

# De Huizen van het Kind, binnen of naast een lokaal gezinsbeleid?

*Dirk Luyten*

*Gastdocent gezinsbeleid aan de opleiding gezinswetenschappen  
Beleidsadviseur lokale besturen – Studio Beleid*

## **Inhoud**

<b>1. Inleiding</b>	<b>174</b>
<b>2. Analyse van het beleidsprogramma Huizen van het Kind</b>	<b>175</b>
2.1 Wat krijgt men in het Huis van het Kind?	176
2.2 Doelgroep van het Huis van het Kind	179
2.3 Gebruikers van het Huis van het Kind	181
2.4 Hoe wordt het Huis van het Kind georganiseerd?	183
2.5 Hoe wordt het Huis van het Kind gefinancierd?	186
<b>3 Lokaal gezinsbeleid in opmars</b>	<b>188</b>
3.1 Lokaal sociaal beleid en lokaal gezinsbeleid	188
3.2 Aspecten van gezinsbeleid op lokaal niveau	191
3.3 Jeugdbeleid	193
3.4 Raden en overlegorganen	194
3.5 Gebiedsgericht geïntegreerd gezinsbeleid	195
<b>4 Chemie tussen Huizen van het Kind en het lokaal gezinsbeleid?</b>	<b>197</b>
4.1 Regisseur en/of actor	197
4.2 Over het werkingsgebied	198
4.3 Gebiedsgerichte werking	200
4.4 Expliciet lokaal gezinsbeleid	201
<b>5 Bronnen</b>	<b>203</b>

## 1. INLEIDING

Het voorontwerp van decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning en de daarbij horende memorie van toelichting nodigen uit tot een inhoudelijke analyse van het beleidsprogramma Huizen van het Kind. Gelet op vele aspecten die ‘nog open’ liggen moeten we daarbij soms eerder vragen stellen dan concrete antwoorden geven.

In een eerste paragraaf starten we met een algemene analyse van het beleidsprogramma Huizen van het Kind zoals dat in het voorontwerp en de memorie van toelichting voorligt. Dat gebeurt aan de hand van een vijftal inhoudelijke beleidsdimensies: product, doelgroep, gebruikersgroep, organisatie en financiering.

In een tweede paragraaf richten we onze aandacht op het lokaal gezinsbeleid zoals zich dat de voorbije jaren heeft ontwikkeld.

In de derde paragraaf stellen we de vraag of het voorliggend beleidsprogramma Huizen van het Kind zich niet eerder naast dan binnen het lokaal gezinsbeleid situeert.

Plaatsen we het voorontwerp in een breder perspectief, met name naast vroegere regelgeving dan krijgen we de indruk dat er zich een verschuiving voordoet in de rol die wordt toebedeeld aan het lokale bestuur. Waar in voorgaande regelingen – zoals het decreet van 2007 over de organisatie van opvoedingsondersteuning, het BVR houdende het lokaal beleid kinderopvang, het decreet van 2012 over de organisatie van kinderopvang van baby’s en peuters en het decreet van 2004 betreffende het lokaal sociaal beleid – de rol van het lokale bestuur uitdrukkelijk en uitvoerig staat beschreven lijkt die rol nu naar de achtergrond te verschuiven, zo niet te verdwijnen. Dit alles staat niet alleen in contrast met vroegere decreten en besluiten maar ook met een aantal feitelijke ontwikkelingen op het lokale niveau.

## 2. ANALYSE VAN HET BELEIDSPROGRAMMA HUIZEN VAN HET KIND

De Vlaamse Regering wenst met een decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning een stimulerende regelgevende basis te voorzien zodat alle (aanstaande) gezinnen de noodzakelijke, aan hun noden en vragen aangepaste en geïntegreerde dienstverlening op het vlak van preventieve gezinsondersteuning kunnen krijgen binnen een toegankelijk en herkenbaar samenwerkingsverband.<sup>1</sup> Hoe wil men dit ambitieus beleidsprogramma concretiseren?

### Over een inhoudelijke analyse

Als we vanuit het kenniscentrum Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen analyses maken van het gezinsbeleid hebben we daarbij aandacht voor vijf dimensies van beleid: de doelgroep, de gebruikersgroep, het product, de organisatie en de financiering. We stellen vijf vragen en elk antwoord geeft één beleidsdimensie weer. (Luyten, 2009)

Vragen over het programma	Dimensie
Wat krijgt men?	Product
Voor wie is het programma bedoeld?	Doelgroep
Wie maakt er feitelijk gebruik van?	Gebruikersgroep
Hoe is het georganiseerd?	Organisatie
Hoe wordt het gefinancierd?	Financiering

- Het product van een sociaal programma kan verschillende vormen (diensten, informatie, kansen,...) aannemen, en één sociaal programma kan verschillende producten leveren.
- Onder doelgroep verstaan we dat deel van de bevolking voor wie het programma eigenlijk bedoeld is. Het programma heeft een uitkeringsbasis. Het product kan worden toegekend op basis van een kenmerk (bv. leeftijd of huishoudtype), een bepaalde behoefte of een bepaalde verdienste.
- De personen die effectief gebruik maken van het programma zijn de gebruikers. De doelgroep en de gebruikers zijn niet dezelfde. Beide groepen komen niet met elkaar overeen. Sommigen die eigenlijk in aanmerking komen voor het programma maken er geen gebruik van en omgekeerd.

<sup>1</sup> Memorie van toelichting. Voorontwerp van het decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning, p.5.

- Met het programma worden bepaalde producten geleverd aan de gebruikersgroep. Om deze levering mogelijk te maken, is een bepaalde organisatie nodig. Bij een beleidsanalyse kan de aandacht gaan naar de organisatiestructuur, het personeel, de taakverdeling en de coördinatie van de taken, macht en inspraak.
- Bij het bekijken van de financiering van een programma kan men aandacht hebben voor zaken als kostprijs, financieringsbronnen en transfertsystemen. Een transfertsysteem is de wijze waarop middelen door bepaalde actoren aan een andere actor ter beschikking worden gesteld en welke voorwaarden daarbij gelden.

## 2.1. Wat krijgt men in het Huis van het Kind?

Het opzet van het beleidsprogramma Huizen van het Kind is het verstrekken van een aangepaste en geïntegreerde dienstverlening op het vlak van preventieve gezinsondersteuning. De term preventieve gezinsondersteuning krijgt hierbij een erg ruime invulling: *het geheel van maatregelen en aanbod dat gericht is op het bevorderen van het welbevinden van alle gezinnen met kinderen en jongeren, en aanstaande ouders met inbegrip van de ondersteuning op het vlak van opvoeding en preventieve gezondheidszorg*<sup>2</sup>.

Deze nieuwe invulling van preventieve gezinsondersteuning gaat verder dan de huidige definitie in het oprichtingsdecreet van Kind en Gezin. De decreetgever wil zich niet beperken tot het bestaande aanbod erkend en/of gesubsidieerd door Kind en Gezin, maar het domein openstellen voor alle initiatieven die gericht zijn op het bevorderen van het welbevinden van alle (aanstaande) gezinnen met kinderen.

