverblijf stelt dat de ondersteuning vanuit het lokaal bestuur toegenomen is sinds de omvorming van een gemeentelijke vzw naar een EVA-vzw. Omdat de rechtspositieregeling van de EVA-vzw niet is afgestemd op deze van de gemeente, bestaat er wel enige weerstand vanuit het personeel, zij het in beperkte mate.

Door de actorrol via de EVA-structuur op een zekere afstand te plaatsen maakt het bestuur zich sterk dat deze voldoende wordt gescheiden van de regierol. Dit uit zich bijvoorbeeld in de procedure die het bestuur doorloopt bij het formuleren van een advies voor uitbreidingsrondes van Kind en Gezin. De criteria die hiervoor worden gehanteerd zijn gestoeld op een organisatiebrede visie, eerder dan op de wensen van de publieke kinderopvanginitiatieven. Het bestuur vindt de ont koppeling van beide rollen fundamenteel voor het voeren van lokaal kinderopvangbeleid. Ook de private initiatieven beschouwen de dubbele rol van het bestuur binnen de huidige structuren niet als problematisch.

Case 3 als regisseur

Het veranderingstraject heeft de lokale overheid opgedeeld in een aantal stromen. De regie rond kinderopvang werd ondergebracht dezelfde stroom als de actorrol rond de dienst voor onthaalouders en de buitenschoolse kinderopvang. Het veranderingstraject heeft ruimte gecreëerd om meer dan vroeger in te zetten op een sterke regierol.

Ondersteunende maatregelen

De vraag vanuit private initiatieven naar meer regie en sterkere ondersteuning om de grote vraag op te vangen was – en is vooralsnog – sterk aanwezig. Sinds het veranderingstraject, en de capaciteitstoename die daar volgens de respondenten mee gepaard ging, zijn er wel al stappen gezet. Zo werd een omgevingsanalyse uitgevoerd om de oorzaken van het beperkte aanbod in kaart te brengen, waarbij werd vastgesteld dat de hoge



Het kinderdagverblijf draait niet break-even, maar dat wordt op dit moment ook niet verwacht. De respondenten erkennen wel dat dit een zware kost is voor het OCMW. Er zijn geen gesprekken rond het verzelfstandigen of afstoten van het opvanginitiatief: daarvoor acht het lokaal bestuur de sociale rol van de publieke opvang te belangrijk.

Case 4 als regisseur

Waar de actorrol rond kinderopvang van baby’s en peuters bij het OCMW ligt, ligt de regie bij de gemeente. Sinds de oprichting van het Huis van het Kind een drietal jaar geleden is er een geleidelijke verschuiving waar te nemen in de regierol, van de gemeentelijke diensten naar dit nieuwe orgaan.

“We hadden iemand die de regierol rond kinderopvang opnam binnen de stad, maar dat was van oudsher. Door de oprichting van het Huis van het Kind voel ik dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden. En dat hoort daar ook wel thuis, vind ik. (...) Het is echt de bedoeling dat zij de motor worden van het volledige lokale kinderopvangbeleid.”

- Respondent 40

Ondersteunende maatregelen

De publieke opvanginitiatieven (zowel voorschools als buitenschools) zetten in op de sociale component. Zo is er een taalcoach in dienst bij het Huis van het Kind, die kinderbegeleiders begeleidt om te werken met taal en daar ook het nodige materiaal voor voorziet. De grote vraag ten aanzien van het beperkte aanbod heeft ervoor gezorgd dat de gemeente enkele bijkomende ondersteuningsmaatregelen, zoals gemeentelijke subsidies, heeft getroffen ten aanzien van de private initiatieven. Opmerkelijk is dat deze subsidies gekoppeld worden aan het lokaal sociaal beleid: de opstartpremie geldt voor het volledige grondgebied, de bijkomende huurpremie enkel voor het stadscentrum waar de sociaaleconomische status van de inwoners het zwakst is. Deze faciliterende maatregelen lijken hun vruchten af te werpen: sinds de implementatie zijn er al twee private opvanginitiatieven bijgekomen.

De gemeente heeft er dus voor gekozen om niet het publieke aanbod uit te breiden, maar eerder in te zetten op het aanmoedigen en faciliteren van private initiatieven, bijvoorbeeld door het voorzien van bijkomende subsidies.

LOK

Binnen het LOK is de gemeente vertegenwoordigd door de gemeentelijke regie, die de secretarisrol opneemt, de verschillende publieke initiatieven, het Huis van het Kind en de bevoegde schepen. De responsgraad is relatief hoog, mede doordat het grootste deel van de onthaalouders aangesloten is bij koepelverenigingen die op hun beurt vertegenwoordiging afvaardigen.

Het LOK wordt als adviesorgaan aangevuld met thematische rondetafelgesprekken, zoals rond kinderarmoede. Op die manier wordt getracht om de verschillende betrokken actoren te verzamelen rond een specifieke beleidsproblematiek, en dusdanig de samenwerking tussen verschillende diensten en andere actoren te bevorderen. Deze werkwijze leidt volgens de respondenten tot sneller en effectiever beleid, zowel op



operationeel als op strategisch niveau. Zowel de rondetafelgesprekken als het eigenlijke LOK worden dan ook door alle respondenten positief geëvalueerd.

Beleidsprioriteiten

Het wegwerken van de groeiende kinderarmoede is een beleidsprioriteit binnen Case 4. Vanuit die optiek is het besef gegroeid dat kinderopvang hierin een belangrijke rol kan spelen. De voorbije legislatuur werd in Case 4 dan ook een sterke visie ontwikkeld vanuit een sociale insteek, steunend op drie pijlers: capaciteitsuitbreiding, een betere spreiding van de opvanginitiatieven en een verbeterde toeleiding. Daarnaast zet het lokaal bestuur actief in op het vinden van een synergie tussen de verschillende gemeentelijke diensten en beleidsinstellingen, voornamelijk sinds de oprichting van het Huis van het Kind. Op dit vlak is er echter nog ruimte voor verbetering.

Ook de private initiatieven merken dat er een tendens is naar meer en betere ondersteuning, zowel van nieuwe als van bestaande initiatieven.

“Er is een hele grote bewustwording vanuit het bestuur. Ik ben ook laatst naar een vergadering geweest over de manier waarop ze de regierol samen met het Huis van het Kind kunnen invullen. Dat is zeker een positieve evolutie.”

- Respondent 13



7.5 CASE 5

Case 5 is een stad in de provincie Antwerpen en telt ongeveer 40 000 inwoners. De bevolking groeit snel. De stad behoort tot Belfiuscluster V12 ('Gemeenten en kleine steden met centrumfunctie en economische activiteit'). De stad neemt een belangrijke centrumfunctie op voor de omliggende gemeenten. De jobratio ligt dan ook hoger dan gemiddeld binnen de Belfiuscluster en Vlaanderen. Bovendien is er de laatste jaren op dit vlak een opmerkelijke groei vast te stellen. Ook het gemiddeld inkomen is hoog. De kansarmoede-index ligt onder het Vlaams gemiddelde. De autofinancieringsmarge is positief, maar ligt onder het gemiddelde van de Belfiuscluster. Ook het gecumuleerd budgettair resultaat ligt onder het gemiddelde van de Belfiuscluster. De schuldgraad is zowel op lange- als op korte termijn hoger dan gemiddeld.

Case 5 telt ongeveer 425 kinderopvangplaatsen, goed voor 36 plaatsen per 100 0-3 jarigen. Dit is lager dan het gemiddelde binnen de Belfiuscluster (46%) en het Vlaams gemiddelde (42%). 68% van de inwoners stelt dat er voldoende aanbod is, tegenover 71% in Vlaanderen. 63% van de inwoners is tevreden over de kinderopvang in Case 5. Zowel de gemeente als de private initiatieven erkennen het tekort aan kinderopvang.

Case 5 als actor

Case 5 organiseert geen publieke kinderopvang van baby's en peuters, maar wel buitenschoolse kinderopvang. De voornaamste motivatie om zelf geen kinderopvang in te richten is financieel van aard. Daarenboven is er door het toetreden van een rechts-liberale partij tot de bestuurscoalitie een kerntakendebat op gang gekomen waarbij verschillende gemeentelijke diensten (deels) zijn afgestoten. Ondanks de grote vraag binnen de gemeente heeft er dus geen diepgaand debat plaatsgevonden over een eventuele uitbreiding van de publieke opvangcapaciteit. Het bestuur erkent wel de meerwaarde van publieke kinderopvang, zeker inzake de invloed van publieke initiatieven op kwaliteitsvoorschriften en prijszetting in de private opvangsector.

Case 5 als regisseur

In 2017 is de dienst Kindzorg en Onderwijsregie, bestaande uit 3 VTE's, gevormd, waaronder de regierol rond kinderopvang van baby's en peuters is geplaatst. Ook de ondersteuning van het Huis van het Kind, het flankerend onderwijsbeleid en de actorrol rond buitenschoolse kinderopvang vallen onder deze nieuwe dienst. Voordat deze dienst werd opgericht viel de regierol onder de verantwoordelijke van de publieke buitenschoolse kinderopvang.

Het bestuur stelt dat de regierol makkelijker in te vullen is doordat de gemeente geen actorrol opneemt: op die manier neemt ze een meer neutrale positie in. Toch erkent het bestuur dat ze zo een zekere expertise missen, en dat ze soms enige voeling mist met de specifieke techniciteiten van de sector. Door de oprichting van de nieuwe dienst Kindzorg en Onderwijsregie is er ruimte vrijgemaakt om deze kennis en expertise te vergaren, bijvoorbeeld door sterk in te zetten op netwerking met de private initiatieven.

Ondertussen is in deze gemeente ook een fysiek Huis van het Kind opgericht, in samenwerking met twee kleinere buurgemeenten. Het bestuur beoogt een nog sterkere samenwerking op vlak van kinderopvang, maar stelt dat dit een langzame evolutie is.

////////////////////////////////////

Zowel de private initiatieven als het bestuur erkennen dat de verschillende lokale realiteiten van deze gemeenten een andere aanpak vereisen, al zien zij allen de intergemeentelijke samenwerking als een positieve evolutie.

“Case 5 is een vrij grote gemeente met een aantal kenmerken van een centrumstad. We merken ook wel dat wij vaak met andere problematieken kampen dan de naburige landelijke gemeenten. (...) Er zijn echter ook een aantal gemeenschappelijke uitdagingen: geen van de gemeenten heeft bijvoorbeeld goed zicht op de wachtlijsten, dus werken we aan een gezamenlijk lokaal loket.”

- Respondent 3

Het samenwerkingsverband is gegroeid vanuit de zorgregio (waar nog een aantal andere gemeenten deel van uitmaakten). De drie gemeenten waarvan sprake hebben echter al een lange traditie van samenwerking, bijvoorbeeld rond een gemeenschappelijke tewerkstellingscoördinator en programma's rond armoedebestrijding. Het samenwerkingsverband werd politiek geïnitieerd. De buurgemeenten die deel uitmaken van het samenwerkingsverband kennen, net zoals Case 5, een ideologisch gelijkaardige politieke meerderheid.

Ondersteunende maatregelen

De gemeente heeft de afgelopen legislatuur sterk bespaard, waardoor aan de vragen vanuit de private kinderopvangaanbieders naar meer financiële en logistieke ondersteuning weinig tot geen gevolg werd gegeven. Wel is er een uitgebreide ambtelijke ondersteuning: Case 5 heeft sinds de oprichting van de nieuwe dienst Kindzorg en Onderwijsregie een ambtelijk aanspreekpunt, en verleent ondersteuning wanneer private initiatieven vragen of problemen hebben.

LOK

De gemeente stelt dat ze soms expertise missen op vlak van kinderopvang door het feit dat ze niet zelf als actor in het veld staan, en dat ze dit trachten op te lossen door in te zetten op netwerking. Het bestuur stelt dat hier vooral nood is aan het individueel betrekken van de verschillende initiatieven, aangezien de indruk bestaat dat de private aanbieders op het lokaal overleg niet altijd eerlijk zijn omwille van de concurrentiële omgeving.

Het LOK komt vier à vijf keer per jaar samen. Hoewel deelname aan het LOK een criterium is bij uitbreidingsrondes, is de responsgraad relatief laag. De private initiatieven stellen immers dat het LOK voornamelijk rond buitenschoolse kinderopvang draait.

“Wij merken dat de debatten in het LOK toch vooral over buitenschoolse kinderopvang gaan. Dat is niet verwonderlijk, aangezien de gemeente dit zelf organiseert en daar dus meer belangen bij heeft, maar dat weerhoudt sommige private spelers er wel van om mee aan tafel te schuiven.”

- Respondent 35

Om de responsgraad te verhogen en om expertise op te doen die de gemeente mist doordat ze niet als actor in het veld staan, worden sinds kort rondetafelgesprekken georganiseerd. Ook de gemeenten waarmee Case 5 samenwerkt rond het Huis van het Kind, zijn hier vertegenwoordigd. Het voornaamste doel is om een antwoord te bieden op de vragen en verzoeken van private aanbieders, om dusdanig de ambtelijke ondersteuning te

////////////////////////////////////

verbeteren. De vragen vanuit de private initiatieven zijn echter voornamelijk financieel-logistiek van aard (goedkopere vuilnisophaling voor luiers, gratis brandveiligheidsattesten,...). Door de strenge besparingen in de gemeente blijven de meeste van de vragen echter zonder gevolg, wat tot frustraties leidt bij zowel de publieke regisseur als bij de private initiatieven, die de rondetafelgesprekken als een soort van *'schijnparticipatie'* beschouwen.

Beleidsprioriteiten

Zowel de private initiatieven als de ambtelijke regisseur stellen dat er de laatste legislatuur een langetermijnvisie werd ontwikkeld op vlak van kinderopvang van baby's en peuters, waarbij problemen vaker dan vroeger proactief worden opgespoord en behandeld. Door de recente oprichting van de dienst Kindzorg en Onderwijsregie is er ook daadwerkelijk ruimte vrijgekomen binnen de organisatie om deze visie en missie verder uit te werken. Door de strenge besparingsronde hebben de recent vooropgestelde doelen echter nog geen praktische uitwerking gekregen. Zowel het bestuur als de private actoren zijn echter hoopvol dat daar op korte termijn verandering in komt.



7.6 CASE 6

Case 6 is een stad in de provincie Oost-Vlaanderen, en telt ongeveer 32 000 inwoners. Het inwonersaantal is sinds 2005 vrij sterk gegroeid. De gemeente behoort tot Belfiuscluster V12 ('Gemeenten en kleine steden met centrumfunctie en economische activiteit'). De jobratio ligt in Case 6 lager dan de jobratio binnen de Belfiuscluster, maar hoger dan het Vlaams gemiddelde. Het gemiddeld inkomen per inwoner ligt beduidend hoger dan het gemiddelde binnen de Belfiuscluster en het Vlaams gemiddelde. De kansarmoede-index is bijzonder laag. Case 6 kent dus een relatief welstellende bevolking. Dit vertaalt zich in een positieve autofinancieringsmarge, die weliswaar lager ligt dan het gemiddelde binnen de Belfiuscluster. Het gecumuleerd budgettaire resultaat ligt dat weer hoger dan het gemiddelde binnen de Belfiuscluster. De schulden op lange termijn zijn bijna dubbel zo hoog als het gemiddelde binnen de Belfiuscluster, maar er zijn geen schulden op korte termijn.

Case 6 heeft ongeveer 450 kinderopvangplaatsen, goed voor 51 plaatsen per 100 0-3 jarigen. Dit ligt hoger dan het gemiddelde binnen de Belfiuscluster (46%) en het Vlaams gemiddelde (42%). Toch is slechts 67% van de inwoners van oordeel dat er voldoende kinderopvangaanbod is binnen de gemeente, ten opzichte van een Vlaams gemiddelde van 71%. 68% van de inwoners is tevreden over de kinderopvang in de gemeente, wat dicht bij het Vlaams gemiddelde (69%) ligt. Het ruime aanbod per 100 0-3 jarigen vertaalt zich in Case 6 dus niet in een grotere tevredenheid ten aanzien van het aanbod. Zowel het bestuur als de private aanbieders erkennen dat er, ondanks de hoge opvangcapaciteit, nog steeds een grotere vraag dan aanbod is.

Vanaf 1 januari 2019 fuseert Case 6 met een buurgemeente. Deze buurgemeente organiseert vandaag enkel buitenschoolse kinderopvang. Het heeft dus geen publieke voorschoolse opvanginitiatieven. Daarenboven zijn er in deze gemeente, in tegenstelling tot in Case 6, enkele grotere spelers actief. De gemeente erkent dat deze ontwikkeling een grote uitdaging vormt voor de gemeentelijke dienst kinderopvang.

Case 6 als actor

Case 6 heeft geen kinderdagverblijf maar wel een dienst voor onthaalouders, georganiseerd door de gemeente. 70 onthaalouders zijn bij deze dienst aangesloten. Er is een sterke focus op het faciliteren van samenwerkende onthaalouders. Meer dan de helft van de aangesloten onthaalouders werkt in groepsverband: 2 tot 3 onthaalouders die samenwerken en zo maximaal 18 kinderen opvangen. Deze worden ondersteund door 4 gemeentelijke VTE's.

Daarnaast richt de gemeente ook zelf buitenschoolse kinderopvang in. In totaal worden dagelijks 1000 kinderen tussen 0 en 12 jaar opgevangen in publieke initiatieven.

Het diensthoofd kinderopvang is verantwoordelijk voor de drie publieke opvanginitiatieven: twee buitenschoolse opvanglocaties en de dienst voor onthaalouders.

De voornaamste motivatie om publieke opvang in te richten sluit aan bij de traditionele economische visie op kinderopvang: de gemeente is van oordeel dat iedereen moet kunnen werken zonder zich zorgen te maken over het lokaal opvangaanbod. Daarenboven zorgen de verschillende initiatieven ook voor een grote tewerkstelling. Ten tweede speelt de sociale component mee. Case 6 wil een kindvriendelijke gemeente zijn, en dit voor alle



“Ik moet eerlijk zeggen: de private initiatieven, die bezoek ik niet - dus eigenlijk is er daar geen enkele controle vanuit de stad.”

- Respondent 31

Dit komt ook tot uiting in de adviezen voor uitbreidingsrondes van Kind en Gezin. Het feit dat alle aanvragen positief beoordeeld worden, zonder lokale beleidsprioriteiten toe te voegen, is een indicatie voor de beperkte interesse vanuit het lokaal bestuur in de private opvangsector.

LOK

In het LOK is de gemeente vertegenwoordigd via de bevoegde schepen en de verantwoordelijken van de publieke opvanginitiatieven (de DVO en de buitenschoolse kinderopvang). Het overleg vindt twee keer per jaar plaats.

De responsgraad is eerder laag. Dit heeft verschillende oorzaken. Ten eerste geven de private initiatieven aan dat zij in de contacten met het bestuur – zowel politiek als ambtelijk - een zekere concurrentie ervaren. Bij de private opvanginitiatieven bestaat de indruk dat inspraak en participatie, en dus een beleid dat geënt is op de ondersteuning van private spelers, vermeden wordt om zodoende de eigen werking te optimaliseren. Dit komt het sterkst tot uiting in het LOK. De motivatie om aan dit overlegorgaan deel te nemen is dus klein. Ten tweede stellen de respondenten dat er binnen het LOK voornamelijk over de buitenschoolse opvang wordt gesproken. Vanuit de initiatieven komt de expliciete vraag om het lokaal overleg op te splitsen in een voorschools- en een buitenschools overleg. Ten derde is er geen incentive voorzien voor deelname aan het LOK.

De verschillende respondenten stellen wel dat er binnen het Lokaal Overleg actief aan beleidsvoorbereiding wordt gedaan, zij het overwegend op operationeel niveau.

Beleidsprioriteiten

Volgens de verschillende respondenten is kinderopvang weldegelijk een beleidsprioriteit in de gemeente. Case 6 heeft een uitgewerkt beleid rond kinderopvang, maar ook dit richt zich voornamelijk op de publieke opvanginitiatieven. Een globaal beleid bestaat, maar is niet strategisch van aard. De verschillende respondenten stellen dan ook dat het globaal opvangbeleid eerder probleemoplossend dan proactief is.



een beleidsprioriteit wordt beschouwd zorgt ervoor dat er geen bijkomende aanwervingen op til zijn om deze regierol concreet vorm te geven.

“De regie rond kinderopvang van baby’s en peuters is een beetje een hangijzer dat we er hier (op de gemeentelijke jeugddienst) bij nemen, maar niet echt ter harte nemen.”

- Respondent 41

De gemeente heeft geprobeerd om haar verantwoordelijkheid betreffende deze regierol door te schuiven naar het Huis van het Kind, maar ook daar is vandaag niet voldoende capaciteit ter beschikking om de rol maximaal in te vullen.

De minimale regierol die de gemeente bekleedt is historisch gegroeid: het lokaal bestuur geeft aan dat er ook in het verleden geen sterke ondersteuning (hetzij ambtelijk, hetzij financieel-logistiek) was vanuit het lokaal bestuur. Bij de private initiatieven is er sprake van een kleine, niet-voorwaardegebonden gemeentelijke subsidie in het verleden. De respondenten stellen tevens dat er, alvast op korte termijn, geen uitbreiding van de regierol (en dus een capaciteitsuitbreiding rond kinderopvang van baby’s en peuters) wordt voorzien.

De snel groeiende private markt en de daarmee gepaard gaande relatieve tevredenheid van de bevolking zorgt volgens de private opvangaanbieders voor een luxepositie van het bestuur: ze wordt op dit moment niet gedwongen tot de ontwikkeling van een strategisch (lange termijn-)beleid.

Ondersteunende maatregelen

Een aantal ondersteunende maatregelen van financieel-logistieke aard zijn aanwezig, zij het in beperkte mate. Toch zijn de private opvangaanbieders vragende partij voor een verdere uitbouw van de ondersteuning, zowel financieel-logistiek als ambtelijk.

“Wij zijn een klein, zelfstandig kinderdagverblijf. Wij hebben geen personeel om een pedagogisch kader uit te werken, en geen geld om bijvoorbeeld beroep te doen op een taalcoach. Als we de sociaalpedagogische functie van kinderopvang willen opkrikken, ja, dan hebben wij meer steun nodig vanuit de gemeente. (...) Iets meer betrokkenheid vanuit de gemeente om dit soort initiatieven te nemen, dat zou ik wel een grote meerwaarde vinden.”

- Respondent 55

LOK

Binnen het LOK is de gemeente vertegenwoordigd via het diensthoofd jeugd, de coördinator kinderopvang en de schepen. Het overleg komt twee keer per jaar samen, al geven de respondenten toe dat dit wettelijk minimum vaak niet gehaald wordt. De respondenten stellen dat het LOK eerder een doel op zich is dan een middel om tot participatie of beleidsadviezen te komen. Ook dit is een historisch gegeven: sinds de opstart van het lokaal overleg, ondertussen 20 jaar geleden, is de gemeente er naar eigen zeggen niet in geslaagd om hier een boeiende invulling aan te geven.

De responsgraad is relatief laag. Er wordt vanuit de gemeente geen incentive voorzien voor deelname aan het lokaal overleg. Daarnaast stellen de private initiatieven dat de gesprekken over buitenschoolse kinderopvang



7.8 CASE 8

Case 8 is een gemeente in West-Vlaanderen. Case 8 bekleedt, ondanks een beperkt aantal inwoners, een (beperkte) centrumfunctie voor de omliggende gemeenten. Case 8 telt ongeveer 10 000 inwoners, al neemt dit aantal gestaag af: het bevolkingsaantal is sinds 2005 gedaald. Case 8 behoort tot Belfiuscluster V12 ('Gemeenten en kleine steden met centrumfunctie en economische activiteit'). De jobratio ligt in Case 8 veel hoger dan de jobratio binnen de Belfiuscluster en dan het Vlaams gemiddelde. Het gemiddeld inkomen per inwoner ligt dan weer lager dan het gemiddelde binnen de Belfiuscluster en het Vlaams gemiddelde. De kansarmoede-index is relatief laag.

De autofinancieringsmarge is positief, en ligt net boven het gemiddelde binnen de Belfiuscluster. Het gecumuleerd budgettaire resultaat ligt dan weer lager dan het gemiddelde binnen de Belfiuscluster. De schulden op lange termijn zijn bijna dubbel zo hoog als het gemiddelde binnen de Belfiuscluster, maar er zijn geen schulden op korte termijn.

Case 8 telt ongeveer 200 kinderopvangplaatsen, goed voor een opvangcapaciteit van 62 plaatsen per 100 0-3 jarigen. Dit is veel meer dan het gemiddelde binnen de Belfiuscluster (46%) en het Vlaams gemiddelde (42%). 83% van de inwoners vindt dan ook dat er voldoende aanbod is binnen de gemeente, tegenover een Vlaams gemiddelde van 71%. 70% van de inwoners is ook tevreden over de lokale kinderopvang. Toch ervaren zowel het lokaal bestuur zelf als de private aanbieders een tekort:

"De wachtlijsten zijn lang, terwijl de cijfers dat helemaal niet aangeven. De reden daarvoor is zeer duidelijk: Case 8 is een werkstad. Dat wil zeggen, wij hebben veel mensen die hier komen werken, en hun kinderen vangen we ook op. We hebben met opzet geen beleid die voorrang geeft aan onze eigen stadsbewoners. Ik ben onder andere ook schepen van industrie, en ik vind het zeer belangrijk dat onze stad een economische ader blijft. Het is al te gek om het werken in de stad aantrekkelijk te willen maken, en er tegelijkertijd niet ervoor te zorgen dat er voldoende opvang is zodat mensen hun job flexibel kunnen uitvoeren."

- Respondent 42

Case 8 als actor

Case 8 organiseert zelf geen voorschoolse, maar wel buitenschoolse kinderopvang. Het bestuur is van oordeel dat een sterk faciliterende gemeente duurzamer is dan een gemeente die zelf als actor kinderopvang organiseert. Deze keuze is in eerste instantie uit financiële overwegingen gemaakt, al stelt de bevoegde schepen dat ook haar persoonlijke ideologie hier een rol in speelt.



Case 8 als regisseur

Case 8 neemt geen actieve regierol op. Het is de gemeentelijke jeugddienst die de verplichte regietaken, zoals de organisatie van het LOK en het formuleren van adviezen bij uitbreidingsrondes, op zich neemt. Vanaf 1 januari 2019 zal kinderopvang (zowel de regie rond voorschoolse als de actorrol rond buitenschoolse) niet langer bij de jeugddienst liggen, maar bij de dienst sociale zaken. Dit kent twee oorzaken. Ten eerste is deze verschuiving een gevolg van de integratie gemeente-OCMW en de organieke veranderingen die dit met zich meebrengt. Ten tweede zijn de contacten tussen kinderopvang als beleidsdomein en het OCMW nauwer geworden sinds de oprichting van het Huis van het Kind.

Zoals eerder aangehaald stelt de gemeente dat ze ervoor opteert om een sterke faciliterende gemeente te zijn, eerder dan zelf publieke kinderopvang te organiseren. Het beseft dat er nood is aan meer ambtelijke ondersteuning als ze deze faciliterende rol wil uitbouwen groeit gestaag, maar voorlopig worden hiervoor geen middelen vrijgemaakt.

“Er zal zeker op korte termijn niemand aangeworven worden. Die tijden zijn er niet meer. Case 8 is ook een kleine stad, natuurlijk. Grote steden hebben misschien toch wel wat meer middelen om daar iemand op te zetten. Bij ons is het echt wel kijken hoe we bepaalde zaken kunnen combineren. En ja, dat legt soms wel een zekere druk op de dienstverlening. (...) Moest ik iemand hebben die zich echt met kinderopvang kan bezighouden dan ben ik zeker dat je daar veel meer kan uithalen. Nu doet iedereen dat een beetje volgens de tijd en ruimte die hij heeft, en dan kan je niet in de diepte gaan.”

- Respondent 57

Deze nood klinkt ook vanuit de private opvangsector:

“De mensen die vanuit de gemeente de regierol opnemen hebben daar eigenlijk geen tijd voor. Zij hebben zodanig veel werk... Eigenlijk zou daarvoor iemand moeten worden aangeworven.”

- Respondent 53

Het Huis van het Kind is in oprichting via een intergemeentelijk samenwerkingsverband met een kleinere buurgemeente, die op ideologisch vlak een gelijkaardige politieke meerderheid kent. De samenwerking werd geïnitieerd door deze buurgemeente, daar zij van oordeel waren dat ze onvoldoende capaciteit hadden om dit autonoom vorm te geven. De concrete organisatie van het Huis van het Kind wordt voor het grootste deel gedragen door Case 8.

Ondersteunende maatregelen

De gemeente neemt een aantal ondersteunende maatregelen die voornamelijk financieel-logistiek van aard zijn. Zo voorziet het bestuur een gemeentelijke opstartsubsidie van 2 500€ ongeacht het aantal opvangplaatsen (op voorwaarde dat de initiatiefnemer een vorming voor startende ondernemers volgt bij UNIZO), organiseert zij jaarlijks een vorming in samenwerking met het LOK en zorgt de gemeente voor een folder waarin alle opvanginitiatieven worden opgenomen. De private initiatieven zijn echter vragende partij voor bijkomende ondersteuning, bijvoorbeeld rond huisvuilophaling en speelgoed, maar die komt er uit financiële overwegingen (voorlopig) niet.

////////////////////////////////////

LOK

Binnen het LOK is de gemeente vertegenwoordigd door de gemeentelijke jeugddienst, de publieke buitenschoolse kinderopvang, de gemeentesecretaris en de bevoegde schepen. In de toekomst zal het overleg georganiseerd worden door het Huis van het Kind. Aan het begin van deze legislatuur werd het LOK immers opgesplitst in een Lokaal Overleg Kinderopvang, en een Lokaal Overleg Opvoedingsondersteuning. De beperkte responsgraad en grote overlap van deelnemers tussen beide adviesorganen heeft ervoor gezorgd dat er vanuit het bestuur geopteerd werd om de overlegorganen opnieuw samen te voegen, maar tegelijk de scope te verbreden om zo meer in beeld te brengen dan louter kinderopvang. Hiervoor bleek het Huis van het Kind beter geschikt.

Het vernieuwde LOK komt 3 maal per jaar samen. De respondenten stellen dat het overleg vandaag relatief goed werkt. De gemeente beseft dat ze – doordat ze niet als actor in het veld staan, en als beperkt ambtelijk apparaat niet de mogelijkheid hebben om zich in de materie te verdiepen - een achterstand hebben wat betreft kennis en expertise, zodat de private initiatieven via het LOK actief geconsulteerd worden. Dit besef is ook bij de private initiatieven gegroeid, waardoor de responsgraad (zeker wat de voorschoolse opvanginitiatieven betreft) relatief hoog is. Daarnaast neemt de gemeente ook enkele maatregelen om de deelnemers blijvend te betrekken: zo wisselt de locatie elke vergadering, en heeft het LOK een eigen budget die zij als orgaan vrij kunnen beheren. De verschillende respondenten geven aan dat de nadruk binnen het LOK op kinderopvang van baby's en peuters ligt, ten nadele van de buitenschoolse opvang. De besproken agendapunten leiden in veel gevallen tot concreet beleid, al gebeurt dit eerder op operationeel niveau (het organiseren van een vorming of een dag van de kindbegeleider) dan op strategische lijnen. De respondenten geven aan dat het gebrek aan ambtelijke capaciteit, dat nodig is om een strategische denkoefening ten gronde te voeren, hiervan de oorzaak is.

Beleidsprioriteiten

Kinderopvang is in deze gemeente geen echte beleidsprioriteit. Toch heeft de lokale politiek een vrij sterke (toekomst)visie op kinderopvang, waar ze wil evolueren naar een actief faciliterend bestuur. Het besef bestaat echter dat hiervoor meer ambtelijke capaciteit vereist is, dat momenteel nog ontbreekt. Volgens de respondenten ligt de kleine schaal van de gemeente en de beperkte financiële slagkracht hiervan aan de oorzaak. Daarenboven bestaat deze visie voornamelijk in de hoofden van de respondenten, en vindt ze vooralsnog geen neerslag op papier, noch een vertaling in concrete acties, als gevolg van de beperkte operationele capaciteit.



“Ik denk dat er echt nood is aan iemand die expliciet met die regiefunctie belast wordt, en daar ook de nodige ruimte voor krijgt. Ik vind bijvoorbeeld niet dat ik een goed beeld heb van wat er leeft bij de verschillende initiatieven. Ik zou graag eens op ronde gaan, en overal eens gaan praten met de mensen om te kijken wat er leeft – dit is een kleine gemeente, dus dat is zeker geen onbegonnen werk. Ik merk zelfs dat de private initiatieven daar ook vragende partij voor zijn. Maar ik heb daar gewoon de tijd niet voor.”

- Respondent 47

Ondersteunende maatregelen

Case 9 verleent relatief veel logistiek-financiële ondersteuning aan de private initiatieven. Vooral in de afgelopen legislatuur werden de ondersteuningsmaatregelen sterk uitgebouwd, veelal op vraag van het LOK. Zo wordt een gemeentelijke subsidie voorzien, krijgen de private initiatieven huisvuilzakken, stelt de gemeente speelgoedboxen ter beschikking en organiseert de gemeente gratis vormingen. Het bestuur stelt dat deze ruimte ondersteuning er naar alle waarschijnlijkheid niet was gekomen wanneer de gemeente zelf kinderopvang zou hebben ingericht.

De ambtelijke ondersteuning is echter minder goed uitgebouwd. Zoals eerder aangehaald geeft de ambtelijke regie zelf aan onvoldoende tijd en ruimte te hebben om deze rol op een goede manier in te vullen. Dit uit zich bijvoorbeeld aan het gebrek aan capaciteit om snel en adequaat in te spelen op plotse veranderingen: wanneer afgelopen maanden twee onthaalouders op korte termijn stopten was het bestuur niet in staat om een bemiddelende rol aan te nemen en ervoor te zorgen dat de betrokken gezinnen nieuwe opvangplaatsen vonden. De private initiatieven zijn over het algemeen tevreden met de financieel-logistieke ondersteuning, maar geven aan dat er zeker ruimte voor verbetering is wat betreft de ambtelijke ondersteuning.

“We verlenen een relatief sterke ondersteuning, maar onze maatregelen zijn bijna allemaal materieel van aard. Dat is een logische keuze voor een gemeente van onze schaal, want het is de gemakkelijkste en minst tijdrovende keuze.”