Het blijft wel gaan over preventie. Preventie onderscheidt zich van hulpverlening en van curatie. Het heeft een tweezijdige betekenis: enerzijds het promoten van het positieve en het versterken van de draagkracht en anderzijds het vermijden van risico's en voorkomen van problemen<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Artikel 2, 8° van het Voorontwerp van decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning

<sup>3</sup> Memorie van toelichting. Voorontwerp van het decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning, p.7.

## Doelstellingen preventieve gezinsondersteuning

Met de preventieve gezinsondersteuning wil de decreetgever dat voor alle kinderen maximale gezondheids- en welzijnswinsten worden gerealiseerd door hen te ondersteunen op het gebied van welzijn en gezondheid.<sup>4</sup> Dat gebeurt door:

1. Aanstaande ouders en gezinnen met kinderen en jongeren gepast te ondersteunen op het vlak van gezondheid, de ontwikkeling en de opvoeding van hun opgroeiende kinderen;
2. De sociale, informele netwerken rondom gezinnen met kinderen en jongeren te bevorderen en te ondersteunen;
3. Risico's, problemen inzake gezondheid, ontwikkeling, opvoeding en onderwijs bij kinderen vroegtijdig op te sporen, op te volgen en/of te verwijzen;
4. Infectieziekten bij kinderen te voorkomen, onder meer door toediening van vaccinaties;
5. Te werken aan de versterking van kwetsbare aanstaande ouders en gezinnen met kinderen en jongeren in het kader van de bestrijding van kinderarmoede;
6. Door middel van sensibilisering en het promoten van ondersteunende maatregelen ten aanzien van aanstaande ouders en gezinnen met kinderen en jongeren bij te dragen aan het creëren van een gezinsvriendelijk klimaat in de gehele samenleving.

## Aanbod in het Huis van het Kind

Een Huis van het Kind is de wijze waarop lokaal vorm gegeven wordt aan het divers aanbod op het vlak van de preventieve gezinsondersteuning. Minimaal gaat het daarbij om aanbod van drie pijlers<sup>5</sup>:

1. Preventieve gezondheidszorg
2. Opvoedingsondersteuning
3. Activiteiten die tot doel hebben om ontmoeting en de sociale cohesie te bevorderen.

Ad 1. Preventieve gezondheidszorg wordt omschreven als het deel van de gezondheidszorg dat maatregelen en acties omvat die tot doel hebben de gezondheid te bevorderen, te beschermen of te behouden.

Ad 2. Opvoedingsondersteuning wordt omschreven als de laagdrempelige, geïntegreerde ondersteuning van opvoedingsverantwoordelijken bij de opvoeding van kinderen en jongeren.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Artikel 5 van het Voorontwerp van decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning

<sup>5</sup> Artikel 8 van het Voorontwerp van decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning

Ad 3. Het bevorderen van ontmoeting en de sociale cohesie wordt genoemd als derde pijler. Men wil cohesie of samenhang creëren tussen de gezinnen over socio-economische en etnisch-culturele grenzen heen. Het impliceert dat ieder Huis van het Kind zich op die manier dient te profileren dat het voor alle gezinnen, ongeacht de achtergrond, duidelijk is dat het aanbod er is voor ieder van hen. Via de Huizen van het Kind kunnen gezinnen op die manier steun en herkenning vinden bij elkaar.

Het aanbod uit elk van de drie pijlers, kan onder verschillende vormen worden aangeboden. Het huidig door Kind en Gezin erkend en gesubsidieerd aanbod wordt ondergebracht in dit decreet. Het gaat hier met name over de consultatiebureauwerking, de prenatale steunpunten, de opvoedingswinkels, de inloopteams, de expertisecentra kraamzorg en de verschillende projecten in het kader van opvoedingsondersteuning.<sup>7</sup>

Daarnaast laat de decreetgever de mogelijkheid om in de Huizen van het Kind ander aanbod op het gebied van de preventieve gezondheidszorg, verstrekt door middenveldorganisaties, lokale besturen, vrije beroepen enz. te organiseren.

Elk Huis van het Kind moet minimaal het volgende met een zekere regelmaat aanbieden<sup>8</sup>:

1. Preventieve medische consulten erkend of gesubsidieerd door Kind en Gezin;
2. Consulten uitgevoerd door de regioteamleden van Kind en Gezin;
3. Minimaal twee andere verschillende vormen van het aanbod bestaande uit ontmoeting, groepswork, laagdrempelige individuele ondersteuning of organiseren van een onthaal- en informatiepunt met inbegrip van het aanbod dat erkend of gesubsidieerd wordt door Kind en Gezin en verplicht moet aansluiten (de consultatiebureauwerking, de prenatale steunpunten, de opvoedingswinkels, de inloopteams, de expertisecentra kraamzorg, projecten in het kader van opvoedingsondersteuning).
4. Actief gebruik maken van de sociale kaart en cliënten waar nodig actief toelieden naar aanbod dat niet voorhanden is in het betreffende Huis van het Kind.

---

<sup>6</sup> Artikel 2, 7° van het Voorontwerp van decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning

<sup>7</sup> Memorie van toelichting. Voorontwerp van het decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning, p. 12.

<sup>8</sup> Artikel 12 van het Voorontwerp van decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning

## 2.2. Doelgroep van het Huis van het Kind

### Onderscheid doelgroep en gebruikers

We herhalen dat er een onderscheid is tussen doelgroep en gebruikers. Onder doelgroep verstaan we dat deel van de bevolking voor wie het programma eigenlijk bedoeld is. De groep van personen die effectief gebruik maakt van het sociale programma is de gebruikersgroep. Dit onderscheid is voor beleidsvoerders nuttig omdat in de praktijk de doelgroep en de gebruikersgroep vrijwel nooit met elkaar overeenkomen. Sommige personen of gezinnen die eigenlijk in aanmerking komen voor het programma maken er geen gebruik van en omgekeerd.

We verduidelijken met een schema. Hierin maken we een onderscheid tussen enerzijds de personen die wel en niet tot de doelgroep behoren en anderzijds tussen de personen die wel en niet tot de gebruikersgroep behoren. Combineren we beide opdelingen dan krijgen we een opsplitsing van de bevolking in vier groepen.

- Groep I heeft recht op het programma en gebruikt het ook.
- Groep II heeft geen recht op het programma maar gebruikt het toch.
- Groep III heeft recht op het programma maar gebruikt het niet.
- Groep IV heeft geen recht op het programma en gebruikt het ook niet.

Veel beleid is er op gericht om Groep I en Groep IV te vergroten door respectievelijk Groep III en Groep II te verkleinen (Luyten, 2012).

		Doelgroep	
		Heeft recht	Heeft geen recht
Gebruikersgroep	Maakt gebruik	Groep I	Groep II
	Maakt geen gebruik	Groep III	Groep IV

### Een brede doelgroep en aandacht voor maatschappelijk kwetsbaren

De preventieve gezinsondersteuning richt zich tot alle gezinnen met kinderen en jongeren, alsook tot aanstaande ouders<sup>9</sup>. Aanstaande ouders, ouders van jonge kinderen en ouders van jongadolescenten ervaren uiteenlopende ondersteuningsbe-

<sup>9</sup> Artikel 4 van het Voorontwerp van decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning

hoeften op het gebied van opvoeding en gezondheid. In de mate deze behoeften zich situeren binnen de preventie moeten ze terecht kunnen in een Huis van het Kind.<sup>10</sup>

Huizen van het kind hebben zo wat betreft de doelgroep een heel brede scope. Deze wordt evenwel onmiddellijk ingeperkt door de tweede zin van artikel 4 van het voorontwerp: *Het leeftijdsbereik van elk Huis van het Kind wordt bepaald door de specifieke kenmerken van het aanbod dat er georganiseerd wordt.*

Hier krijgen we een mooi voorbeeld van het onderscheid tussen een doelgroep en een gebruikersgroep. Mede door de concrete organisatie van het beleidsprogramma verenigt de doelgroep tot de gebruikersgroep.