- Respondent 47

LOK

Het LOK komt tweemaal per jaar samen. De gemeente is in dit overleg vertegenwoordigd via de ambtelijke regisseur, die binnen het LOK als secretaris fungeert, en de OCMW-voorzitter. De gemeente voorziet geen incentive voor deelname aan het LOK. De responsgraad ligt dan ook relatief laag. De private initiatieven geven wel aan dat er een goed evenwicht is tussen voor- en buitenschoolse kinderopvang. Hoewel er binnen het LOK regelmatig gedebatteerd wordt over de ondersteuningsmaatregelen vanuit de gemeente, wordt er volgens de verschillende respondenten zelden tot nooit over grotere strategische lijnen gesproken, ondanks de aanwezigheid van de kinderopvangkoepels die daartoe voldoende expertise bezitten. Het LOK genereert relevante output, zij het voornamelijk op het operationele niveau.



Beleidsprioriteiten

In Case 9 is de OCMW-voorzitter bevoegd voor kinderopvang. Het beleid aangaande de opvang van baby's en peuters is volgens de verschillende respondenten eerder ad hoc en probleemoplossend van aard: het ontbreekt de organisatie aan ambtelijke capaciteit om een proactief beleid op langere termijn uit te tekenen. Kinderopvang – zowel voorschools als buitenschools – is wel een duidelijke beleidsprioriteit van deze meerderheid. Dit vertaalt zich in een relatief breed aanbod van logistiek-financiële ondersteuning dat er deze legislatuur op vraag van het LOK is gekomen.



7.10 CASE 10

Case 10 is een gemeente in de provincie Oost-Vlaanderen en telt ongeveer 7 000 inwoners. De bevolkingsgroei is iets sterker dan het gemiddelde binnen de Belfiuscluster en het Vlaams gemiddelde. Case 10 behoort tot Belfiuscluster V4 ('Woongemeenten met toenemend aantal jongeren'). De gemeente heeft een lage jobratio ten aanzien van de Belfiuscluster en het Vlaams gemiddelde. Het gemiddeld inkomen is hoger dan het gemiddelde binnen de Belfiuscluster en het Vlaams gemiddelde. De kansarmoede-index is laag ten opzichte van het Vlaams gemiddelde. De gemeente heeft een positieve autofinancieringsmarge, die bovendien hoger ligt dan gemiddeld binnen de Belfiuscluster. Het gecumuleerd budgettaire resultaat ligt dan weer lager dan het gemiddelde binnen de Belfiuscluster. De schulden op lange termijn zijn hoger dan het gemiddelde binnen de Belfiuscluster.

Case 10 telt ongeveer 80 kinderopvangplaatsen, goed voor 43 opvangplaatsen per 100 0-3 jarigen. Dit cijfer ligt dicht bij het gemiddelde van de Belfiuscluster (40%) en het Vlaams gemiddelde (42%). 77% van de inwoners vindt dat er voldoende aanbod is binnen de gemeente, ten aanzien van een Vlaams gemiddelde van 71%. Het aandeel inwoners dat tevreden is met de kinderopvang in de gemeente (66%) ligt iets onder het Vlaams gemiddelde (69%). De respondenten stellen dat vraag en aanbod binnen de gemeente vrij goed in evenwicht zijn.

Case 10 als actor

Case 10 organiseert zelf geen voorschoolse, maar wel buitenschoolse kinderopvang om twee redenen. Ten eerste speelt het kostenplaatje een belangrijke rol: de respondenten stellen dat het voor een kleine gemeente quasi onmogelijk is om zowel voor- als buitenschoolse kinderopvang te organiseren, waardoor een keuze zich opdrong. Daar de nood aan buitenschoolse kinderopvang bij de oprichting van het publieke initiatief 10 jaar geleden dringender was, werd hiervoor gekozen. Ten tweede speelt het organisatorische luik een belangrijke rol. Kinderopvang van baby's en peuters is qua regelgeving complexer dan de gemelde (en dus niet erkende) buitenschoolse kinderopvang. Het gebrek aan ambtelijke capaciteit en expertise om hiermee om te gaan heeft de keuze beïnvloed. Ten derde speelt de ambitie van het bestuur mee. De gemeente stelt dat ze zich beperkt tot het organiseren van het strikt noodzakelijke, voornamelijk ingegeven door de beperkte omvang van het ambtelijk apparaat.

Case 10 als regisseur

De coördinator van de gemeentelijke buitenschoolse kinderopvang is tevens belast met de regie rond kinderopvang van baby's en peuters, al blijft deze beperkt tot enkele uren per week administratief werk. De gemeente geeft aan dat het feit dat ze niet zelf als actor in het veld staan geen invloed heeft op de uitbouw van de regierol.

"Het feit dat wij zelf geen kinderopvang van baby's en peuters inrichten zorgt er niet voor dat we private initiatieven beter kunnen faciliteren. Op zich is er voor die zaken gewoon te weinig geld en capaciteit binnen ons bestuur."

- Respondent 18

De kleine schaal van de gemeente kent ook voordelen: volgens de respondenten zijn de verschillende diensten nauwer met elkaar betrokken dan in grotere gemeenten, waardoor bijvoorbeeld de toeleiding van sociaal kwetsbare gezinnen vaak vlotter verloopt en er een samenwerking tot stand is gekomen tussen de gemeentelijke sportkampen en de buitenschoolse kinderopvang. De respondenten erkennen wel dat het gebrek aan aandacht voor de kinderopvang van baby's en peuters ervoor zorgt dat deze sector ook hier uit het zicht blijft: er worden zelden tot nooit samenwerkingsverbanden op poten gezet tussen voorschoolse opvanginitiatieven en gemeentelijke diensten.

Momenteel wordt gewerkt aan de oprichting van een Huis van het Kind, in samenwerking met een grotere buurgemeente. Deze IGS-constructie werd geïnitieerd door Case 10, vanuit het besef dat het gebrek aan interne capaciteit de oprichting van een performant Huis van het Kind zou bemoeilijken.

“Die samenwerking heeft eigenlijk tot doel dat we ambtelijke ondersteuning en concrete ideeën kunnen opdoen bij onze buurgemeente.”

- Respondent 4

Ondersteunende maatregelen

Case 10 geeft een minimale invulling aan de lokale regierol. Buiten het organiseren van een enkel vormingsmoment per jaar treft het lokaal bestuur geen ondersteunende maatregelen. Er is tevens geen ambtelijk aanspreekpunt aanwezig binnen de organisatie die private spelers kunnen consulteren bij eventuele problemen. Daarenboven stelt de ambtelijke regisseur dat ze geen helikopterzicht heeft over het kinderopvangveld.

LOK

Het LOK komt zes keer per jaar samen. De gemeente geeft aan dat het feit dat ze niet zelf in het werkveld staan en dus enige expertise missen op het vlak van kinderopvang van baby's en peuters een aanleiding was om het overleg zo frequent samen te roepen. Het gebrek aan ambtelijke capaciteit zorgt er tevens voor dat het LOK relatief veel operationele taken op zich neemt, zoals de organisatie van de jaarlijkse vorming. Deze nadruk op het operationele luik zorgt er volgens alle respondenten wel voor dat er maar weinig tijd overblijft voor strategische (lang termijn-)beleidsvorming.

Binnen het LOK is het lokaal bestuur vertegenwoordigd via de bevoegde schepen, de coördinator buitenschoolse kinderopvang die de regierol rond kinderopvang van baby's en peuters opneemt en een maatschappelijk assistente van het OCMW. De gemeente voorziet geen incentive voor deelname aan het LOK. Toch is de responsgraad vrij hoog: de respondenten geven aan dat de meerderheid van de onthaalouders en kinderdagverblijven vertegenwoordigd is. Het LOK heeft geen vaste locatie: het overleg vindt steeds in een andere private opvanglocatie plaats.

////////////////////////////////////

Beleidsprioriteiten

Kinderopvang van baby's en peuters is geen beleidsprioriteit in Case 10, voornamelijk omdat binnen het bestuur de perceptie leeft dat de private sector een voldoende performant aanbod realiseert. Deze overtuiging gekoppeld aan de beperkte ambtelijke draagkracht om aan concrete beleidsvoorbereiding te doen leidt ertoe dat er strategische beleidsplannen noch een langetermijnvisie bestaat binnen de gemeente.

“Als je mij vraagt waar ik over tien jaar wil staan op vlak van kinderopvang van baby's en peuters, dan moet ik toegeven dat ik daar nog nooit ernstig over nagedacht heb.”

- Respondent 18



In de aanloop naar integratie gemeente-OCMW zijn een aantal diensten, zoals het woonzorgcentrum en de thuiszorg, verzelfstandigd. Ook op vlak van kinderopvang zijn er verschillende verzelfstandigingsscenario's overlopen. De meest concrete, namelijk kinderopvang in een vzw-structuur onderbrengen, werd na een kostenbatenanalyse niet weerhouden. Het is wel de bedoeling om het OCMW te herleiden tot haar kerntaken. Op die manier zou kinderopvang onder de gemeentelijke dienst vrije tijd moeten terechtkomen, en niet langer onder sociale zaken.

Case 11 als regisseur

Ook de regie rond kinderopvang van baby's en peuters is gesitueerd binnen het OCMW, bij het diensthoofd van de publieke kinderopvanginitiatieven. Alle respondenten erkennen echter dat deze persoon eigenlijk niet de tijd en ruimte heeft om deze regierol in te vullen. De sterk uitgebouwde actorrol speelt hier een voorname rol:

“De sterke focus op de actorrol zorgt er absoluut voor dat onze regierol verzwakt, en eigenlijk zo goed als weggefallen is. Dat is deels omdat we zo veel investeren in onze publieke kinderopvanginitiatieven, en deels omdat we als ambtelijke organisatie gewoon niet sterk genoeg zijn om beide rollen op een goede manier te combineren. (...) Eigenlijk vind ik de regierol belangrijker dan de actorrol, en op zich hoeven die elkaar zeker niet uit te sluiten. Alleen, in onze gemeente stellen we wel vast dat het één het ander in de weg staat.”

- Respondent 28

De respondentengeven aan dat de minimale invulling van de regierol tevens een gevolg is van de ambtelijke organisatie, en meer bepaald het ontbreken van een middenkader. In het verleden werd veel geïnvesteerd in een ruim ambtelijk apparaat van overwegend lager opgeleide werknemers.

Case 11 heeft geen ambtelijk aanspreekpunt voor private opvanginitiatieven. Daarnaast stellen de private initiatiefnemers dat er geen goede communicatie is tussen hen en de gemeente. Dit is volgens de respondenten historisch gegroeid. Daarenboven stellen de private opvanginitiatieven dat er een dringende nood is aan het beter faciliteren van private spelers om zodoende nieuwe initiatieven aan te trekken, voornamelijk omwille van de hoge nood.

“Ik denk dat er in Case 11 zeker nood is aan een ambtelijke regie. We merken al jaren dat er te weinig plaatsen zijn, en als opvanginitiatieven proberen wij al lang met elkaar in contact te komen. Maar we missen iemand die dat faciliteert. Daarnaast is er nood aan iemand die de gemeente erop wijst dat er echt middelen moeten worden vrijgemaakt voor kinderopvang.”

- Respondent 39

Ondersteunende maatregelen

De gemeente treft geen ondersteunende maatregelen van financieel-logistieke aard, al zijn de private opvanginitiatieven hiervoor wel vragende partij. Zij geven tevens aan dat dit kan helpen om bijkomende initiatieven aan te trekken om tegemoet te komen aan de stijgende vraag. De moeilijke financiële situatie in combinatie met de strenge besparingen geïnitieerd door het nieuwe gemeentebestuur zorgt voor een beperkte investeringscapaciteit. De combinatie met het tekort aan ambtelijke draagkracht verklaart het gebrek aan ondersteunende maatregelen.



7.12 CASE 12

Case 12 is een Oost-Vlaamse gemeente van ongeveer 8 000 inwoners. De gemeente groeit sneller dan het gemiddelde binnen de Belfiuscluster en het Vlaams gemiddelde. Case 12 behoort tot Belfiuscluster V4 ('Woongemeenten met toenemend aantal jongeren'). Case 12 heeft een lage jobratio ten aanzien van de Belfiuscluster en het Vlaams gemiddelde. Het gemiddeld inkomen leunt aan tegen het gemiddelde binnen de Belfiuscluster en het Vlaams gemiddelde. De kansarmoede-index is laag ten opzichte van het Vlaams gemiddelde. De gemeente heeft een positieve autofinancieringsmarge, die weliswaar lager ligt dan het gemiddelde binnen de Belfiuscluster. Ook het gecumuleerd budgettaire resultaat ligt lager dan het gemiddelde binnen de Belfiuscluster. De schulden op lange termijn zijn lager dan het gemiddelde binnen de Belfiuscluster.

Case 12 telt ongeveer 100 kinderopvangplaatsen, goed voor 56 opvangplaatsen per 100 0-3 jarigen. Dit cijfer ligt boven het gemiddelde van de Belfiuscluster (40%) en het Vlaams gemiddelde (42%). 80% van de inwoners is van oordeel dat er voldoende aanbod is binnen de gemeente, ten aanzien van een Vlaams gemiddelde van 71%. Het aandeel inwoners dat tevreden is met de kinderopvang in de gemeente (69%) ligt op het Vlaams gemiddelde (69%). De respondenten stellen dat vraag en aanbod binnen de gemeente vrij goed in evenwicht zijn.

Case 12 als actor

Case 12 organiseert niet zelf voorschoolse, maar wel buitenschoolse kinderopvang. Dit gebeurt via het OCMW. De respondenten wijzen twee redenen aan om zelf geen voorschoolse opvang in te richten. Als eerste speelt padafhankelijkheid ("*wij hebben dat nooit gedaan, waarom zouden we dat nu wel doen?*") een voorname rol. Ten tweede wijzen de respondenten op de goed functionerende private sector, waardoor vraag en aanbod relatief goed in evenwicht zijn.

Case 12 als regisseur

De coördinator van de publieke buitenschoolse kinderopvang is verantwoordelijk voor de regie rond kinderopvang van baby's en peuters. Dit is echter geen expliciete taak, en wordt ook niet als dusdanig ingevuld. De regisseur geeft aan dat zij louter het wettelijk verplichte doet – het samenroepen van het LOK – en ook dat tot het minimum beperkt. Ze fungeert niet als ambtelijk aanspreekpunt bij eventuele problemen van private initiatieven. De gemeente zet sterk in op de actorrol die zij vervult rond buitenschoolse kinderopvang. Het feit dat er minder aandacht gaat naar de ondersteuning van de voorschoolse opvang is volgens het lokaal bestuur grotendeels daaraan te wijten.

De gemeente geeft daarenboven aan dat er niemand binnen de organisatie een helikopterzicht heeft over het lokale kinderopvanglandschap. Volgens het lokaal bestuur wordt dit niet echt als een gemis ervaren: door de kleine schaal van de gemeente komen eventuele problemen snel genoeg aan de oppervlakte. De private actoren zijn het daar slechts gedeeltelijk mee eens, en stellen dat de gemeente weinig voeling heeft met de sector. Op dit moment is er een Huis van het Kind in oprichting, zij het niet fysiek. De voorzitter van het LOK, een lokaal politicus op rust, en dus geen ambtenaar, is hiervoor verantwoordelijk. Gezien het beperkte budget dat hiervoor is gereserveerd en de moeizame ontwikkeling van het Huis hebben de private opvanginitiatieven weinig hoop dat dit nieuwe orgaan zal leiden tot een verbeterde regie.

////////////////////////////////////

7.13 CASE 13

Case 13 is een plattelandsgemeente in het Vlaams-Brabantse Hageland. De gemeente telt ongeveer 8 000 inwoners. Dit bevolkingsaantal groeit iets trager aan dan het gemiddelde binnen de Belfiuscluster en het Vlaams gemiddelde. Case 13 behoort tot Belfiuscluster V5 ('Woongemeenten met vergrijzende bevolking'). De gemeente heeft een lage jobratio in vergelijking met de Belfiuscluster en het Vlaams gemiddelde. Het gemiddeld inkomen is hoger dan het gemiddelde binnen de Belfiuscluster en het Vlaams gemiddelde. De kansarmoede-index ligt dan ook sterk onder het Vlaams gemiddelde. De gemeente heeft een positieve autofinancieringsmarge, die weliswaar lager ligt dan het gemiddelde binnen de Belfiuscluster. Het gecumuleerd budgettaire resultaat ligt dan weer hoger dan het gemiddelde binnen de Belfiuscluster. De schulden op lange termijn zijn hoger dan het gemiddelde binnen de Belfiuscluster.

Case 13 telt ongeveer 60 kinderopvangplaatsen, verspreid over 1 kinderdagverblijf en 8 onthaalouders. Het hele private kinderopvanglandschap valt onder één koepelorganisatie: Landelijke Kinderopvang. Dit is goed voor 28 plaatsen per 100 0-3 jarigen. Dit ligt veel lager dan het gemiddelde van zowel de Belfiuscluster als van Vlaanderen (beiden 42%). Toch is 83% van de inwoners het eens met de stelling dat er voldoende kinderopvangaanbod is in de gemeente, tegenover een Vlaams gemiddelde van 71%. Daarnaast is 74% van de inwoners tevreden over de kinderopvang in Case 13. Ook de respondenten geven aan dat er geen lange wachtlijsten zijn voor kinderopvang van baby's en peuters binnen de gemeente.

Case 13 als actor

Het lokaal bestuur richt zelf geen voorschoolse, maar wel buitenschoolse kinderopvang in. Dit gebeurt door de gemeente. Volgens de respondenten zijn er drie redenen waarom de gemeente geen voorschoolse opvang organiseert. Een eerste aspect is afhankelijkheid: de gemeente heeft nog nooit als actor kinderopvang van baby's en peuters georganiseerd, waardoor het moeilijker is om hier op dit moment mee te beginnen. Ten tweede is er het financiële aspect, dat de gemeente ertoe aanzet om te kiezen tussen een publieke voor- en buitenschoolse opvang. Uit organisatorische overwegingen (beperkte regelgeving etc.) werd ervoor geopteerd om zich tot buitenschoolse opvang te beperken. Samenhangend met het financiële aspect wijzen de respondenten op de kleine schaal van de gemeente, die een publieke kinderopvang niet interessant maakt omwille van de hoge investeringskost en beperkte return.

“Een klein kinderdagverblijf, dat is financieel niet haalbaar. En als je hier een groot kinderdagverblijf gaat neerplanten, dan beconcurrer je eigenlijk uw eigen mensen (private actoren) die hier ook actief zijn. Dan kan de bedoeling toch niet zijn?”

- Respondent 6

Case 13 als regisseur

De regierol ligt bij de coördinator van de buitenschoolse kinderopvang, en dus binnen de gemeentelijke diensten. Deze regierol is echter niet geëxpliciteerd in het takenpakket van één van de medewerkers, en krijgt dan ook een minimale invulling (bijvoorbeeld het samenroepen van het Lokaal Overleg Kinderopvang). De beperkte ambtelijke ondersteuning is, althans op dit moment, volgens geen van de respondenten een probleem:

////////////////////////////////////

aangezien alle private actoren binnen Case 13 onder eenzelfde koepel werkzaam zijn neemt de koepelvereniging deze taak op zich.

De koepelorganisatie richt ook het lokaal loket in, en heeft daarmee een belangrijke doorverwijsfunctie. Dit wordt op dit moment door de respondenten niet problematisch geacht, daar alle opvanginitiatieven binnen de gemeente door deze koepelorganisatie worden beheerd. Het uitbesteden van de organisatie van het lokaal loket is echter wel problematisch wanneer het gaat om het aantrekken van opvanginitiatieven die niet bij deze organisatie zijn aangesloten.

De sociale component is zo goed als afwezig. Dit is volgens de respondenten een gevolg van het beperkt aantal kwetsbare gezinnen dat in de gemeente woonachtig zijn.

Ondersteunende maatregelen

Niettegenstaande de beperkte ambtelijke ondersteuning vanuit het lokaal bestuur, worden vrij veel publieke middelen vrijgemaakt voor financieel-logistieke ondersteuning. Zo wordt er een opstartpremie voorzien, wordt de infrastructuur van het kinderdagverblijf gratis en zonder voorwaarden ter beschikking gesteld aan de koepelorganisatie, maakt het kinderdagverblijf gratis gebruik van de gemeentelijke poetsdienst en wordt er een tussenkomst voorzien in huisvuilophaling voor onthaalouders. Op dit moment is de koepelorganisatie, via het LOK, vragende partij voor bijkomende ondersteuning vanuit de gemeente om flexibele (nood)opvangplaatsen te faciliteren.

Deze brede financieel-logistieke ondersteuning is historisch gegroeid, maar alle partijen beseffen wel dat de overeenkomst gunstig is voor de koepelorganisatie. Dit is vooral te wijten aan de sterke onderhandelingspositie van de koepel. De gemeente stelt dat er geen plannen zijn om de ondersteuning af te bouwen.

LOK

Het Lokaal Overleg komt twee keer per jaar samen. De gemeente wordt vertegenwoordigd door de bevoegde schep en de coördinator van de buitenschoolse kinderopvang (en dus de regisseur voor kinderopvang van baby's en peuters), die de secretarisfunctie binnen het LOK opneemt. De responsgraad is vrij laag, wat aan drie factoren te wijten is. Ten eerste is er geen incentive voorzien vanuit de gemeente voor deelname aan het LOK. Ten tweede geven alle respondenten aan dat het LOK zich vooral over buitenschoolse kinderopvang buigt, aangezien de gemeente hier een grotere rol in opneemt. Ten derde wordt gewezen op de overtuiging van veel private initiatieven dat zij binnen het LOK worden vertegenwoordigd door de koepelorganisatie waarbij zij zijn aangesloten. Daarenboven geeft de koepelorganisatie zelf aan dat het LOK, zeker in vergelijking met andere gemeenten waar de koepel aan het LOK deelneemt, stroef verloopt, met beperkte inspraak en amper ruimte voor beleidsvoorbereiding.

Het LOK is een tijdje niet samengekomen omdat de bevoegde ambtenaar buiten dienst was, en er vanuit de gemeente geen vervanging was voorzien. Alle respondenten wijzen hier op de kwetsbaarheid van de continuïteit van de werking omwille van de kleine schaal van de gemeente.

//

Beleidsprioriteiten

Kinderopvang van baby's en peuters is in Case 13 geen beleidsprioriteit. De respondenten stellen dat er weinig tot geen proactief, strategisch beleid wordt gevoerd. Ook hierin speelt de sterke positie van de koepelorganisatie een belangrijke rol. De visie leeft immers dat het belangrijkste beleid rond kinderopvang van baby's en peuters intern binnen de koepel wordt uitgetekend, en dat – zo lang dit goed verloopt – de gemeente geen bijkomend beleid nodig heeft. Het is belangrijk om te vermelden dat deze visie niet enkel in de gemeente, maar ook bij de individuele private opvanginitiatieven leeft.



zelf stelt zelfs dat ze door de beperkte ruimte die ze heeft om de functie naar behoren in te vullen *“in veel opzichten gedwongen wordt om achter de feiten aan te hollen”*. Dit uit zich bijvoorbeeld in een gebrek aan visie rond de sociale functie van kinderopvang: het tekort aan inkomensgerelateerde opvangplaatsen binnen de gemeente wordt opgelost door zwakkere gezinnen door te verwijzen naar grotere buurgemeenten.

Ondersteunende maatregelen

De gemeente treft relatief veel ondersteunende maatregelen van financieel-logistieke aard. De gemeente faciliteert een gebouw aan een lagere huurprijs dan de marktwaarde, aangezien de hoge huurprijzen in de gemeente private initiatieven ervan weerhielden om in Case 14 kinderopvang in te richten. Dit initiatief is gekomen nadat de aanvraag voor subsidies voor een publiek kinderdagverblijf niet werd weerhouden door de Vlaamse overheid. Het Lokaal Overleg organiseert twee keer per jaar een vorming. Voorts krijgen private initiatieven een toelage voor de aankoop van luiers, en mogen luiers na gebruik in een daartoe ontwikkelde vuilzak gratis naar het containerpark worden gebracht. Deze uitgebreide financieel-logistieke ondersteuning is er gekomen door de vrij gunstige financiële situatie van de gemeente, en de visie van het bestuur dat actief inzet op het aantrekken van jonge gezinnen en daarvoor ook de nodige voorzieningen wil aanbieden.

Hoewel er stappen gezet worden om ook de ambtelijke ondersteuning uit te bouwen, botst de gemeente op de limieten van haar capaciteit. Er is een ambtelijk aanspreekpunt aanwezig in de gemeente, maar deze functie wordt door tijdsgebrek eerder probleemoplossend dan proactief benaderd.

LOK

Het LOK komt minstens 2 keer per jaar samen. De gemeente is zeer sterk vertegenwoordigd binnen het LOK. Vanuit het politieke niveau worden de bevoegde schepen, de OCMW-voorzitter en iemand uit het vast bureau van het OCMW afgevaardigd. Vanuit de ambtenarij gaan de coördinator van de buitenschoolse kinderopvang (en tevens regisseur op vlak van kinderopvang van baby's en peuters), die de secretarisfunctie opneemt, de gemeentelijke jeugdconsulent en een maatschappelijk assistent verbonden aan het OCMW naar dit overleg. De responsgraad vanuit de private initiatieven is relatief goed. De gemeente stelt dat dit een gevolg is van de inspanningen die zij levert om het overleg voor alle participanten relevant te houden, bijvoorbeeld door een goede verdeling te garanderen van de tijd tussen voor- en buitenschoolse opvang. Er zijn plannen om LOK en het Huis van het Kind op termijn samen te voegen om zodoende een ruimere groep te bereiken en meer expertise rond de tafel te brengen. Vandaag is het Huis van het Kind echter nog in ontwikkeling.

Alle respondenten stellen dat er binnen het LOK relevante output wordt gegenereerd, zij het overwegend op het operationele niveau.



7.15 CASE 15

Case 15 is een gemeente in de provincie Vlaams-Brabant. De gemeente telt ongeveer 15 000 inwoners, en kent een vrij sterke bevolkingsgroei ten opzichte van het gemiddelde binnen de Belfiuscluster en het Vlaams gemiddelde. De gemeente behoort tot Belfiuscluster V3 ('Woongemeenten met hogere inkomens'). Case 15 is overwegend landelijk en heeft op haar grondgebied betrekkelijk weinig industrie en bedrijven, mede door de nabijheid van enkele grote steden. De jobratio is dan ook betrekkelijk laag. Het jaarlijks gemiddeld inkomen per inwoner ligt boven het gemiddelde binnen de Belfiuscluster en het Vlaams gemiddeld. De kansarmoede-index ligt dan ook betrekkelijk laag. De gemeente heeft een positieve autofinancieringsmarge die hoger ligt dan het gemiddelde binnen de Belfiuscluster. Ook het gecumuleerd budgettair resultaat ligt hoger dan het gemiddelde binnen de Belfiuscluster. De schulden op lange termijn zijn echter hoger dan het gemiddelde binnen de Belfiuscluster.

De gemeente telt ongeveer 230 kinderopvangplaatsen, goed voor 43% opvangplaatsen ten opzichte van de doelgroep 0-3-jarigen. Deze plaatsen zijn verspreid over 17 onthaalouders, die voor het grootste deel zijn aangesloten bij koepelorganisaties, en 5 kinderdagverblijven. Dit is vergelijkbaar met de gemiddelde opvangcapaciteit binnen de Belfiuscluster (48%) en binnen Vlaanderen (42%). Toch oordeelt slechts 67% dat er voldoende aanbod aan kinderopvang is binnen de gemeente, en is 65% van de inwoners tevreden over de kinderopvang. Ook de private opvangaanbieders getuigen dat, vooral de laatste jaren, de vraag groter is dan het aanbod in de gemeente.

Case 15 als actor

De gemeente organiseert geen kinderopvang van baby's en peuters, en heeft dat ook in het verleden nooit gedaan. Case 15 richt ook geen publiek buitenschools opvanginitiatief in.

Case 15 als regisseur

De regierol rond kinderopvang van baby's en peuters ligt bij de gemeentelijke jeugdconsulent. De concrete invulling van deze regie is minimaal.

"Voor mij is de voorschoolse opvang slechts een klein deeltje van mijn jobinvulling, en mijn werk hieromtrent beperkt zich dan ook tot het organiseren van de toelage en een doorverwijsfunctie voor mensen die naar de gemeente bellen."

- Respondent 26

De respondenten stellen dat er betrekkelijk weinig contact is tussen de gemeente en de private opvangaanbieders. Er is dan ook geen ambtelijk aanspreekpunt binnen de gemeente waarbij private aanbieders terecht kunnen met eventuele problemen, en binnen de gemeentelijke organisatie heeft niemand een helikopterzicht op het volledige lokale opvanglandschap. Zowel de regierol rond kinderopvang als de oprichting van het Huis van het Kind verlopen dus moeizaam. Dat wordt ook door de private opvangaanbieders opgemerkt.

"De mensen die verantwoordelijk zijn voor die regierol, zij hebben daar gewoon de tijd niet voor. Ze doen hun best om zo veel mogelijk tegemoet te komen aan wat hen door Vlaanderen is opgelegd, maar dat overstijgt

7.16 CASE 16

Case 16 is een gemeente in de provincie West-Vlaamse. De gemeente telt ongeveer 10 000 inwoners. De bevolking groeit iets trager dan het Vlaams gemiddelde, maar de groei is vergelijkbaar met het gemiddelde binnen de Belfiuscluster. Case 16 behoort tot Belfiuscluster V8 ('Landelijke gemeenten met eerder vergrijzende bevolking'). De jobratio in Case 16 onder het Vlaams gemiddelde en het gemiddelde van de Belfiuscluster. Het gemiddeld inkomen is relatief laag ten aanzien van het Vlaams gemiddelde. Daartegenover staat een relatief lage kansarmoede ten aanzien van het Vlaams gemiddelde. De gemeente heeft een positieve autofinancieringsmarge, die iets hoger ligt dan het gemiddelde binnen de Belfiuscluster. Het gecumuleerd budgettaire resultaat ligt dan weer lager dan het gemiddelde binnen de Belfiuscluster. De schulden op lange termijn zijn lager dan het gemiddelde binnen de Belfiuscluster.

Case 16 telt ongeveer 120 kinderopvangplaatsen voor baby's en peuters, goed voor 43 plaatsen per 100 0-3 jarigen. Dit ligt dicht bij het gemiddelde van de Belfiuscluster (43 plaatsen) en het Vlaams gemiddelde (42 plaatsen). 92% van de inwoners is van mening dat er voldoende aanbod aan kinderopvang is in Case 16, ten opzichte van een Vlaams gemiddelde van 72%. Bovendien is 89% van de inwoners tevreden over de lokale kinderopvang. Zowel de gemeente als de lokale politiek zijn ervan overtuigd dat er binnen de gemeente voldoende opvangplaatsen beschikbaar zijn. Verschillende private initiatieven merken echter op dat er lange wachtlijsten zijn ten gevolge van een grote (en steeds groeiende) vraag.

Case 16 als actor

Case 16 organiseert zelf geen voorschoolse, maar wel buitenschoolse kinderopvang met 130 opvangplaatsen. Volgens de respondenten heeft de beperkte schaal van de gemeente tot gevolg dat het bestuur gedwongen werd tot een keuze tussen een publieke voorschoolse en een publieke buitenschoolse kinderopvang. De grotere nood aan buitenschoolse kinderopvang zorgde ervoor dat hiervoor werd geopteerd.

Case 16 als regisseur

De coördinator van de buitenschoolse kinderopvang is verantwoordelijk voor de lokale regie rond kinderopvang van baby's en peuters. De invulling hiervan is echter minimaal. Zo is er geen ambtelijk aanspreekpunt voor eventuele problemen bij de private kinderopvanginitiatieven binnen de gemeente. Daarnaast zorgt het gebrek aan ambtelijke capaciteit om de regierol adequaat in te vullen dat de lokale adviesfunctie bij uitbreidingsrondes van Kind en Gezin niet gestructureerd verloopt, en dat er nog geen gesprekken gevoerd zijn over een eventuele ontwikkeling van een lokaal loket.

"De focus ligt binnen onze gemeente vooral op buitenschoolse kinderopvang, en minder op voorschoolse. Dat heeft vooral te maken met het feit dat wij op dat vlak weinig tot geen problemen ervaren."

- Respondent 14

Onlangs werd, in samenwerking met een buurgemeente, een Huis van het Kind opgericht. Deze IGS-constructie kwam er op vraag van Case 16, omdat zij wettelijk gezien zelf geen Huis konden inrichten bij gebrek aan een consultatiebureau. De samenwerking is echter minimaal, en bestaat volgens de respondenten voornamelijk op papier.

////////////////////////////////////

De private opvanginitiatieven hekelen het gebrek aan ambtelijke capaciteit binnen de gemeentelijke werking, en het ontbreken van een lokale visie op kinderopvang die daarmee gepaard gaat. Zij zijn dan ook geen vragende partij om meer beslissingsbevoegdheden, bijvoorbeeld rond uitbreidingsrondes, op dit vlak te decentraliseren.

Ondersteunende maatregelen

Case 16 organiseert twee keer per jaar een vorming die opengesteld wordt naar alle inwoners. Ook de private opvangaanbieders worden hierop uitgenodigd. Daarnaast geeft het bestuur een folder uit waarin alle initiatieven worden opgelijst. De ondersteunende maatregelen, zowel van financieel-logistieke als van ambtelijke aard, zijn dus eerder beperkt. Dit zorgt ervoor dat er bottom-up een aantal initiatieven ontstaan. Zo worden er vormingen rond brandpreventie georganiseerd door een private kinderopvangaanbieder. De private initiatieven zijn vragende partij voor meer ondersteunende maatregelen. Er werd door de gemeente geen gevolg gegeven aan een vraag naar tegemoetkoming voor huisvuilophaling, uit financiële overwegingen.

LOK

Het LOK komt twee keer per jaar samen. Binnen het overleg is het lokaal bestuur vertegenwoordigd via de coördinator van de buitenschoolse kinderopvang (die tevens verantwoordelijk is voor de regie rond kinderopvang van baby's en peuters en binnen het LOK de voorzittersfunctie bekleedt) en de bevoegde schepen. De responsgraad vanuit de private opvangaanbieders is zeer laag. De reden hiervoor is tweeledig. Ten eerste is er geen incentive voorzien voor deelname aan het LOK. Ten tweede stellen de respondenten dat de vergaderingen inhoudelijk vooral om buitenschoolse kinderopvang gaan, aangezien de gemeente daarin zelf een belangrijke rol opneemt. Daarnaast geven de bevoegde ambtenaar en schepen ook aan dat de inhoud van het overleg zelden uitmondt in concreet beleid, zeker op het vlak van kinderopvang van baby's en peuters.