Volgens de Memorie van toelichting (p. 8) doet de decreetgever geen afbreuk aan de initiële vooropstelling dat de Huizen van het Kind een breed leeftijdsbereik ambiëren, maar erkent hij de bestaande realiteit dat de preventieve gezinsondersteuning zich vandaag typeert als een heel gedifferentieerd aanbod met een verschillend doelgroepbereik. De Huizen van het Kind willen dit aanbod beter, toegankelijker en overzichtelijker in kaart brengen en ordenen. Dit zal zich echter nog niet meteen vertalen in een effectief bereik in elk Huis van het Kind van de prenatale periode tot 18 jaar.

Naast de algemene doelgroep heeft het decreet een bijzondere aandacht voor een specifieke doelgroep.<sup>11</sup> De preventieve gezinsondersteuning wordt namelijk, vertrekkend vanuit de idee van het progressief universalisme, opgebouwd als een getrappt systeem. Men creëert een aanbod dat voor iedereen beschikbaar is, maar waarbij een bijzondere aandacht gaat naar de ondersteuning van maatschappelijk kwetsbare groepen.

### **Actoren als doelgroep**

Niet enkel burgers maar ook organisatoren van een aanbod in de preventieve gezinsondersteuning kunnen eindgebruiker zijn van een Huis van het Kind. Het voorontwerp definieert gebruikers namelijk als: *alle natuurlijke personen of rechtspersonen die gebruik maken van het aanbod van de preventieve gezinsondersteuning,*

---

<sup>10</sup> Memorie van toelichting. Voorontwerp van het decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning, p. 8.

<sup>11</sup> Artikel 6 van het Voorontwerp van decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning



waaronder zowel aanstaande ouders, gezinnen met kinderen, als actoren.<sup>12</sup> Actoren zijn natuurlijke personen of rechtspersonen zijn die preventieve gezinsondersteuning organiseren of aanbieden.<sup>13</sup>

Als voorbeeld stelt men dat een organisatie die expertise heeft opgebouwd in een welbepaald aspect van de preventieve gezinsondersteuning die expertise ter beschikking kan stellen van andere organisatoren op het gebied van de preventieve gezinsondersteuning. Zo kan een andere actor een toelichting geven over pedagogisch handelen aan het personeel van een kinderdagverblijf.<sup>14</sup>

Uiteraard kan algemeen gesproken een beleidsprogramma rechtspersonen als doelgroep hebben maar hier leidt de combinatie tot wat onduidelijkheid. Om alles nog begrijpbaar te houden moet de decreetgever hierdoor ook op bepaalde plaatsen gaan spreken over *individuele* gebruikers. Er dreigt ook rolverwarring. Zijn de actoren dan ook een doelgroep van de Huizen van het Kind? Is men dan tezelfdertijd dienstverlener en doelgroep? Wanneer is men wat en wat is het onderscheid?

Zou men hier niet beter spreken over de mogelijkheid van het uitwisselen van expertise tussen actoren in het kader van of als een vorm van samenwerking tussen de actoren?

### 2.3. Gebruikers van het Huis van het Kind

Wat betreft het gebruik van de term gebruikers in het voorontwerp en de memorie van toelichting hebben we ook bedenkingen. Men wil het Huis van het Kind maximaal toegankelijk maken voor alle gezinnen door af te stemmen op de vragen en noden van de *gebruikers*.

Is het inderdaad de bedoeling dat men afstemt op de gezinnen die al effectief gebruik maken van het Huis van het Kind? Moet men eigenlijk niet afstemmen op de doelgroep? Dat is niet hetzelfde!

---

<sup>12</sup> Artikel 2, 2° van het Voorontwerp van decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning

<sup>13</sup> Artikel 1, 1° van het Voorontwerp van decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning

<sup>14</sup> Memorie van toelichting. Voorontwerp van het decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning, p. 6.

We lezen<sup>15</sup> dat om subsidie te ontvangen men moet aantonen dat men acties onderneemt ten aanzien van de gebruikers die nog niet worden bereikt. Volgens ons behoren gebruikers die niet worden bereikt niet tot de gebruikersgroep, maar tot de doelgroep. Er moet eigenlijk staan dat men acties onderneemt ten aanzien van gezinnen die behoren tot de doelgroep maar nog geen gebruiker zijn (Groep III uit ons schema).

De decreetgever streeft een zo groot mogelijk bereik van de doelgroep na. Door de verplichte aanwezigheid van de preventieve medische consulten en de consulten uitgevoerd door de regioteamleden van Kind en Gezin maakt men vanuit het hoge doelgroepbereik van deze werkingen een maximale toeleiding naar een breder aanbod mogelijk. Het vormt een opportuniteit om de brede doelgroep van alle ouders de weg naar het Huis van het Kind en de overige aanbodsvormen te laten vinden.<sup>16</sup>

Dat is zeer zeker, maar daar willen we wel aan toevoegen dat het hoge doelgroepbereik ligt bij de aanstaande moeders en de ouders met baby's. Het hoge bereik geldt momenteel niet voor ouders met grotere kinderen of met jongeren.

De decreetgever legt veel nadruk op een maximale toegankelijkheid.<sup>17</sup> Het gaat hierbij zowel om fysieke als psychologische toegankelijkheid en wordt begrepen als toegankelijkheid van elke aanwezige pijler in een Huis van het Kind (preventieve gezondheidszorg, opvoedingsondersteuning en het bevorderen van ontmoeting en de sociale cohesie). Waar preventieve gezondheidszorg voor bepaalde bevolkingsgroepen evident en aldus erg toegankelijk is, kan dit voor andere bevolkingsgroepen niet of in mindere mate het geval zijn. Ook ten aanzien van de andere twee pijlers is dezelfde redenering denkbaar. Het is de doelstelling van de decreetgever om door de oprichting van de Huizen van het Kind die drie pijlers samen te brengen en zo de toegankelijkheid ervan te bevorderen voor de doelgroep van aanstaande ouders en gezinnen met kinderen.<sup>18</sup>

Volgens ons gaat ook deze redenering misschien wel op voor ouders met jonge kinderen, maar minder voor ouders met al wat grotere kinderen of met jongeren.

---

<sup>15</sup> Artikel 14 van het Voorontwerp van decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning

<sup>16</sup> Memorie van toelichting. Voorontwerp van het decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning, p.11.

<sup>17</sup> Artikel 11, 1° van het Voorontwerp van decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning

<sup>18</sup> Memorie van toelichting. Voorontwerp van het decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning, p. 13.