“Vooral de laatste jaren gaat het lokaal overleg quasi uitsluitend over de buitenschoolse kinderopvang. Daarom ook dat de meeste onthaalouders ondertussen afgehaakt zijn. (...) Het LOK is ook meer een informatiesessie van het gemeentebestuur, en eigenlijk wordt er maar zelden gevraagd naar onze problemen of verzuchtingen.”

- Respondent 11

Beleidsprioriteiten

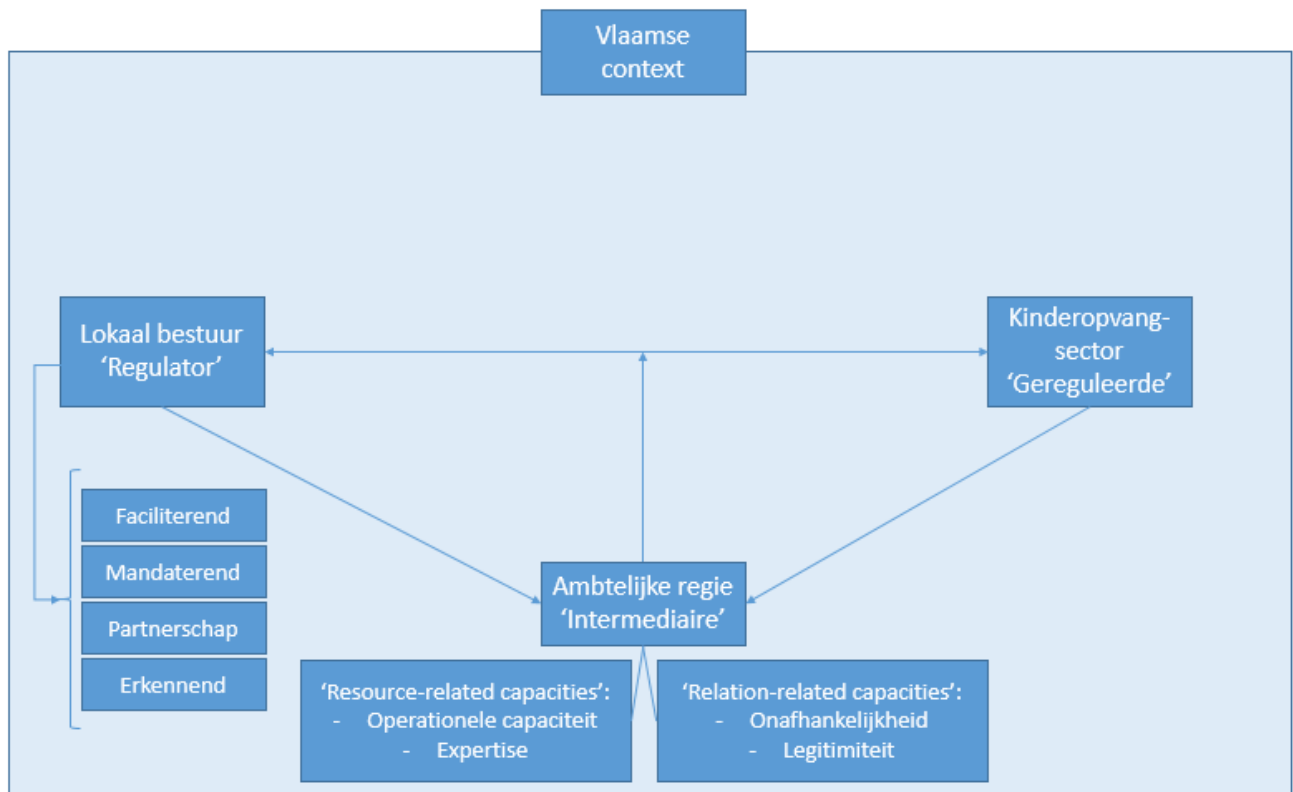
Kinderopvang van baby's en peuters is in Case 16 duidelijk geen beleidsprioriteit. Het lokaal bestuur is van oordeel dat het private kinderopvangaanbod in voldoende mate beantwoordt aan de verwachtingen van de burgers. Daarnaast is er binnen de gemeente onvoldoende ambtelijke capaciteit om een degelijke visie rond kinderopvang te ontwikkelen en te implementeren. Alle respondenten zijn zich hiervan bewust. Dit uit zich in de afwezigheid van een coherente langetermijnvisie en strategisch beleidsplanning.

////////////////////////////////////

8 OVERKOEPELENDE ANALYSE

In dit hoofdstuk worden de verschillende cases met elkaar ('cross case-analyse') en met de inzichten verworven uit de expertinterviews vergeleken.

Een eerste deel vat een aantal reflecties over de lokale regierol, en de betekenis van Vlaanderen als kaderstellende overheid, samen. Het tweede deel behandelt de bestuurlijke organisatie van kinderopvang binnen de gemeenten. Vanaf het derde deel vertrekken we opnieuw vanuit ons conceptueel kader. Elke bouwsteen ervan wordt afzonderlijk behandeld, waarbij steeds wordt gezocht naar bepaalde wederkerende patronen. Achtereenvolgens worden de verschillende regierollen (faciliterend, mandaterend, partnerschap en erkennend) en de 'capacities' van de intermediaire ambtelijke regisseur (operationele capaciteit, expertise, onafhankelijkheid en legitimiteit) behandeld. Uiteindelijk volgt een overkoepelende beschouwing, waarin de onderzochte gemeenten worden geclassificeerd in een nieuwe typologie.



het OCMW. Bij de gemeenten die enkel een DVO inrichten ligt deze bevoegdheid bij de gemeente. Bij Case 3 waren zowel het kinderdagverblijf als de DVO OCMW-instanties, maar zijn deze beiden verzelfstandigd in een EVA-vzw. Wanneer gemeenten (ook) zelf een buitenschoolse kinderopvang organiseren is dit in alle gevallen een gemeentelijke dienst.²

Hoewel alle publieke kinderopvanginitiatieven relatief autonoom beheerd worden wat betreft het dagdagelijks functioneren, verschilt de mate waarin het publiek kinderopvanginitiatief autonomie geniet ten aanzien van de gemeente sterk van lokaal bestuur tot lokaal bestuur. In Case 3, waar het kinderdagverblijf verzelfstandigd is, geniet de kinderopvang de meeste autonomie: de EVA-vzw heeft een eigen raad van bestuur dat het budget beheert en het personeel heeft een rechtspositieregeling die losstaat van de rechtspositieregeling van de gemeente.

Hoewel almaar meer lokale besturen nadenken over een interne of externe verzelfstandiging van kinderopvang, zijn er maar weinig gemeenten die kinderopvang willen afstoten. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld ouderenzorg, waar het debat hieromtrent sterker leeft (Vandeurzen, 2018).

In 14 van de 16 gemeenten ligt de **regierol** binnen de gemeente: enkel in Case 11 en Case 12 is het OCMW (dienst publieke kinderopvanginitiatieven) bevoegd voor de regie rond kinderopvang van baby's en peuters. Dit betekent dat Case 11 de enige gemeente is binnen onze caseselectie waarbij de regierol bij het publieke kinderdagverblijf ligt. De overige gemeenten die zelf een kinderdagverblijf inrichten (Case 1, Case 3 en Case 4) hebben daarnaast immers een gemeentelijke dienst uitgebouwd die expliciet bevoegd is voor de regie rond kinderopvang van baby's en peuters, los van het publieke kinderdagverblijf.

Opvallend is dat de regierol in de kleine gemeenten in 6 van de 9 gevallen ondergebracht is in het publieke buitenschools kinderopvanginitiatief: enkel in Case 11 (dienst publieke kinderopvang), Case 15 (jeugddienst, aangezien Case 15 zelf geen buitenschoolse opvang inricht) en Case 8 (vanaf 1 januari 2019 van de jeugddienst naar de dienst sociale zaken, ten gevolge van de integratie gemeente-OCMW) is dit niet het geval. In de grotere gemeenten binnen onze selectie zien we vaker diensten die gespecialiseerd zijn in de regie en ondersteuning van kinderopvang. Zo heeft Case 5 sinds kort een dienst kindzorg en onderwijsregie, en heeft Case 1 een gisseur kinderopvang binnen de gemeentelijke dienst samenleven.

² In Case 3 was de buitenschoolse kinderopvang een gemeentelijke dienst, maar is deze op 1 januari 2019 ook ondergebracht in de EVA-vzw waarin ook het kinderdagverblijf en de DVO zitten.



	Bestuurlijke organisatie actorrol	Bestuurlijke organisatie regierol
Case 1	OCMW (KDV)	Gemeente
Case 2	Gemeente (DVO)	Gemeente
Case 3	EVA-vzw (KDV, DVO)	Gemeente
Case 4	OCMW (KDV)	Gemeente
Case 5	N.v.t.	Gemeente
Case 6	Gemeente (DVO)	Gemeente
Case 7	N.v.t.	Gemeente
Case 8	N.v.t.	Gemeente
Case 9	N.v.t.	Gemeente
Case 10	N.v.t.	Gemeente
Case 11	N.v.t.	OCMW
Case 12	N.v.t.	OCMW
Case 13	N.v.t.	Gemeente
Case 14	OCMW (KDV)	Gemeente
Case 15	N.v.t.	Gemeente
Case 16	N.v.t.	Gemeente

Tabel 2: Bestuurlijke organisatie

Vooraf bij de gemeenten die een actor- en regierol combineren, en dus zelf een publiek opvanginitiatief inrichten, heeft de **integratie gemeente-OCMW** een invloed gehad op de bestuurlijke organisatie rond kinderopvang van baby's en peuters. Bij de gemeenten die een publiek kinderdagverblijf inrichten werd voor de integratie getracht om de actor- en regierol te verdelen tussen de gemeente en het OCMW, om de onafhankelijkheid van beide rollen te garanderen. De integratie heeft deze strikte splitsing bemoeilijkt, wat bijvoorbeeld in Case 3 geleid heeft tot de verzelfstandiging van de actorrol in een EVA-vzw. Ook in andere gemeenten, zoals Case 11, zorgde de integratie ervoor dat er over verzelfstandigingsscenario's werd nagedacht.³ Over het algemeen zijn de gemeenten relatief positief over de effecten van de integratie op kinderopvang. Case 6, Case 9 en Case 14 getuigen bijvoorbeeld dat de integratie gemeente-OCMW geleid heeft tot een betere toeleiding van kansarme gezinnen naar kinderopvang van baby's en peuters. Case 1 en Case 2 stellen dat de integratie ervoor gezorgd heeft dat er een nauwere samenwerking is ontstaan tussen de publieke kinderopvang van baby's en peuters enerzijds, en de publieke buitenschoolse kinderopvang anderzijds. Deze versterkte samenwerking leverde enkele *quick-wins* op, zoals schaalvoordelen bij groepsaankopen.

Ook de oprichting van het **Huis van het Kind** heeft in veel gemeenten invloed gehad op de bestuurlijke organisatie van kinderopvang. Een Huis van het Kind is een samenwerkingsverband waarbinnen verschillende organisaties samen zorgen voor een multidisciplinair, geïntegreerd en afgestemd aanbod ter ondersteuning van (aanstaande) gezinnen met kinderen en jongeren (VVSG, 2019). In de meeste gevallen wordt het Huis van het Kind georganiseerd door één gemeente, maar in bepaalde gevallen wordt voor een intergemeentelijke samenwerking geopteerd. Binnen onze case-selectie zijn hiervan 3 voorbeelden: Case 5 werkt samen met 2 buurgemeenten, Case 8 en Case 16 werken elk met één buurgemeente samen. Case 10 denkt op dit moment na

³ Een mogelijke verzelfstandiging botste in Case 11 echter op sterke weerstand

over een intergemeentelijke samenwerking met een grotere buurgemeente voor de oprichting van een Huis van het Kind. In alle gevallen werd de samenwerking geïnitieerd door de kleinste gemeente, omwille van een gebrek aan capaciteit om autonoom een Huis van het Kind op te richten⁴. Er zijn echter grote verschillen in samenwerking tussen de verschillende IGS-constructies. Het Huis van het Kind in Case 5 kent een intensieve (en steeds groeiende) samenwerking tussen de verschillende gemeenten, die het Huis van het Kind overstijgt. Zo worden er rondetafelgesprekken georganiseerd met private aanbieders uit de verschillende deelnemende gemeenten, ter aanvulling van de afzonderlijke LOK-vergaderingen. In Case 8 en zijn buurgemeente is de samenwerking dan weer bijzonder zwak, en komt deze eigenlijk enkel op papier tot uiting.

Ook in de gemeenten die autonoom een Huis van het Kind hebben ingericht zijn er grote verschillen op te tekenen tussen de gemeenten onderling. Zo geeft Case 15 een minimale invulling aan het Huis van het Kind: de respondenten stellen dat het Huis eerder een netwerkorgaan is. Anderen onderschrijven de groeiende rol van het Huis op vlak van de regie rond kinderopvang. In Case 2 en Case 4 bijvoorbeeld wint het Huis van het Kind op dat vlak sterk aan belang, en is het de bedoeling om de regierol op termijn hier onder te brengen. Case 4 heeft de ambitie om het Huis uit te bouwen tot *'de motor van het integrale kinderopvangbeleid'*. Het feit dat de actor- en regierol sinds de integratie gemeente-OCMW binnen eenzelfde organisatie liggen speelt hierin een rol: door de regierol naar het Huis van het Kind over te brengen tracht de gemeente om een zekere onafhankelijkheid te garanderen.

Bij verschillende zorgtaken stellen we een tendens vast richting **opschaling** (Vandeurzen, 2018). Dit geldt zowel binnen de publieke sector, zoals de groeiende aandacht voor OCMW-verenigingen en zorgbedrijven, als binnen de private (non-profit)sector. Ook betreffende kinderopvang van baby's en peuters stellen we deze trend vast, zij het voornamelijk binnen de private sector.

"Doordat de koepelorganisatie in veel gevallen de capaciteit heeft om een goed helikopterzicht op het Vlaamse kinderopvanglandschap te behouden, en als de organisatie als geheel de middelen heeft om te investeren in bijvoorbeeld infrastructuur, kunnen zij makkelijk investeren in kleine organisaties die dreigen om overkop te gaan. Zo worden de groten almaar groter."

- Respondent 37

Het is opvallend dat de publieke sector deze trend momenteel niet volgt. Slechts in enkele gevallen wordt kinderopvang van baby's en peuters bijvoorbeeld meegenomen in OCMW-verenigingen. In Vlaanderen wordt er slechts tussen 2 gemeenten intergemeentelijk samengewerkt rond de organisatie van kinderopvang voor baby's en peuters. In 2 andere gemeenten is kinderopvang ondergebracht in een OCMW-vereniging, maar deze opereren louter binnen de gemeentelijke grenzen. Ook betreffende de regie-taken wordt er amper intergemeentelijk samengewerkt.

Samenhangend naar de tendens richting opschaling, waarbij er steeds minder maar grotere organisatoren actief zijn binnen de sector, stellen we een tweede trend vast: de **vermarkting en professionalisering** van de sector. Zo wordt kinderopvang almaar meer als een echte, professionele sector beschouwd, waar ook nieuwe vaardigheden, bijvoorbeeld rond ondernemerschap, worden vereist.

⁴ Het capaciteitstekort wordt vooral gelinkt aan de strenge subsidievoorwaarden. Zo kwam de gemeente Case 16 niet in aanmerking voor subsidies daar de aanwezigheid van minstens één consultatiebureau behoort tot het minimaal verplichte aanwezige aanbod.



“De grote spelers worden almaar groter, omdat zij in staat zijn om een echt businessmodel aan hun werking te koppelen. De manier waarop er berekend en becijferd wordt, en het economisch perspectief waarmee de grote organisaties naar kinderopvang kijken... Die elementen die inherent zijn aan een typische marktwerking zijn nieuw binnen een sector die wij als non-profit beschouwen.”

- Respondent 22

Deze toenemende professionalisering van de kinderopvangsector zorgt ervoor dat er steeds meer wordt verwacht van de opvangaanbieders. Dit geldt evenzeer voor de lokale besturen: de burger, de Vlaamse overheid en niet in het minst de private opvanginitiatieven gaan er in toenemende mate van uit dat de lokale overheid in een professionele omkadering voorziet. Zo worden de lokale besturen vandaag gestimuleerd om een Lokaal Loket Kinderopvang in te richten. Dit is een neutraal informatie- en ondersteuningspunt voor ouders die op zoek zijn naar kinderopvang. Het doel van het Lokaal Loket is om de opvangvragen te coördineren, zodat ouders hun vraag naar opvang slechts één keer hoeven te stellen (Kind_en_Gezin, 2019). Hoewel de Vlaamse overheid de inrichting van dergelijk loket subsidieert, vraagt de ontwikkeling en implementatie van het systeem een grote inspanning van het lokaal bestuur zelf.

Het is opvallend dat voornamelijk de kleine gemeenten binnen onze selectie problemen ondervinden met de ontwikkeling van het Lokaal Loket. Slechts één kleine gemeente uit de selectie (Case 14) geeft aan op dit moment onderzoek te doen naar de ontwikkeling van het systeem, en één andere gemeente (Case 8) stelt dat ze daar op korte termijn aan wil werken. De overige gemeenten wijten de relatieve stilstand op dit vlak in de eerste plaats aan het gebrek aan IT-capaciteit. Daartegenover stellen alle grotere besturen binnen onze caseselectie dat het Lokaal Loket een prioriteit wordt op korte termijn, en dat daarvoor dan ook de nodige tijd en middelen zullen worden vrijgemaakt.

Een derde trend is de toenemende rol op vlak van **prefinanciering door het lokale bestuursniveau**. Hierbij sluiten steden een convenant af met Kind en Gezin. Het lokaal bestuur in kwestie engageert zich in dit geval om een aantal kinderopvangplaatsen te prefinancieren om hun opvangcapaciteit sneller uit te breiden. Het convenant garandeert dat, wanneer Kind en Gezin over afdoende uitbreidingsbudget beschikte, deze steden en organisatoren voorrang zouden krijgen in de financiering. In 2018 werden in Gent, Antwerpen en Brussel⁵ samen 703 opvangplaatsen overgenomen door Kind en Gezin, die voordien door de lokale besturen in kwestie werden gefinancierd. De mogelijkheid om een dergelijk convenant af te sluiten is voorlopig beperkt tot de 3 grootsteden: kleinere steden en gemeenten hebben bijgevolg geen kans op een voorafnamen van het budget voor capaciteitsuitbreiding.⁶

8.3 HET LOKAAL BESTUUR ALS REGULATOR

Zoals gezegd is het het lokaal bestuur dat de ruimte bepaalt waarbinnen de intermediaire zijn rol dient in te vullen. Het **ambitieniveau** van het bestuur (*‘wat wil het bestuur doen’*) wordt hier dus bepaald. We gaven eerder al aan dat het bestuur ervoor kan kiezen om haar rol minimalistisch tot maximalistisch in te vullen, en dat de

⁵ Vlaamse Gemeenschapscommissie

⁶ Omdat voor deze grootsteden altijd met een voorafname van het budget gewerkt wordt bij uitbreidingsrondes zijn deze altijd zeker van middelen. De overige steden en gemeenten volgen de programmatie en zijn dus niet zeker van middelen, vandaar dat Kind en Gezin met hen geen convenanten afsluit: Kind en Gezin is immers niet zeker dat ze later de plaatsen zal kunnen overnemen.

breedte van het beleid voornamelijk wordt bepaald door interne (is kinderopvang een beleidsprioriteit voor het bestuur?) en externe (zoals de schaal van de gemeente) factoren.

We stellen vast dat het ambitieniveau op vlak van kinderopvang van baby's en peuters veelal wordt bepaald door twee factoren. Een eerste factor betreft **de schaal van de gemeente**. Het ambitieniveau ligt hoger in de geselecteerde gemeenten met ongeveer 40 000 inwoners dan in de geselecteerde gemeenten met ongeveer 10 000 inwoners. Dit komt het sterkst tot uiting in de invulling van de sociale functie van kinderopvang. Zo is er in Case 3 en Case 4 speciale aandacht voor kinderopvang van baby's en peuters als een instrument tegen kinderarmoede. We stellen tevens vast dat de samenwerking tussen de verschillende gemeentelijke diensten vaak sterker is in grotere gemeenten, wat leidt tot een meer geïntegreerd beleid. Zo is er in Case 6 een samenwerking tussen de dienst inburgering en samenwerkende onthaalouders die zijn aangesloten bij de gemeentelijke DVO. De gemeente voorziet dus flexibele kinderopvang aan een sociaal tarief voor ouders die inburgeringslessen volgen. Het doel hiervan is tweevoudig: mensen met een migratieachtergrond kennis laten maken met kinderopvang, en drempels wegnemen om de inburgeringslessen bij te wonen. Daarnaast heeft de gemeente een inclusiecoach in dienst, die nauw samenwerkt met het Lokaal Overleg Kinderopvang. Ook in Case 1 wordt er intensief samengewerkt met zowel publieke als private partners in het kader van de sociale functie van kinderopvang, met speciale aandacht voor kinderen van ouders met een migratieachtergrond. Kinderopvang voor baby's en peuters wordt dus in toenemende mate, en vooral in de grote gemeenten binnen onze selectie, beschouwd als een volwaardig instrument binnen het lokaal sociaal beleid.

Een tweede factor betreft de vraag of kinderopvang een **beleidsprioriteit** is in de gemeente. Onafhankelijk van de schaal van de gemeente stellen we vast dat gemeenten waar gesteld wordt dat kinderopvang een lokale beleidsprioriteit is een hoger ambitieniveau hebben.

Afhankelijk van het ambitieniveau meet het lokaal bestuur zichzelf bepaalde **regulerende rollen** aan. Fox et al. (2002) onderscheiden er vier, al mag het duidelijk zijn dat de lijn tussen de verschillende rollen dun is, en dat ze vaak (deels) in elkaar overvloeien (Fox et al., 2002). Een lokaal bestuur kan zichzelf dan ook meer dan één rol aanmeten. De verschillende regulerende rollen worden achtereenvolgens behandeld:

Mandaterend

In hun mandaterende rol bepalen lokale besturen een bepaalde standaard waaraan kinderopvanginitiatieven moeten voldoen. Deze rol komt bijvoorbeeld tot uiting wanneer een lokaal bestuur beslist om een gestructureerd advies te geven betreffende de uitbreidingsrondes van Kind en Gezin, en zo mee sturen aan de ontwikkeling van het kinderopvangaanbod binnen de gemeente. Lokale besturen kunnen een negatief advies formuleren wanneer de betreffende aanvraag niet tegemoetkomt aan specifieke lokale behoeften. Wanneer er meerdere kandidaten zijn kan het bestuur een positief advies formuleren. Hierbij dienen vooraf criteria te worden bepaald en een beslissingsprocedure worden opgesteld. In de meeste gevallen gebeurt dit in samenspraak met het Lokaal Overleg Kinderopvang. Het lokaal bestuur kan ervoor kiezen om haar advies te baseren op de beoordelingscriteria van Kind en Gezin, maar kan deze ook aanvullen met beoordelingscriteria gebaseerd op de specifieke lokale context⁷.

⁷ Een gemeente kan er bijvoorbeeld voor kiezen om parkeergelegenheid in de buurt als criterium op te nemen, of om voorrang te geven aan opvanginitiatieven in deelgemeenten of kernen waar de opvangnood het hoogst is.



11 van de 16 lokale besturen geven aan dat zij geen of uitsluitend positief advies verlenen (Case 2, Case 6, Case 8, Case 9, Case 10, Case 11, Case 12, Case 14, Case 15 en Case 16). Het merendeel van deze gemeenten stelt dat zij geen gestructureerd advies verlenen uit capaciteitsgebrek: de respondenten geven bijvoorbeeld aan dat zij onvoldoende kennis hebben van het lokaal kinderopvanglandschap en de specifieke behoeften om lokale contextspecifieke beoordelingscriteria op te stellen, of dat zij onvoldoende gekwalificeerd personeel hebben om deze gestructureerde adviezen vorm te geven. Het is opvallend dat geen enkel klein lokaal bestuur uit onze selectie erin slaagt om een dergelijk advies te formuleren.

Van de 5 besturen die wel op een geïnformeerde, gestructureerde manier advies verlenen is er één bestuur dat geen eigen beoordelingscriteria hanteert, en dus deze van Kind en Gezin volgt (Case 4). 4 van de 16 cases hebben dus voldoende zicht hebben op het lokale kinderopvanglandschap en de lokale noden om gestructureerde adviezen te verlenen bij uitbreidingsrondes die aansluiten bij de specifieke lokale behoeften, en nemen dus een echte mandaterende regierol op: Case 1, Case 3, Case 5 en Case 7.

Advies uitbreidingsrondes Kind en Gezin	Cases
Gestructureerd advies met eigen beoordelingscriteria	Case 1, Case 3, Case 5, Case 7
Gestructureerd advies zonder eigen beoordelingscriteria	Case 4
Geen of uitsluitend positief advies	Case 2, Case 6, Case 8, Case 9, Case 10, Case 11, Case 12, Case 13, Case 14, Case 15, Case 16

Tabel 3: Adviezen uitbreidingsrondes Kind en Gezin

Faciliterend

In haar faciliterende rol maakt het lokaal bestuur het voor opvangaanbieders mogelijk om een bepaald gewenst gedrag te vertonen, of verleent het bestuur een zekere incentive om de opvangaanbieders aan te zetten tot het gewenste gedrag. In de meeste gevallen zijn de faciliterende maatregelen bedoeld om private kinderopvanginitiatieven aan te trekken of te behouden.

De meerderheid van de gemeenten neemt de faciliterende rol op door te voorzien in een aantal ondersteunende maatregelen, die in de meeste gevallen financieel-logistiek van aard zijn. De gemeenten zijn echter niet verplicht om financieel-logistieke ondersteuning te voorzien. De besturen kiezen dus zelf in welke mate ze een faciliterende rol opnemen. We stellen vast dat de mate waarin een bestuur ondersteunende maatregelen treft sterk afhankelijk is van de lokale context.

7 gemeenten treffen geen ondersteunende maatregelen van financieel-logistieke aard, om verschillende redenen. In Case 2 en Case 6 wordt de sterke actorrol gezien als de voornaamste reden, waardoor er amper financiële middelen overblijven ten gunste van de private opvangsector. In Case 5, Case 10, Case 15 en vooral Case 11 is de oorzaak louter financieel van aard. In deze gemeenten zorgen een zwakke financiële situatie al dan niet in combinatie met strenge besparingen ervoor dat de investeringsruimte beperkt is. In Case 12 leeft de idee bij het lokaal bestuur dat de private kinderopvangsector geen vragende partij is voor meer ondersteunende maatregelen, wat door de private initiatieven zelf wordt tegengesproken. Van deze 7 gemeenten beschouwt enkel Case 6 kinderopvang als een beleidsprioriteit.

//

Bij de overige 9 gemeenten die wel een faciliterende rol opnemen krijgen we een bijzonder divers beeld. Zowel de motivatie om in ondersteunende maatregelen te voorzien, als de omvang van het pakket aan maatregelen verschilt sterk tussen de verschillende gemeenten. De sterkst ondersteunende gemeente is Case 13, die gratis infrastructuur ter beschikking stelt zonder dat daaraan voorwaarden zijn gekoppeld, een opstartpremie voorziet, tussenkomt in huisvuilophaling en de gemeentelijke poetsdienst inzet voor het privaat kinderdagverblijf. De unieke lokale context waarbij één koepelorganisatie het volledige lokale opvanglandschap domineert en daardoor een sterke onderhandelingspositie heeft verworven is de belangrijkste reden voor de uitgebreide ondersteuning. Ook Case 14 faciliteert sterk: het bestuur verhuurt infrastructuur onder de marktwaarde, organiseert vormingen en voorziet toelagen voor de aankoop van luiers en huisvuilophaling. De voornaamste motivatie is hier de sterke vergrijzing in de gemeente: om dit te beperken tracht het bestuur kinderopvanginitiatieven aan te trekken om de gemeente attractief te maken voor jonge gezinnen. De ondersteunende maatregelen in Case 4 kunnen worden gezien als een instrument om de sociale doelstellingen van kinderopvang te realiseren: de gemeente voorziet naast een opstartpremie ook een taalcoach waarop private initiatieven beroep kunnen doen, en een bijkomende huurpremie voor het stadscentrum, waar de sociaaleconomische status van de inwoners het zwakst is.

Naast deze drie sterk faciliterende gemeenten is er een breed en sterk variërend spectrum aan ondersteunende maatregelen waarop lokale besturen zich beroepen. De motivaties zijn in alle gemeenten sterk uiteenlopend en in de meeste gevallen aangepast aan de lokale context. In gemeenten met hoge huurprijzen (zoals Case 3 en Case 14) wordt vaak infrastructuur ter beschikking gesteld, of aangeboden tegen een lagere marktwaarde. In gemeenten met een kwetsbare bevolking en hoge kansarmoede (zoals Case 1 en Case 4) wordt vaak ingezet op de sociale functie van kinderopvang. De meeste gemeenten voorzien minstens initiatieven rond communicatie, zoals het uitgeven van een flyer waarin alle kinderopvanglocaties zijn opgelijst, en organiseren vormingen rond pedagogische kwaliteit. In tabel 4 worden de financieel-logistieke ondersteuningsmaatregelen per case uiteengezet.



Case	Communicatie	Brandpreventie	Infrastructuur	Pedagogische vorming	Subsidie	Taalcoach	Tegemoetkoming huisvuilophaling	Luiertoelage	Poetshulp
1	X	X		X					
2									
3			X	X					
4					X	X			
5									
6									
7	X								
8	X			X	X				
9				X	X		X		
10									
11									
12				X					
13			X		X		X		X
14			X	X			X	X	
15									
16	X			X					

Tabel 4: Financieel-logistieke ondersteuning

////////////////////////////////////

Partnerschap

In haar rol als partner tracht het lokaal bestuur samen met de andere actoren bepaalde zaken te verwezenlijken. We onderscheiden twee soorten partnerschappen.

- Politiek-ambtelijk

De eerste betreft het politiek-ambtelijk partnerschap: het is van fundamenteel belang dat er vertrouwen en een constructieve verhouding is tussen de lokale politici en het ambtelijk apparaat. In 15 van de 16 onderzochte gemeenten is dit het geval; enkel in Case 11 worden de ambtelijk-politieke verhoudingen negatief geëvalueerd door alle respondenten. Dit heeft invloed op de lokale kinderopvang: een politiek bepaald collectief verlov voor het personeel van het kinderdagverblijf werd niet doorgesproken met de ambtelijke verantwoordelijke en botste op veel weerstand van het personeel, en (soms dringende) beslissingen laten vaak op zich wachten.

- Lokaal bestuur-private opvangsector

Een tweede partnerschap betreft de verhouding tussen het bestuur in haar totaliteit en de private kinderopvangsector. Deze rol kan tot uiting komen wanneer het bestuur erin slaagt om samen met het Lokaal Overleg Kinderopvang een lokaal kinderopvangbeleid uit te tekenen of te moderniseren. In tabel 2 wordt de werking van het Lokaal Overleg Kinderopvang per gemeente geanalyseerd volgens 6 criteria, die werden geselecteerd omdat deze een diepgaand beeld geven van het gangbare partnerschap: de responsgraad van de private opvanginitiatieven, de vertegenwoordiging vanuit het lokaal bestuur, het aantal overlegmomenten per jaar, de perceptie van de werking van het Lokaal Overleg⁸, de eventuele incentive die het bestuur voorziet voor deelname aan het LOK en de aard van de output.

⁸ De evaluatie van de werking van het LOK werd beoordeeld aan de hand van interviewdata. Het is zinvol om te vermelden dat er binnen éénzelfde case geen tegenstrijdige meningen werden opgetekend. Binnen eenzelfde case evalueerden alle respondenten de werking van het LOK dus op eenzelfde manier.



De werking van het LOK wordt in slechts 5 gemeenten binnen de selectie positief geëvalueerd (Case 1, Case 3, Case 4, Case 8 en Case 14). De belangrijkste reden voor een negatieve evaluatie is de overheersende aandacht voor buitenschoolse kinderopvang (in 7/16 cases). Het gaat in dit geval om gemeenten met een sterk uitgebouwde publieke buitenschoolse kinderopvang, en geen publiek kinderdagverblijf. Hoewel dit een incentive zou kunnen zijn om tijdens het LOK sterk in te zetten op kinderopvang voor baby's en peuters en dusdanig de nodige kennis te verwerven, is dit in desbetreffende gemeenten niet het geval. De focus op buitenschoolse kinderopvang tijdens deze overlegmomenten vertaalt zich in een lage participatiegraad. In Case 6 stellen de private initiatieven dat de concurrentie tussen de publieke en de private opvanginitiatieven een rem is op de werking van het LOK: bij de private initiatieven leeft de perceptie dat het lokaal beleid geënt is op de optimalisatie van de publieke kinderopvang, ten nadele van de private initiatieven. In Case 11 en Case 13 leiden de beperkte inspraakmogelijkheden tot een negatieve perceptie aangaande het LOK.

We stellen vast dat slechts 2 onderzochte gemeenten strategische beleidslijnen uitzetten in partnerschap met het LOK (Case 1 en Case 4). Deze vertonen een aantal gemeenschappelijke kenmerken. Ten eerste zijn het beide grote gemeenten met relatief veel ambtelijke capaciteit op vlak van kinderopvang, waardoor de perceptie bestaat dat het LOK meer is dan een doel op zich, en dat het participatief traject weldegelijk uitmondt in concreet beleid. Ten tweede komt het LOK relatief frequent samen, is de responsgraad hoog en wordt de werking door de private initiatieven positief geëvalueerd. Een gemeente als Case 3 beantwoordt eveneens aan de meerderheid van deze criteria. Deze gemeente botst echter op een opmerkelijke barrière: in Case 3 zijn weinig koepelorganisaties actief, en zijn de meeste initiatieven eerder kleinschalig. Dit zorgt er volgens de respondenten voor dat het strategisch denkvermogen binnen de private opvangsector beperkt is.