## 2.4. Hoe wordt het Huis van het Kind georganiseerd?

Uit het voorontwerp blijkt dat een Huis van het Kind in eerste instantie een organisatorisch begrip is en moet worden begrepen als de benaming van een samenwerking.<sup>19</sup> Het duidt niet noodzakelijk op één fysieke plek, maar gaat om het concrete lokale samenwerkingsverband dat tot stand zal komen met de bedoeling bij te dragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen en principes omschreven in het decreet en kan gaan om één of meerdere fysieke locaties in functie van het lokale aanbod.

Of zoals we in de memorie van toelichting lezen: het grondplan van een Huis van het Kind wordt beschreven, maar de stijl, het interieur wordt vormgegeven door de aanwezige partners.<sup>20</sup>

### Organisatievorm

Het Huis van het Kind als functionele samenwerking is in principe aan geen formele vormvereiste verbonden. Er wordt met andere woorden geen verplichte rechtspersoon opgelegd. Ook voor de aanvraag van het logo moet het samenwerkingsverband aan geen enkele vormvereiste voldoen.

Indien een Huis van het Kind een subsidie wil is het anders. Enkel een rechtspersoon kan subsidie ontvangen.<sup>21</sup> Het samenwerkingsverband moet dan de vorm aannemen van een feitelijke vereniging of, een vereniging zonder winstoogmerk met een vertegenwoordiging van alle actoren die er op regelmatige basis een aanbod in organiseren.

### Werkingsgebied

Een Huis van het Kind kan zowel gemeentelijk, intragemeentelijk als intergemeentelijk georiënteerd zijn. Het voorontwerp spreekt zich niet uit over het aantal fysieke inplantingsplaatsen. Het werkingsgebied van een Huis van het Kind krijgt wel een bovengrens en een ondergrens. Het omvat minimaal het werkingsgebied van de huidige consultatiebureaus en maximaal een zorgregio niveau kleine stad.

---

<sup>19</sup> Artikel 7 van het Voorontwerp van decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning

<sup>20</sup> Memorie van toelichting. Voorontwerp van het decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning, p. 10.

<sup>21</sup> Artikel 14 §1,3° van het Voorontwerp van decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning

## Wat is een zorgregio kleine stad?

Het Vlaams Gewest is ingedeeld in zorgregio's. Dat gebeurt op verschillende niveau's. Hoe groter het niveau, hoe groter de zorgregio's zijn (en dus hoe minder verschillende zorgregio's er zijn). Men onderscheidt o.a. het niveau "regionale stad" (14 zorgregio's), het niveau "ziekenhuisregio's" (38 polen), het niveau "kleine stad" (60 zorgregio's), subniveau 1 (108 zorgregio's) en subniveau 2 (112 zorgregio's). Er zijn dus 60 zorgregio's niveau kleine stad.



Figuur 1 Indeling Vlaams gewest in zorgregio's niveau kleine stad (60 zorgregio's)  
(Vlaams Agentschap Zorg & Gezondheid, 2013)

Hiermee kennen we de bovengrens. De ondergrens is het werkingsgebied van een consultatiebureau. Momenteel zijn er 342 consultatiebureaus (Kind & Gezin, 2013).

Uit wat voorligt is niet helemaal duidelijk of er in de toekomst enkel nog Huizen van het Kind, met daarin de vroegere consultatiebureaus, overblijven of dat er daarnaast nog een reeks kleinere consultatiebureaus 'huidige vorm' blijft bestaan. Worden met andere woorden alle consultatiebureaus opgenomen in de Huizen van het Kind of blijven er een aantal in hun huidige vorm bestaan?

Dit betekent dus maximaal 342 en minimaal 60 Huizen van het Kind waarbij een Huis van het Kind in functie van het lokaal aanbod uit één of meerdere fysieke locaties kan bestaan.<sup>22</sup>

Volgens de memorie van toelichting (p. 10) zal de schaalgrootte van een Huis van het Kind mede bepaald worden door de aanwezige partners. De werkingsgebieden van de Huizen van het Kind kunnen niet overlappen. We lezen wel nergens dat de werkingsgebieden van de Huizen van het Kind voor Vlaanderen gebiedsdekkend moeten zijn.

<sup>22</sup> Memorie van toelichting. Voorontwerp van het decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning, p. 10.

## Betrekken van actoren

De decreetgever heeft het over actoren, die een rol opnemen in de preventieve gezinsondersteuning, samenbrengen in het Huis van het Kind<sup>23</sup>, maar omschrijft niet concreet over welke actoren het gaat.

Een aantal actoren zijn verplicht zich aan te sluiten. Het gaat hier om actoren reeds erkend en gesubsidieerd door Kind en Gezin (de consultatiebureauwerking, de prenatale steunpunten, de opvoedingswinkels, de inloopteams, de expertisecentra kraamzorg, projecten in het kader van opvoedingsondersteuning).

Naast die specifieke aanbodsvorm laat de decreetgever de mogelijkheid open om ander aanbod op het gebied van de preventieve gezinsondersteuning te laten aansluiten. De memorie van toelichting heeft het daarbij over een *veelheid aan actoren over verschillende sectoren heen en zowel bij middenveldorganisaties, vrije beroepen als lokale besturen*.<sup>24</sup>

De decreetgever ambieert de totstandkoming van een geïntegreerd aanbod preventieve gezinsondersteuning dat afgestemd is op lokale noden en behoeften<sup>25</sup> met het Huis van het Kind als een samenwerkingsverband dat zo veel mogelijk aansluit bij de wijze waarop door lokale besturen vorm gegeven wordt aan lokaal sociaal beleid. De Vlaamse Regering kan hierover nadere regels bepalen<sup>26</sup>.

Over lokale besturen wordt in het voorontwerp niet veel gesproken. De term lokaal bestuur wordt in het begin wel gedefinieerd<sup>27</sup>, maar verschijnt verder maar eenmaal, namelijk in het artikel 13<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Artikel 10 van het Voorontwerp van decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning

<sup>24</sup> Memorie van toelichting. Voorontwerp van het decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning, p. 8,11.

<sup>25</sup> Artikel 11 van het Voorontwerp van decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning

<sup>26</sup> Artikel 3 van het Voorontwerp van decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning

<sup>27</sup> Artikel 2 van het Voorontwerp van decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning

<sup>28</sup> Artikel 13, derde lid van het Voorontwerp van decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning: *Het samenwerkingsverband sluit zo veel mogelijk aan bij de wijze waarop door de lokale besturen vorm gegeven wordt aan het lokaal sociaal beleid. Bij de netwerkvorming wordt maximaal flexibel ingespeeld op de lokale realiteit. De Vlaamse Regering kan hierover nadere regels bepalen.*

Dit artikel 13 maakt de brug naar het lokaal sociaal beleid. De decreetgever benadrukt daarmee dat het samenwerkingsverband waar mogelijk ingebed wordt in of aansluit op de reeds bestaande structuren in het kader van het lokaal sociaal beleid. Men heeft het over flexibele netwerkvorming, waardoor bewegingen tot het smeden van een samenwerkingsverband in verschillende richtingen kunnen verlopen en waarbij het vanuit een lokale situatie mogelijk moet zijn om een Huis van het Kind tussen de diverse partners uit te bouwen.<sup>29</sup>

De actoren die aanbod samen brengen in een Huis van het Kind moeten zich openstellen ten aanzien van andere actoren die wensen aan te sluiten. Deze bepaling moet samen worden gelezen met de bepaling dat er slechts één Huis van het Kind kan bestaan in eenzelfde werkingsgebied.