In de meeste kleinere gemeenten is het gebrek aan ambtelijke capaciteit een rem op de strategische beleidsruimte van het LOK. Het gebrek aan een volwaardig ambtelijk regisseur zorgt er bijvoorbeeld in Case 15 en Case 10 voor dat het LOK enkele operationele taken, zoals de organisatie van vormingen en een 'dag van de kinderbegeleider' op zich neemt. Hiervoor blijft er maar beperkte tijd en ruimte over om ook strategische beleidslijnen vorm te geven.

Slechts drie gemeenten binnen de selectie voorzien een incentive voor deelname aan het LOK: in Case 1 en Case 5 geldt deelname aan het LOK als criterium bij de lokale adviezen voor uitbreidingsrondes van Kind en Gezin. Case 10 geeft voorrang bij vormingssessies aan private opvanginitiatieven die deelnemen aan het LOK. Alleen in Case 1 en Case 10 geven de incentives ook aanleiding tot een hoge responsgraad. Dit is in Case 5 dus niet het geval, al wijzen de respondenten erop dat de getroffen maatregel nog jong is. Het is opvallend dat een incentive voor deelname zich dus niet per definitie vertaalt in een hoge participatiegraad. We stellen vast dat een LOK dat door de private opvangaanbieders als inhoudelijk interessant wordt gepercipieerd, en waar voldoende bestuurlijk engagement tegenover staat, erin slaagt om private initiatieven aan te trekken ongeacht bijkomende incentives.

Case 5 en Case 10 organiseren een bijzonder frequent LOK. Beide gemeenten geven het gebrek aan publieke kinderopvang van baby's en peuters aan als reden: op die manier missen zij immers expertise, en wordt er vanuit het bestuur vaker beroep gedaan op het LOK om de nodige kennis van het kinderopvanglandschap te vergaren. Dat de lage responsgraad dit bemoeilijkte was de rechtstreekse aanleiding om onlangs een incentive (criterium bij uitbreidingsrondes) te koppelen aan deelname aan het Lokaal Overleg.



Zoals gezegd ligt de regierol in 14 van de 16 cases binnen de gemeente: enkel in Case 11 en Case 12 ligt deze bevoegdheid bij het OCMW.⁹ De regierol in de kleine gemeenten is in 6 van de 9 gevallen ondergebracht in het publieke buitenschools kinderopvanginitiatief: enkel in Case 8, Case 11 en Case 15 is dit niet het geval. Het is opvallend dat de invulling van deze regierol in alle kleine gemeenten binnen onze selectie minimaal is. Bovendien stellen al deze gemeenten dat er onvoldoende ruimte is om inzake regie meer te doen dan de wettelijk verplichte opdrachten. Geen enkele onderzochte kleine gemeente heeft dan ook een ambtelijk aanspreekpunt waarbij private opvangaanbieders terecht kunnen met eventuele problemen. Alle ambtelijke regisseurs binnen kleine gemeenten stellen bovendien dat zij een onvoldoend beeld hebben van het lokaal kinderopvanglandschap, en dat zij de tijd en ruimte missen om een strategisch beleid en een langetermijnvisie ontwikkelen. Dit heeft bijvoorbeeld een invloed op de sociale functie van kinderopvang: geen enkele kleine gemeente binnen onze caseselectie beschouwt kinderopvang van baby's en peuters als een volwaardig instrument binnen het lokaal sociaal beleid. De regierol blijft qua ambtelijke ondersteuning in kleine gemeenten dus beperkt tot het operationele niveau, en in bepaalde gevallen de opvolging van de gemeentelijke financieel-logistieke ondersteuningsmaatregelen. De meerderheid van de lokale besturen stellen dat deze ambtelijke ondersteuning niet sterk is uitgebouwd omdat de vraag vanuit de private sector beperkt is. De private opvanginitiatieven spreken dit in de meeste gemeenten, vooral de gemeenten met veel zelfstandige initiatieven die niet zijn aangesloten bij koepelorganisaties, echter tegen: zij zijn weldegelijk vragende partij voor meer ondersteuning, al wordt deze vraag niet overal expliciet gesteld.

In de grotere gemeenten zien we vaker diensten die gespecialiseerd zijn in de regie en ondersteuning van kinderopvang. Dit is een vrij recent fenomeen: onder druk van maatschappelijke tendensen (waarbij de sociale functie van kinderopvang almaar meer belicht wordt) en de toenemende vraag vanuit de bevolking (onder meer door de hogere pensioenleeftijd, waardoor opvang door grootouders minder evident wordt) is het besef gegroeid dat kinderopvang een belangrijke taak is van het lokaal bestuur. Omdat een louter publiek lokaal kinderopvanglandschap niet tot de (financiële en logistieke) mogelijkheden behoort, is de focus de laatste jaren verlegd van een sterke actorrol naar een toenemend belang van regie. Vooral grote gemeenten maken dan ook almaar meer capaciteit (personeel en financiële middelen) vrij om de regierol die ze op dit vlak bekleden op een goede manier uit te oefenen.

In de meeste grote gemeenten is er gekwalificeerd ambtelijk personeel actief binnen de organisatie, die de competenties bezit en de ruimte krijgt om de regierol rond kinderopvang van baby's en peuters uit te bouwen. Dit is voornamelijk het geval bij gemeenten waar de actorrol en de regierol op een duidelijke afstand van elkaar worden geplaatst. Sinds de integratie gemeente-OCMW is dit in toenemende mate een probleem. Waar vroeger de regierol vaak bij de gemeente en de actorrol bij het OCMW werd geplaatst, zijn beide functies sinds de integratie dichter bij elkaar komen te staan. De meeste gemeenten beseffen dat een zekere afstand tussen beide rollen aangeraden is en realiseren dit op twee verschillende manieren:

- Het publiek opvanginitiatief op enige afstand plaatsen, bijvoorbeeld via verzelfstandiging (Case 3)
- De regierol op enige afstand plaatsen, bijvoorbeeld door een aparte dienst op te richten die expliciet bevoegd is voor de regie inzake kinderopvang van baby's en peuters (Case 1), of door het Huis van het Kind een grotere rol toe te bedelen (Case 4)

⁹ Het empirisch materiaal werd verzameld in 2018, en dus voor de verplichte integratie gemeente-OCMW.

In twee grote gemeenten binnen onze caseselectie (Case 2 en Case 6) stellen we vast dat de regierol bij de coördinatoren van het publiek opvanginitiatief ligt, waardoor de actor- en regierol sterk verweven zijn. Dit heeft enkele belangrijke implicaties. Ten eerste zijn de financieel-logistieke ondersteuningsmaatregelen die de gemeente verstrekt voornamelijk gericht op de ondersteuning van de gemeentelijke kinderopvang. Zo voorziet Case 2 een opstartsubsidie, een tussenkomst in de aankoop van speelgoed, een gratis spelothek en initiatieven rond veiligheid en brandpreventie, zij het enkel voor onthaalouders die bij de gemeentelijke DVO zijn aangesloten. Ten tweede botst de sterke publieke actorrol vaak op weerstand vanuit de private opvanginitiatieven, niet in het minst wanneer er een overschot is aan kinderopvangplaatsen binnen de gemeente (Case 6 heeft 51 opvangplaatsen per 100 0-3 jarigen, Case 2 53, ten aanzien van een Vlaams gemiddelde van 42 plaatsen). Dit heeft volgens de private respondenten een negatieve invloed op het vertrouwen in en de samenwerking met het lokaal bestuur. Enkele gevolgen hiervan zijn wantrouwen ten aanzien van de lokale adviezen aangaande uitbreidingsrondes van Kind en Gezin, en een minder goed functionerend LOK.

Expertise

De ambtelijke regisseur dient te beschikken over specifieke kennis over de Vlaamse en lokale regelgeving rond kinderopvang van baby's en peuters en de lokale context waarin zij opereert. De regisseur wordt verondersteld deze expertise door te geven in twee richtingen: het adviseren van het lokaal bestuur om het lokaal sociaal beleid rond kinderopvang vorm te geven enerzijds, en het ondersteunen van de private opvangaanbieders bij het implementeren van lokale beleidsinstrumenten anderzijds.

Waar we vaststellen dat een sterk uitgebouwde actorrol druk zet op de operationele capaciteit van de ambtelijke regisseur, zien we dat het inrichten van een publiek opvanginitiatief een positieve invloed heeft op de aanwezigheid kennis en expertise binnen het bestuur.

"Ik ben er 100 procent zeker van dat we door het uitstippelen van meerjarenplannen, het opmaken van budgetten en het opvolgen van de regelgeving echt wel zeer veel knowhow hebben opgebouwd binnen onze organisatie, en dat we die goed kunnen gebruiken om de opvanginitiatieven te begeleiden."

- Respondent 12

De kleine gemeenten binnen onze selectie stellen dat het gebrek aan kennis en expertise meestal een gevolg is van de beperkte operationele capaciteit: het feit dat er geen echte ambtelijke regisseur in dienst is, zorgt ervoor dat bijvoorbeeld de opvolging en begeleiding in implementatie van Vlaamse regelgeving niet als een gemeentelijke kerntaak wordt beschouwd. Daarnaast stellen de meeste kleine gemeenten dat zij niet in staat om een grondige omgevingsanalyse uit te voeren, wat implicaties heeft voor beleidsvoorbereiding en visieontwikkeling.

Onafhankelijkheid

De onafhankelijkheid van de ambtelijke regie is bijvoorbeeld van belang bij de adviesfunctie van lokale besturen bij uitbreidingsrondes van Kind en Gezin. Vooral wanneer een lokaal bestuur ook zelf als actor in het veld staat en de publieke kinderopvang zelf vragende partij is voor een capaciteitsuitbreiding kunnen problemen rond deze

////////////////////////////////////

capaciteit optreden. Zoals eerder gesteld hebben de actorrol van het lokaal bestuur en de lokale opvangcapaciteit hierop een belangrijke invloed: wanneer het lokaal bestuur een uitgebreide actorrol vervult en er een opvangoverschot is binnen de gemeente, is het vertrouwen van de private opvangsector in de publieke regie minder sterk.

Aangezien het functioneren van een intermediaire regisseur in grote mate afhangt van de erkenning en autorisatie die ze geniet van de regulator, is ook de verhouding tussen het ambtelijke en het politieke niveau hier van belang. We stellen vast dat slechts in één gemeente (Case 11) de politiek-ambtelijke verhoudingen niet positief worden geëvalueerd. Dit legt een druk op de organisatie, en heeft een invloed op het functioneren van de kinderopvang.

Legitimiteit

De mate waarin het lokaal bestuur ook door de private aanbieders als legitiem wordt ervaren is bepalend voor het functioneren van de regie. In alle gemeenten die beschikken over een goed uitgebouwde ambtelijke regie wordt deze intermediaire als legitiem ervaren. De voornaamste factoren die hiertoe bijdragen zijn expertise (de kennis van zaken, zowel van het lokale kinderopvanglandschap als van het Vlaams decretale kader, is groter bij de gemeenten met een sterk uitgebouwde gemeentelijke regiedienst), en nabijheid/betrokkenheid (de aanspreekbaarheid en het luisterend vermogen van de regisseur wordt in alle gemeenten met een sterke regie beter geëvalueerd).

//

8.5 TYPLOGIE

Wanneer we de volledige caseselectie in beschouwing nemen, kunnen we de bestudeerde cases onderverdelen in een **drietel groepen van gemeenten**. Deze worden in de volgende sectie achtereenvolgens besproken.



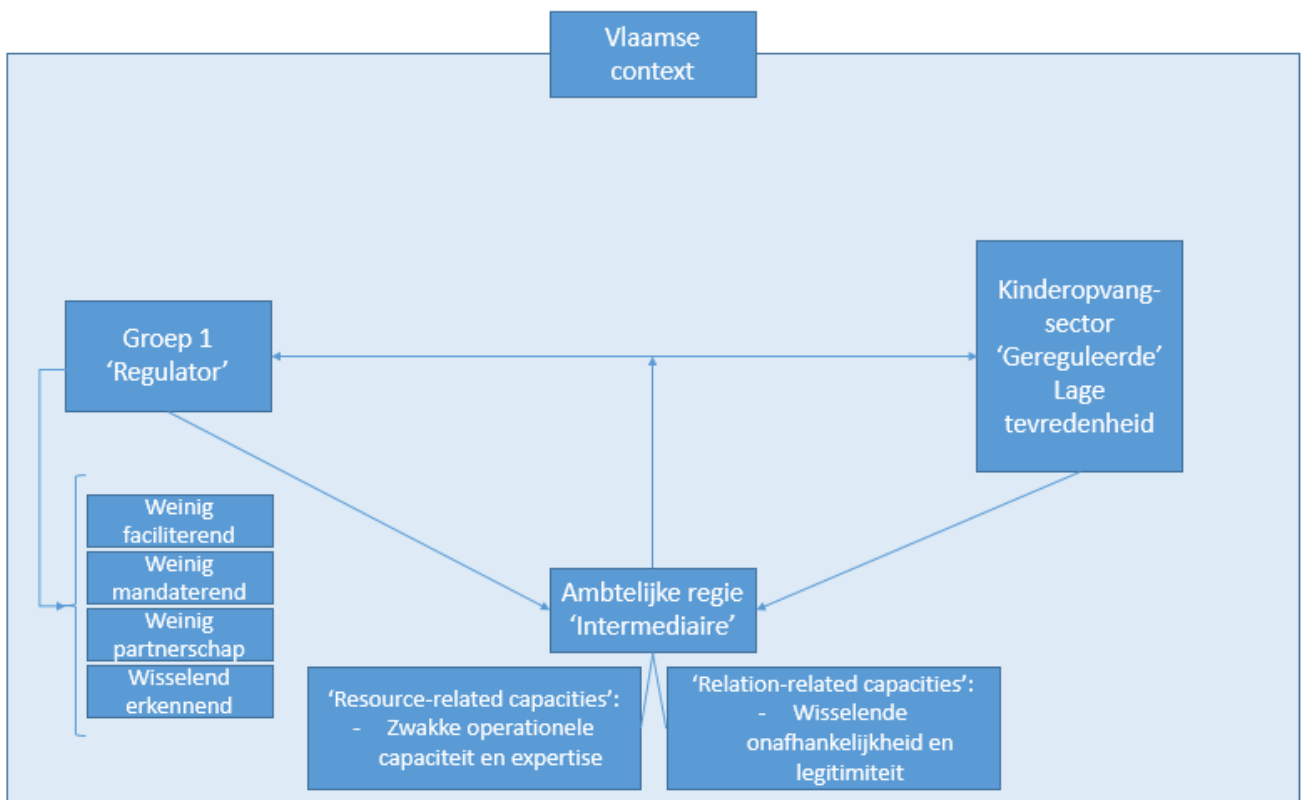
Groep 1

Case 10, Case 11, Case 12 en Case 15

De type 1-gemeenten zijn kleine gemeenten (10 000 inwoners) met beperkte ambtelijke capaciteit. Kinderopvang is in deze gemeenten geen beleidsprioriteit. Ze nemen dan ook nauwelijks regulerende rollen op:

- Faciliterend: weinig tot geen financieel-logistieke ondersteuning
- Mandaterend: geen gestructureerde adviezen rond uitbreidingsrondes, geen lokale prioriteiten
- Partnerschap: LOK functioneert niet naar behoren
- Erkennend: de verhouding tussen de private opvangsector en het lokaal bestuur is wisselend, en sterk afhankelijk van de lokale context

De ambtelijke regie is in deze type 1-gemeenten beperkt. In geen enkele van deze gemeenten is er een dienst expliciet bevoegd voor de regie en ondersteuning van kinderopvang. Het ontbreekt deze gemeenten vooral aan de zogenaamde 'resource-related capacities': de type 1-gemeenten worden gekenmerkt door een gebrek aan operationele capaciteit (gebrek aan gekwalificeerd personeel en financiële middelen) en expertise. Er is in deze gemeenten geen langetermijnvisie of strategische planning rond kinderopvang van baby's en peuters.



Figuur 2: Groep 1

Groep 2

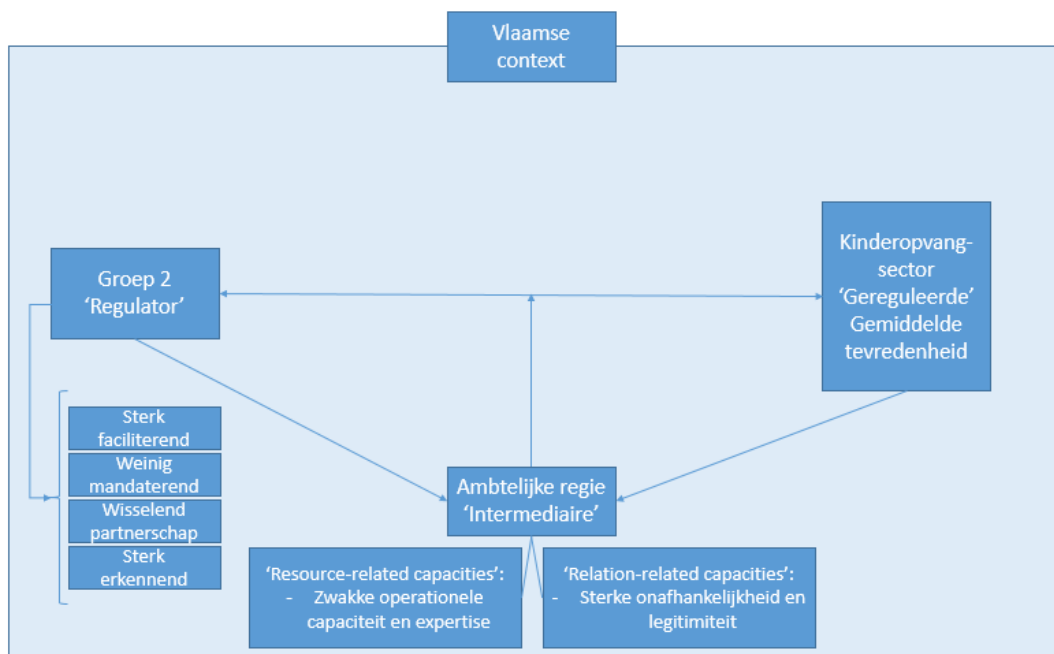
Case 8, Case 9, Case 13, Case 14 en Case 16

De type 2-gemeenten zijn kleine gemeenten (10 000 inwoners). Kinderopvang is in deze gemeenten een beleidsprioriteit: de gemeenten erkennen dan ook het belang van kinderopvang, en de groeiende rol van het lokaal bestuur op dit vlak. Deze gemeenten hebben niet de capaciteit voor een uitgebreunde ambtelijke ondersteuning, maar compenseren dit door financieel-logistieke ondersteuningsmaatregelen. Ze hebben dus een overwegend faciliterende rol.