### **Betrekken van de gebruikers**

Er is sprake van participatie van gebruikers.<sup>30</sup> Volgens de memorie van toelichting kunnen gebruikers hier zowel begrepen worden als individuele gebruikers als vertegenwoordigingsgroepen.<sup>31</sup>

Deze participatie moet de totstandkoming van een geïntegreerd aanbod preventieve gezinsondersteuning dat afgestemd is op de lokale noden en behoeften ten goede komen.

## **2.5. Hoe wordt het Huis van het Kind gefinancierd?**

### **Subsidie**

Hoe en door wie de Huizen van het Kind zullen worden gefinancierd en onder welke voorwaarden is nog niet duidelijk. In het voorontwerp is er sprake van een mogelijke Vlaamse subsidie. Er wordt daarvan een eerste algemeen kader geschetst. Het komt aan de Vlaamse Regering toe nadere regels te bepalen met betrekking tot de inhoud, organisatie, voorwaarden en procedure voor de erkenning en subsidiëring en dat binnen een kader van in meerjarenperspectief beschikbaar gestelde begrotingskredieten.

---

<sup>29</sup> Memorie van toelichting. Voorontwerp van het decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning, p. 16.

<sup>30</sup> Artikel 11 van het Voorontwerp van decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning

<sup>31</sup> Memorie van toelichting. Voorontwerp van het decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning, p. 14.

Algemeen wordt gesteld<sup>32</sup> dat een samenwerkingsverband een subsidie kan ontvangen op voorwaarde dat:

1. Het voldoet aan de voorwaarden op het niveau van het aanbod;
2. Het samenwerkingsverband andere actoren uit het werkingsgebied actief betreft bij het Huis van het Kind zodat het aanbod in overeenstemming is met de lokale noden en behoeften;
3. Het samenwerkingsverband de vorm aanneemt van een feitelijke vereniging of vzw;
4. Het samenwerkingsverband aantoont dat het:
  - Acties onderneemt om nog niet bereikte gebruikers te bereiken
  - Overlap tussen aanbod wegwerkt
  - Lacunes in het aanbod wegwerkt door het bundelen van middelen
  - Gebruikersparticipatie vorm geeft
  - Zorgafstemming organiseert
  - Voorziet in middelen om gecoördineerd en kwaliteitsvol te werken.

Doordat de huidige regelgeving inzake opvoedingsondersteuning wordt opgeheven zal het huidige subsidiesysteem voor opvoedingsondersteuning verdwijnen.

### **Naam en Logo**

De decreetgever voorziet in een benaming Huis van het Kind en in een daarbij horend logo. De benaming en het logo mogen slechts worden gebruikt als het aanbod en de samenwerking tussen de actoren beantwoordt aan een aantal voorwaarden<sup>33</sup>. Zo moet er een minimaal aanbod met een zekere regelmaat worden aangeboden, moeten een aantal voorzieningen verplicht aansluiten, moet men openstaan voor actoren die willen aansluiten en moet men bepaalde acties ondernemen. Aan de naam en het logo zijn geen subsidies verbonden.

---

<sup>32</sup> Artikel 14 van het Voorontwerp van decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning

<sup>33</sup> Artikel 12 en 13 van het Voorontwerp van decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning

### 3. LOKAAL GEZINSBELEID IN OPMARS

Met de Huizen van het Kind krijgt het gezinsbeleid een nieuw lokaal ankerpunt. In deze paragraaf gaan we wat dieper in op de wijze waarop het gezinsbeleid zich de voorbije jaren heeft gemanifesteerd op het lokaal niveau. In volgende paragraaf zullen we de Huizen van het Kind dan situeren binnen de hier geschetste ontwikkelingen.

Sinds de federalisering van België dreef het gezinsbeleid met de stroom van persoonsgebonden materies mee richting regio's. De neerwaartse verschuiving van bevoegdheden stopte evenwel niet bij de regio's. De verschuiving ging nog verder neerwaarts, richting lokaal niveau. Vele operationele taken worden door hogere overheidsniveaus (Vlaams en federaal) doorgeschoven naar de gemeenten en OCMW's. Het gezinsbeleid zit mee in deze evolutie. Gezinnen zijn binnen de lokale besturen zeker in opmars (Luyten, 2008).

Op lokaal niveau is er wat betreft gezinsbeleid nog steeds vooral sprake van een uitvoerend en 'aanvul'-beleid. Lokale besturen nemen maatregelen waarmee ze de Vlaamse kaders lokaal concreet invullen en/of die aanvullend zijn op Vlaams of federaal beleid. Het gezinsbeleid is op het lokaal niveau dikwijls nog wat gefragmenteerd. Wat wel eens ontbreekt, is een geïntegreerde visie op lokaal gezinsbeleid. Dit betekent niet dat men de positie en de mogelijkheden van de lokale besturen op het gebied van gezinsbeleid moet minimaliseren. Het lokale beleid kan daarbij heel wat gewicht in de schaal leggen. Zonder de rol van de verenigingen en organisaties uit het middenveld, de bedrijven en uiteraard de gezinnen zelf te willen minimaliseren is wat gemeente en OCMW doen of laten dikwijls erg bepalend.

Gemeenten kunnen ook een innoverend beleid voeren en proeftuin zijn voor nieuwe initiatieven en maatregelen. Lokale initiatieven kunnen zo het Vlaams beleid inspireren.

#### 3.1 Lokaal sociaal beleid en lokaal gezinsbeleid

Op het niveau van de organisatie van het aanbod beoogt de Vlaamse Gemeenschap met de oprichting van de Huizen van het Kind de totstandkoming van een geïntegreerd aanbod preventieve gezinsondersteuning dat afgestemd is op lokale noden en behoeften. Het Huis van het Kind wordt daarbij vooral beschouwd als een samenwerkingsverband dat *zo veel mogelijk* (onze cursivering) aansluit bij de wijze waarop door lokale besturen vorm gegeven wordt aan lokaal sociaal beleid. (artikel 11)



Het voorontwerp spreekt over lokaal sociaal beleid, maar wat bepaalt het decreet lokaal sociaal beleid zelf over samenwerking en de rol van het lokaal bestuur?

In de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid ging men daar erg ver in. De Vlaamse Regering ging er in 2001 (nog) van uit dat de gemeente en OCMW een centrale coördinatiefunctie moesten uitbouwen voor het globale welzijnsaanbod binnen een gemeente, inclusief de private sector.