- Faciliterend: sterke financieel-logistieke ondersteuning
- Mandaterend: geen gestructureerde adviezen rond uitbreidingsrondes, geen lokale prioriteiten
- Partnerschap: het LOK functioneert wisselend, maar komt nergens tot strategische beleidsvoorbereiding
- Erkennend: de verhouding tussen de private opvangsector en het lokaal bestuur is in de meeste gevallen positief

In geen enkele van deze gemeenten is er een dienst expliciet bevoegd voor de regie en ondersteuning van kinderopvang. De intermediaire regierol is in deze gemeenten beperkt tot het wettelijk verplichte en de opvolging van de financieel-logistieke ondersteuningsmaatregelen. Ook de type 2-gemeenten worden gekenmerkt door een gebrek aan 'resource-related capacities': vooral het ontbreken van gekwalificeerd personeel dat de ruimte heeft om de regierol uit te bouwen legt een druk op de ontwikkeling van een langetermijnvisie. Geen enkele van de onderzochte type 2-gemeenten heeft dan ook strategisch beleid. Aangezien kinderopvang in deze gemeenten wel een beleidsprioriteit is trachten de besturen dit gebrek aan ambtelijke ondersteuning te compenseren door meer financiële middelen te voorzien.

Figuur 3: Groep 2



Groep 3

Case 1, Case 2, Case 3, Case 4, Case 5, Case 6 en Case 7

Binnen de selectie aan kleine gemeenten zien we een duidelijke tweedeling tussen gemeenten die een zeer minimale invulling geven aan de lokale regierol, en gemeenten die overwegend financieel-logistieke ondersteuning bieden. Bij de grotere gemeenten (40 000 inwoners) stellen we eerder een continuüm vast. Het patroon is in deze gemeenten dus minder duidelijk: de eigenschappen van deze gemeenten zijn sterk afhankelijk van de specifieke lokale realiteit. Toch vertonen deze grote gemeenten enkele gemeenschappelijke kenmerken:

- De meerderheid van deze gemeenten heeft een uitgebouwde dienst die bevoegd is voor de regie rond kinderopvang van baby's en peuters, die losstaat van een gemeentelijke actorrol. Deze fungeert als ambtelijk aanspreekpunt voor eventuele problemen van private initiatieven en geeft in de meeste gevallen input voor beleid rond kinderopvang. De operationele capaciteit is in grote gemeenten dus opmerkelijk sterker dan in kleine gemeenten. De aanwezigheid van dergelijke dienst of bevoegde personen wordt door de private opvanginitiatieven positief geëvalueerd.
- De toenemende (decretale) aandacht voor de sociale functie van kinderopvang stellen we in de praktijk louter in type 3-gemeenten vast. De respondenten¹⁰ zien hiervoor twee belangrijke oorzaken. Ten eerste bezitten type 1- en type 2-gemeenten niet de capaciteit (onvoldoende gekwalificeerd personeel, onvoldoende tijd om deze denkoefening te realiseren,...) om in te zetten op deze sociale functie. Ten tweede speelt de specifieke lokale context een rol. De grotere gemeenten worden immers vaker geconfronteerd met een bevolking met lage sociaaleconomische status dan kleine plattelandsgemeenten, waardoor het probleem in 'Groep 3-gemeenten' pertinenter aanwezig is.

¹⁰ De lokale politici en de ambtelijke regie

SAMENVATTENDE TABEL

Onderstaande samenvattende tabel geeft weer hoe bepaalde indicatoren vorm krijgen per individuele case. De eerste kolom geeft weer of een bepaalde case bij type 1, 2 of 3 behoort, zoals beschreven in bovenstaande typologie (H8.5). De tweede kolom betreft de schaal van de gemeente, waarbij we het onderscheid maken tussen kleine gemeenten (van ongeveer 10 000 inwoners) en grote gemeenten (van ongeveer 40 000 inwoners). In de derde kolom geven we weer of, en op welke manier, het lokaal bestuur zelf een publiek opvanginitiatief inricht. Hierbij staat KDV voor een publiek kinderdagverblijf, en DVO voor een publieke dienst voor onthaalouders. In de vierde kolom wordt de bestuurlijke organisatie weergegeven: welke gemeentelijke organisatie is bevoegd voor de lokale regierol ten aanzien van kinderopvang voor baby's en peuters (zie H8.2)? In de vijfde kolom geven we weer of kinderopvang binnen de gemeente een beleidsprioriteit is, wat volgens het onderzoek een invloed heeft op het ambitieniveau en de breedte van de financieel-logistieke ondersteuningsmaatregelen (zie H8.3). In kolom 6 tot en met 10 worden de verschillende regierollen behandeld. In kolom 6 geven we een indicatie van de mandaterende regierol ('Mand.') door te verwijzen naar de manier waarop de adviezen met betrekking tot de uitbreidingsrondes van Kind en Gezin op een al dan niet gestructureerde manier worden vormgegeven (zie H8.3). In kolom 7 behandelen we de faciliterende regierol (Facil.) aan de hand van de financieel-logistieke ondersteuningsmaatregelen. Hoewel de invulling en de breedte van deze maatregelen sterk verschillen van faciliterende gemeente tot faciliterende gemeente (zie tabel 4), wordt deze regierol hier binair behandeld: treft het lokaal bestuur al dan niet financieel-logistieke ondersteuningsmaatregelen (zie H8.3)? De regierol 'partnerschap' werd in H8.3 opgesplitst, daar twee voorname relaties een invloed hebben op de lokale regie van kinderopvang. In kolom 8 geven we weer of de politiek-ambtelijke verhoudingen positief werden geëvalueerd. In kolom 9 wordt de relatie lokaal bestuur-private opvangsector in beeld gebracht aan de hand van het functioneren van het LOK (zie ook: tabel 5). Deze indicator wordt in onderstaande samenvattende tabel gereduceerd tot de evaluatie van de werking en de output (hoe evalueren de publieke en private respondenten de werking van het Lokaal Overleg Kinderopvang, en welke output genereert dit orgaan?). In kolom 10 wordt de erkennende regierol weergegeven, door een antwoord te bieden op de vraag of de aanspreekbaarheid en luisterbereidheid van de bevoegde politieke mandataris positief geëvalueerd wordt door de private opvanginitiatieven (zie H8.3). In de elfde kolom geven we de operationele capaciteit van de verschillende cases weer. Hoewel ook hier de realiteit genuanceerder is, wordt deze indicator gereduceerd tot een binaire indeling: is er binnen het lokaal bestuur een uitgebouwde regiedienst met de nodige competenties aanwezig (zie H8.4)?



9 BELEIDSAANBEVELINGEN

9.1 AANBEVELINGEN AAN DE VLAAMSE OVERHEID

- We stellen vast dat **schaal** (zie onder meer H8.2 Lokaal Loket; H8.3 Ambitieniveau, H8.4 Operationele capaciteit) alleen geen determinerende variabele is: ook bepaalde grote gemeenten lijken om diverse redenen niet in staat om een sterke regierol uit te bouwen. Toch is de gemeentelijke schaal wel belangrijk: geen enkele kleine gemeente in onze set slaagt er immers in om voldoende capaciteit te ontwikkelen om een regierol uit te bouwen die verder gaat dan het wettelijk verplichte. Een grote schaal is dus geen garantie op een sterke regierol, maar kan wel het potentieel versterken om deze te realiseren. Als de Vlaamse overheid wenst dat lokale besturen een regierol vervullen, is het dus relevant om schaalvergroting te stimuleren.
- Het wordt niet opportuun geacht om meer **beslissingsbevoegdheden** rond kinderopvang van baby's en peuters door te schuiven naar het lokale bestuursniveau indien deze niet gepaard gaat met investeringen in capaciteit (personeel, financieel,...) van de lokale besturen. Alle onderzochte gemeenten stellen immers dat zij vandaag niet de capaciteit hebben om meer gedecentraliseerde taken op te nemen.
- Interbestuurlijke **IT-capaciteit** blijft een grote uitdaging voor lokale besturen. Alle gemeenten uit onze case-selectie stellen bijvoorbeeld dat ze de interne IT-capaciteit missen om een lokaal loket kinderopvang met centraal aanmeldingssysteem te ontwikkelen en duurzaam te implementeren (zie H8.2). Een sterkere ondersteuning vanuit de Vlaamse overheid wordt wenselijk geacht.
- We raden aan om de concrete invulling van de lokale regie- en actorrol beter en systematisch te **monitoren**.
- De toewijzing van kinderopvangplaatsen door Kind en Gezin gebeurt vandaag door een aantal indicatoren in overweging te nemen die voor alle gemeenten beschikbaar zijn. De **programmatie** stemt echter niet altijd overeen met de lokale nood die in dit onderzoek kwalitatief werd vastgesteld: een aantal gemeenten geven aan met een bijzonder dringend tekort aan opvangplaatsen te kampen, maar maken geen kans bij uitbreidingsrondes. Wij raden dan ook een onderzoek aan naar een programmatiesysteem dat dichter aansluit bij de lokale realiteit. Hierin kan het lokaal loket een belangrijke rol spelen, zij het op voorwaarde dat deze in alle Vlaamse gemeenten een vergelijkbaar beeld oplevert van de lokale opvangnoden.

9.2 AANBEVELINGEN AAN DE LOKALE BESTUREN

- Zoals eerder gezegd is een zekere **schaalgrootte** nodig om potentieel voldoende ambtelijke capaciteit te ontwikkelen om de regierol goed in te vullen. We raden bijgevolg aan om de huidige schaal te analyseren en optimaliseren, en daarbij - indien opportuun - naar een schaalvergroting te streven. Dat kan op verschillende manieren: gemeentelijke fusies, intergemeentelijke samenwerking rond de regie



- van kinderopvang en/of investeren in het Huis van het Kind. Hou daarbij rekening met prognoses binnen het eigen lokaal bestuur (bv. inzake bevolkingsgroei), maar ook met stijgende verwachtingen en veranderingen van buitenaf (bv. inzake verdere decentralisatie).
- Evalueer de **positie van het lokaal bestuur in het opvanglandschap** (zie H8.3 Operationele capaciteit en H8.3 Expertise) Wees daarbij bewust van de voor- en de nadelen van het inrichten van een publiek kinderopvanginitiatief voor baby's en peuters. Binnen een bepaalde lokale context kan een publiek kinderopvanginitiatief een meerwaarde bieden. Een sterke nadruk op de actorrol kan echter ook een rem zijn op de regie van het bestuur in kwestie. Daarenboven dient de relatie tussen het publiek initiatief en de private sector grondig geëvalueerd te worden.
 - Wanneer een lokaal bestuur zelf kinderopvang van baby's en peuters inricht kan een versterkte samenwerking met de **publieke buitenschoolse kinderopvang** schaalvoordelen opleveren.
 - Koppel de lokale **regierol** rond kinderopvang van baby's en peuters in de mate van het mogelijke los van de **actorrol**, door het publiek kinderopvanginitiatief te verzelfstandigen of door de regierol in een dienst te plaatsen die onafhankelijk van het publiek opvanginitiatief kan opereren. Dit zorgt voor een meer neutrale regierol, en voor meer vertrouwen van de private opvangsector in het lokaal bestuur.
 - Een goed draaiend **Lokaal Overleg Kinderopvang** (zie H8.3 Partnerschap) heeft een positieve invloed op de lokale kinderopvang.
 - Hou het overleg relevant voor alle deelnemers door de agendapunten evenwichtig te verspreiden over kinderopvang van baby's en peuters aan de ene kant, en buitenschoolse kinderopvang aan de andere.
 - Zorg voor een voldoende interessante en evenwichtige agenda. Tracht de deelnemers van het LOK te betrekken op zowel het operationeel niveau (werk bijvoorbeeld samen rond de organisatie van een informeel ontmoetingsmoment, vraag input rond de inhoud van vormingssessies) als op het strategisch niveau (werk samen aan visie- en missievorming). Indien binnen het LOK te weinig strategisch denkvermogen aanwezig is, bijvoorbeeld doordat er weinig koepelorganisaties actief zijn binnen de gemeente, kan een nauwere samenwerking met het Huis van het Kind een oplossing bieden.
 - Het LOK organiseren op steeds wisselende locaties, bijvoorbeeld in de private opvanginitiatieven zelf, kan de responsgraad verhogen.
 - Zet als lokaal bestuur sterk in op het uitbouwen van een **netwerk** met de private opvangsector. Dit versterkt niet het vertrouwen van de private aanbieders in het lokaal bestuur, het kan ook helpen om het gebrek aan voeling met (de technische) van de sector in veel gemeenten te beperken. Investerings in de erkennende rol kunnen hiertoe bijdragen.
 - Beschouw kinderopvang als een volwaardig instrument binnen het **lokaal sociaal beleid** (zie H8.3). Zet daarbij actief in op dienst- en organisatieoverschrijdende samenwerkingsverbanden (investeer in flexibele- en noodopvangplaatsen, koppel een kennismaking met kinderopvang aan inburgeringscursussen voor nieuwkomers, hou rekening met verschillende dieetbehoeften, werk samen met publieke sociale actoren, armoedeorganisaties en etnisch-culturele verenigingen in het kader van een vlotte toeleiding,...).

10 LITERATUURLIJST

- Abbott, K. W., Levi-Faur, D., & Snidal, D. (2017). Theorizing regulatory intermediaries: The RIT model. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 670(1), 14-35.
- Bikker, J., & Van der Linde, D. (2016). Scale economies in local public administration. *Local government studies*, 42(3), 441-463.
- Broucker, B., Van Haelter, B., & Vos, D. (2017). *Ambtelijke capaciteit: Resultaten van het pilootonderzoek*.
- De Peuter, B. B., G. (2004). Een monitoringsysteem voor lokale bestuurskracht: naar de modellering van een Vlaams design.
- Fox, T., Ward, H., & Howard, B. (2002). *Public sector roles in strengthening corporate social responsibility: A baseline study*: World Bank Washington, DC.
- Halásková, M., & Halaskova, R. (2014). Impacts of Decentralization on the local government Expenditures and public Services in the EU Countries. *Lex Localis*, 12(3), 623.
- Kind_en_Gezin. (2019). Lokaal Loket Kinderopvang. Retrieved from <https://www.kindengezin.be/kinderopvang/lokaal/lokaal-loket-kinderopvang/>
- Kourula, A., Pauku, M., Peterman, A., & Korja, M. (2018). Intermediary roles in regulatory programs: Toward a role-based framework. *Regulation & Governance*.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (2014). Qualitative data analysis: A methods sourcebook *Qualitative data analysis: a methods sourcebook*: Sage publications.
- Nelissen, N. (2002). The Administrative Capacity of New Types of Governance. *Public Organization Review*, 2, 5-22.
- Schwab, C., Bouckaert, G., & Kuhlmann, S. (2017). The future of local government in Europe. *Lessons from Research and Practice in*, 31.
- Van Orshoven, P., De Peuter, B., Bouckaert, G., Van Dooren, W., Voets, J. (2015). Lokale bestuurskrachtmonitoring: integrale benadering van bestuurskracht in Vlaanderen.
- Conceptnota Residentiële ouderenzorg: een échte thuis voor kwetsbare personen. (2018).
- Verschuere, B. H., K. (2016). *Welzijn in Vlaanderen: beleid, bestuurlijke organisatie en uitdagingen* (Vol. 4). Brugge: Die Keure.
- Besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2013 (BS 18 juni 2013) houdende het lokaal beleid kinderopvang, (2013).
- VVSG. (2019). Huis van het Kind. Retrieved from http://www.vvsg.be/sociaal_beleid_en_werk/welzijnsvoorzieningen/Kinderopvang/Pages/HuisvanhetKind.aspx
- Wayenberg, E., & Kuhlmann, S. (2018). Comparative Local Government Research: Theoretical Concepts and Empirical Findings from a European Perspective *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe* (pp. 841-863): Springer.
- Yin, R. K. (2009). Case study research: Design and methods (applied social research methods). *London and Singapore*: Sage.

////////////////////////////////////

11 APPENDIX 1: CODEERBOOM