Het decreet Lokaal Sociaal Beleid zelf trad in werking op 22 mei 2004. Het Lokaal Sociaal Beleid wordt in het decreet omschreven als het geheel van de beleidsbepalingen en acties van het lokale bestuur en de acties van lokale actoren, met het oog op het garanderen van de toegang van elke burger tot de rechten, vastgelegd in artikel 23 en 24 §3 van de grondwet. Het decreet is in grote lijnen gebaseerd op volgende krachtlijnen:

- Samenwerking en afstemming tussen gemeente en OCMW door één gezamenlijk Lokaal Sociaal Beleidsplan.
  - Het eerste lokaal sociaal beleidsplan moest worden opgemaakt in 2005.
  - In 2007 werd het tweede beleidsplan opgemaakt en dit voor een periode van zes jaar (2008-2013).
  - Sinds 4 juli 2012 is het Decreet Lokaal Sociaal Beleid aangepast door het wijzigingsdecreet betreffende het lokaal sociaal beleid. OCMW en Gemeenten zullen nog wel een gezamenlijk planningsproces moeten doorlopen, maar dat zal niet meer uitmonden in een apart Lokaal Sociaal Beleidsplan maar wel in hun respectievelijke meerjarenplannen.
- Het versterken van de coördinerende rol die het lokaal bestuur opneemt door de verdere uitbouw van netwerken met andere lokale actoren.
- Het uitbouwen van een Sociaal Huis waar het aanbod van de sociale dienstverlening van de gemeente en het OCMW wordt aangeboden op één duidelijke en herkenbare locatie.
- Concrete participatiemogelijkheden bieden aan organisaties, doelgroepen en burgers bij de ontwikkeling van een Lokaal Sociaal Beleid.

Laat ons eens naar de planning van het Lokaal Sociaal Beleid kijken en hoe gezinsthema's in de Lokaal Sociaal Beleidsplannen een plaats kregen. Uit een analyse van de VVSG van de eerste lokaal sociaal beleidsplannen (2006-2007) bleek dat gezin als een afzonderlijk beleidsitem daarin nog maar zelden voorkwam. Er was wel sprake van gezinsthema's, vooral dan kinderopvang en ook al opvoedingsondersteuning.

<b>Aanwezigheid van gezinsthema's in eerste LSB-plan</b>	<b>Aantal</b>
Gezin als thema	Minder dan 5 %
Kinderopvang, jeugd (sociaal) en opvoedingsondersteuning	62 %

In het tweede lokaal sociaal beleidsplan (2008-2013) was er een opmerkelijke toename van de aandacht voor gezinsthema's (Sannen & Van Regenmortel, 2009).

<b>Aanwezigheid van gezinsthema's in tweede LSB-plan</b>	<b>Aantal</b>
Gezinsbeleid algemeen	42 %
Kinderopvang	78 %
Opvoedingsondersteuning	27 %
Ander subthema gezin	2 %
Totaal aantal LSB-plannen met een gezinsthema	88 %

Dat had ondermeer te maken met de verplichting om het lokaal beleidsplan kinderopvang te integreren in het Lokaal Sociaal Beleidsplan. Maar er was meer aan de hand. Het gezinsbeleid als algemeen thema was in opmars. Er was ook toenemende aandacht voor één van de vormen van preventieve gezinsondersteuning met name de opvoedingsondersteuning. Het lokaal beleid inzake opvoedingsondersteuning was trouwens decretaal gekoppeld aan het Lokaal Sociaal Beleidsplan. Het decreet van 2007 over de organisatie van opvoedingsondersteuning – dat met het nieuwe decreet preventieve gezinsondersteuning zal worden opgeheven – stelt namelijk dat het lokaal overleg opvoedingsondersteuning het lokaal sociaal beleidsplan en de evaluatie ervan met betrekking tot de opvoedingsondersteuning voorbereidt.

De decreetgever wil dat het Huis van het Kind als een samenwerkingsverband zo veel mogelijk aansluit bij de wijze waarop door lokale besturen vorm gegeven wordt aan lokaal sociaal beleid, maar tezelfdertijd knipt hij de decretale link tussen de opvoedingsondersteuning met de lokale beleidsplanning wel door.

Van een coördinerende rol of het versterken van de coördinerende rol van het lokaal bestuur die in het lokaal sociaal beleid aan de orde is vinden we in het voorontwerp niets terug.

## 3.2. Aspecten van gezinsbeleid op lokaal niveau

### Opvoedingsondersteuning

De voorbije jaren is er op lokaal niveau heel wat aandacht gegaan naar de opvoedingsondersteuning. In aanloop van en na het decreet over de organisatie van opvoedingsondersteuning zijn er nieuwe lokale initiatieven, veelal met (financiële) steun van het lokale bestuur, ontstaan. In meer en meer gemeenten ziet men initiatieven rond opvoedingsondersteuning tot stand komen.

Het decreet opvoedingsondersteuning van 2007 heeft het op het lokale niveau over een lokale coördinator opvoedingsondersteuning en een lokaal overleg opvoedingsondersteuning. Verder subsidieert de Vlaamse regering de opvoedingswinkels die in de 13 centrumsteden en Brussel worden georganiseerd. Aan opvoedingswinkels buiten centrumsteden kan een kwaliteitslabel worden toegekend. Zoals reeds vermeld, wordt in het decreet van 2007 opvoedingsondersteuning ook gekoppeld aan het lokaal sociaal beleidsplan.

Momenteel heeft het merendeel van Vlaamse gemeenten een lokaal overleg opvoedingsondersteuning en erkennen de gemeenten over het algemeen het belang van lokale samenwerking inzake opvoedingsondersteuning. In het onderzoek van Nys naar de implementatie van het decreet van 2007 worden de resultaten van Sannen en Van Regemortel (2009) bevestigd. Het blijkt dat 29,5% van 304 gemeenten met een LSB-plan daarin het thema opvoedingsondersteuning opneemt en dat vertaalt in één of meerdere plannen/acties (Nys, 2010, p. 33). Daarnaast zijn er nog 6,2% die opvoedingsondersteuning wel vermelden maar dat niet concretiseren of acties aan verbinden. Verder staat opvoedingsondersteuning bij 71,8% van de respondenten (135/188) als thema op de agenda van een 'overleg- en/of beslissingsorgaan'.

Uit het onderzoek van Nys (2010, p. 59) blijkt verder dat op het moment van het onderzoek bij 80,3% van de respondenten sprake was van een overleg rond opvoedingsondersteuning: 34% had al een lokaal overleg opvoedingsondersteuning opgestart en in 46,3% was opvoedingsondersteuning een thema in een ander overlegorgaan. In 2012 zou elke Oost-Vlaamse gemeente over een lokaal overleg opvoedingsondersteuning beschikken.

### Lokaal beleid Kinderopvang

Het lokaal beleid kinderopvang vindt zijn oorsprong in het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2007 houdende het lokaal beleid kinderopvang. Dat besluit bepaalt dat het lokaal bestuur – in de praktijk het OCMW en de gemeente – zijn

taak inzake de lokale regie van de kinderopvang uitoefent in overleg met Kind en Gezin.

Het bepaalt verder dat het lokaal bestuur zijn lokaal beleid kinderopvang uitwerkt op basis van een lokaal beleidsplan kinderopvang, dat een onderdeel vormt van het lokaal sociaal beleidsplan. 284 gemeenten hadden op 31 december 2008 een door het lokaal bestuur goedgekeurd lokaal beleidsplan kinderopvang (Kind en Gezin, 2009). Vanaf 1 januari 2014 wordt het beleidsplan kinderopvang opgenomen in de meerjarenplannen van gemeenten en OCMW.

Naast de beleidsmatige en coördinerende rol van het lokale bestuur op het gebied van kinderopvang kan het ook zelf optreden als initiatiefnemer van kinderopvang. In de meeste gemeenten organiseren of ondersteunen gemeente of OCMW ook effectief kinderopvanginitiatieven.

Het onderstaande overzicht geeft een beeld van de rol die de lokale besturen spelen in de kinderopvang.

In de tabel staat de capaciteit openbare besturen (vnl lokale besturen) per voorzieningstype in absolute cijfers (situatie op 30/04/2009) (Luyten, 2012).

Voorzieningstype	Openbaar Bestuur	Privé Bestuur	Totaal
<b>Kinderdagverblijven</b>	5.275	10.891	<b>16.166</b>
<b>Diensten voor onthaalouders</b>	9.049	22.213	<b>31.262</b>
<b>Initiatieven voor buitenschoolse opvang</b>	18.206	8.628	<b>26.834</b>
<b>Buitenschoolse kinderopvang in aparte lokalen van kinderdagverblijven</b>	229	847	<b>1.076</b>
<b>Zelfstandige onthaalouders</b>	4	7.253	<b>7.257</b>
<b>Zelfstandige kinderdagverblijven</b>	1.540	24.131	<b>25.671</b>
<b>Zelfstandige buitenschoolse opvang</b>	795	1.827	<b>3.622</b>
<b>Totaal</b>	<b>36.098</b>	<b>75.790</b>	<b>111.888</b>

In de toekomst wordt de rol van de lokale besturen allicht nog versterkt. In het decreet van 20 april 2012 over de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters is er sprake van een lokaal loket kinderopvang. Het decreet bepaalt<sup>34</sup> dat het lokaal loket kinderopvang gestalte zal krijgen doordat binnen het lokaal overleg kinderopvang een initiatiefnemer wordt aangewezen of een structuur wordt gecreëerd om het lokaal loket kinderopvang te organiseren. Elke lokale actor die relevant is voor

kinderopvang, kan de organisatie op zich nemen. Als er geen initiatiefnemer wordt aangewezen of als er geen structuur wordt gecreëerd en een operationeel werkend lokaal loket kinderopvang ontbreekt, neemt het lokaal bestuur de organisatie ervan op zich. Het lokaal loket kinderopvang kan betrekking hebben op verschillende gemeenten binnen de grenzen van de zorgregio.

Wat dit lokaal loket kinderopvang precies gaat worden moet door de Vlaamse regering nog verder worden uitgewerkt.

### **Financiële ondersteuning van gezinnen**

In heel wat gemeenten vormen premies een onderdeel van het lokale gezinsbeleid. De concrete invulling daarvan kan sterk uiteenlopen. We hebben momenteel geen exact zicht op deze premies (bij geboorte en adoptie, huwelijk, samenwonen, ...). Verder moeten we zeker ook vermelden dat in België het leefloon door het lokaal bestuur, i.c. het OCMW wordt toegekend en uitgekeerd. Het OCMW zal of kan naast het leefloon nog andere steun uitkeren waardoor het lokaal bestuur momenteel een belangrijke rol speelt in het verstrekken van financiële steun aan achtergestelde gezinnen. Als er op lokaal niveau meer algemeen gesproken wordt van de ondersteuning van maatschappelijk kwetsbare groepen kan men niet naast de OCMW's kijken.

## **3.3. Jeugdbeleid**

Hoewel we het jeugdbeleid als geheel niet rangschikken onder het gezinsbeleid blijven verschillende aspecten van het jeugdbeleid aan te sluiten bij het gezinsbeleid.

De Vlaamse gemeentebesturen kunnen sinds 1994 gesubsidieerd worden voor het opstellen en uitvoeren van een jeugdbeleidsplan. Gemeentebesturen die hiervoor in aanmerking willen komen moeten daarvoor een jeugdbeleidsplan indienen dat telkens een periode van drie jaar omvat. De meeste steden en gemeenten gaan in op dat aanbod.

De decretale regeling voorziet ook in een extra ondersteuning van jeugdwerk met maatschappelijk kwetsbare kinderen en jongeren.

---

<sup>34</sup> Artikel van het decreet van 20 april 2012 over de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters is er sprake van een lokaal loket kinderopvang

Bij een aantal gemeenten ligt de problematiek van toegankelijkheid van het jeugdwerk iets gevoeliger. In hun gemeente zijn er net iets meer kinderen en jongeren die om bepaalde redenen hun weg niet vinden. Deze gemeenten kunnen gebruik maken van extra middelen. Daarmee moeten ze jeugdwerkinitiatieven ondersteunen die de toegankelijkheid van het jeugdwerk verhogen voor alle kinderen en jongeren en waarin wordt gewerkt met kinderen en jongeren die zich in een sociaal-cultureel of sociaal-economisch zwakke positie bevinden.

Alle gemeentebesturen die een jeugdbeleidsplan opmaken, moeten beschikken over een gemeentelijke jeugdraad.

### **3.4. Raden en overlegorganen**

#### **Gezinsraad**

Verschillende gemeenten hebben een gezinsraad. Op andere plaatsen is er een raad die ondermeer gezinsraad is. In sommige gemeenten is de gezinsraad de oudste gemeentelijke adviesraad, maar een gezinsraad is geen verplichting en blijkt ook geen constante te zijn. Op sommige plaatsen verschijnt er een gezinsraad die andere raden vervangt, op andere plaatsen is het juist omgekeerd. De gezinsraad kan de vorm aannemen van een gemeentelijke adviesraad die beraadslaagt over alle kwesties op gemeentelijk vlak die, hetzij rechtstreeks, hetzij onrechtstreeks, het gezin en het algemeen maatschappelijk welzijn aanbelangen.

De laatste jaren zijn kinderopvang en opvoedingsondersteuning dermate belangrijk geworden dat men hierrond veelal apart overleg tot stand zag komen.

#### **Lokaal overleg opvoedingsondersteuning**

Het huidige decreet opvoedingsondersteuning voorziet op het lokale niveau in een lokaal overleg opvoedingsondersteuning. Het zorgt, op basis van afstemming en samenwerking, voor de informatieverstrekking en de sensibilisering rond het opvoeden van kinderen en de vroegtijdige detectie van opvoedingsonzekerheid of opvoedingsproblemen. Het werkt mee aan de afstemming op bovenlokaal niveau van het aanbod aan opvoedingsondersteuning. Het lokaal overleg opvoedingsondersteuning bereidt het lokaal sociaal beleidsplan en de evaluatie ervan voor, met betrekking tot de opvoedingsondersteuning. Het ontwikkelt op basis van afstemming en samenwerking de acties rond opvoedingsondersteuning die voorheen in het lokaal sociaal beleidsplan waren opgenomen.

## Het lokaal overleg kinderopvang

Het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2007 houdende het lokaal beleid kinderopvang stelt dat het lokaal bestuur de samenstelling en de interne werking van het lokaal overleg kinderopvang vastlegt. Dit lokaal overleg kinderopvang adviseert het lokaal bestuur met betrekking tot het lokaal beleid kinderopvang en met betrekking tot de uitbouw van opvangvoorzieningen in de gemeente. Eind 2008 hadden 301 Vlaamse gemeenten het lokaal overleg kinderopvang erkend als gemeentelijke adviesraad kinderopvang. Dat komt overeen met 97,7% van de gemeenten in het Vlaamse Gewest (Kind en Gezin, 2009).

## Gemeentelijke jeugdraad

Ook iets over de gemeentelijke jeugdraad. Een jeugdraad is het officieel adviesorgaan van elk gemeentebestuur over alles wat kinderen en jongeren aanbelangt. Elke keer het gemeentebestuur een beslissing wil nemen over thema's die (rechtstreeks of onrechtstreeks) invloed hebben op kinderen en jongeren moeten ze het advies van de jeugdraad vragen. Een jeugdraad kan ook op eigen initiatief adviezen uitbrengen. Beslissingen die afwijken van het uitgebrachte advies moeten worden gemotiveerd.

Die beleidsbeslissingen gaan niet enkel over subsidies voor jeugdbewegingen en speelpleinen. Zo kan het gaan over fuifruimte, speelbossen, verkeersveiligheid, ... De gemeente moet advies vragen over jeugdverwante thema's, de jeugdraad kan daarnaast nog advies geven over alle ruimere onderwerpen.

## 3.5. Gebiedsgericht geïntegreerd gezinsbeleid

Uit het voorgaande blijkt hoe in verschillende regelingen het lokale bestuur een beleidsmatige rol krijgt toegewezen en hoe de lokale besturen die rol aan het invullen zijn. Daarnaast merken we op het lokale niveau een ontwikkeling die we lokaal gebiedsgericht gezinsbeleid hebben genoemd (Luyten, 2012). Het gaat hier over een ontwikkeling die niet zozeer van bovenuit wordt opgelegd maar eerder van onderuit, vanuit het lokale niveau zelf, tot stand komt.

Maatregelen die de Vlaamse overheid, de federale overheid of Europa nemen inzake gezinsbeleid hebben vooral betrekking op:

1. Diensten, hulpverlening en zorg
2. Financiële tegemoetkomingen aan gezinnen
3. Juridische en maatschappelijke positie van gezinnen en van kinderen en jongeren

Op het lokaal niveau zien we naast uitvoerende en aanvullende maatregelen die binnen dit schema passen ook een aantal ontwikkelingen die daarin minder of niet passen. Heel wat steden die de jonge gezinnen zien verhuizen naar de 'groene' rand, voeren een beleid gericht op het aantrekken (of behouden) van jonge gezinnen met kinderen. Naast de grote steden willen ook vele andere lokale besturen hun gemeente aantrekkelijk maken voor gezinnen. Ze willen een beleid voeren zodat gezinnen met kinderen er blijven of er komen wonen. Men ambieert te evolueren tot een gemeente met kind- of gezinsvriendelijke woonwijken of tot een gezinsvriendelijke of kindvriendelijke gemeente tout court.

Lokale besturen zetten dan een programma op van diensten en tegemoetkomingen, maar daarnaast komen ook meer en meer maatregelen ter sprake die betrekking hebben op wonen, woonomgeving, inrichten van de publieke ruimte, mobiliteit, verkeersveiligheid, ... Men gaat de publieke ruimte kindvriendelijk inrichten, men ontwikkelt speelweefsel doorheen de stad, men spreekt over gezinsvriendelijke woningen en men heeft toenemende aandacht voor nieuwe vormen van samenwonen.

Deze ontwikkeling sluit aan bij een internationale beweging die zich richt op kinderen en jongeren in steden, vanuit het idee dat deze kinderen extra kwetsbaar zijn vanwege bijvoorbeeld gebrek aan speel- en groene ruimte, onveilige verkeerssituaties of vervuiling. Unicef startte in 1996 het netwerk 'Child Friendly Cities' (CFC) en in 2001 participeerden al een tiental Vlaamse steden en twee provincies aan de bijeenkomsten van het Vlaamse Netwerk Kindvriendelijke Steden.

Deze ontwikkeling, die eigenlijk wat los staat van het Vlaams gestuurd gezinsbeleid, is interessant omdat ze op een heel andere manier gezinsondersteuning wil bieden en tegemoet wil komen aan de behoeften van gezinnen.



## 4. CHEMIE TUSSEN HUIZEN VAN HET KIND EN HET LOKAAL GEZINSBELEID?

In welke mate sluit het voorliggend concept van Huizen van het Kind aan bij geschetste ontwikkelingen van het lokaal gezinsbeleid?

### 4.1. Regisseur en/of actor

In het voorontwerp van decreet wordt er in feite naast het lokale bestuur gefietst. Van een gemeente of een OCMW met een centrale coördinatiefunctie voor het gezinsbeleid binnen een gemeente, inclusief de private sector is er geen sprake. In artikel 13 staat wel *'samenwerking sluit zoveel mogelijk aan bij wijze waarop door lokale besturen vorm gegeven wordt aan het lokaal sociaal beleid ...'*. Maar in hetzelfde voorontwerp wordt door het opheffen van vroegere regelingen<sup>35</sup> de bestaande decretale binding tussen de opvoedingsondersteuning en de lokale beleidsplanning doorgeknipt en verdwijnen de bestaande lokale overlegstructuren.

Een rol als regisseur lijkt niet weggelegd voor het lokaal bestuur, zelfs een rol als actor is niet vanzelfsprekend. Er kan geen uitsluitel worden gegeven in hoeverre lokale besturen zich aangesproken zullen weten door de eventuele incentives (tot op heden niet bekend), of, als ze dat wensen, ze wel een belangrijke actor kunnen zijn en blijven.

Hiermee lijken we af te drijven van de rol die het lokaal bestuur krijgt toegewezen in het decreet lokaal sociaal beleid, de rol die het lokaal bestuur krijgt met betrekking tot kinderopvang en de rol die het lokaal bestuur 'kreeg' (?) m.b.t. opvoedingsondersteuning.

De decreetgever creëert met de Huizen van het Kind een aangepaste organisatie voor de preventieve medische consulten, de consulten uitgevoerd door de regio-teamleden van Kind en Gezin en andere voorzieningen erkend en gesubsidieerd door Kind en Gezin. Andere actoren kunnen zich daarbij aansluiten.

Men kan zeggen dat het lokale bestuur zich daarmee niet teveel te bemoeien heeft. Anderzijds was de opvoedingsondersteuning al wel degelijk een lokaal beleidsitem.

---

<sup>35</sup> Artikel 27 van het Voorontwerp van decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning

Verder worden de doelstellingen van de preventieve gezinsondersteuning dusdanig verruimd en is het samenwerkingverband dat men wil creëren tussen actoren zo breed dat men moeilijk kan volhouden dat men hiermee niet het lokaal sociaal beleidsterrein betreedt. Allicht wil Kind en Gezin (i.c. De Vlaamse Gemeenschap) niet graag afstand doen van zijn huidige prerogatieven maar dat hoeft niet te betekenen dat het lokaal beleidsniveau wordt genegeerd.

Het is interessant om met het voorontwerp in het achterhoofd de omzendbrief van minister Jo Vandeurzen betreffende Vlaamse beleidsdoelstellingen bij de uitvoering van het decreet betreffende het lokaal sociaal beleid voor de periode 2014-2019 te herlezen. Hierin schrijft de minister dat het lokaal bestuur vaak de regierol opneemt. Dat dit soms decretaal geregeld is, dan wel berust op de algemene en open bevoegdheden van de lokale besturen. Behalve regisseur blijkt het lokale bestuur evenwel ook actor. De minister vindt het cruciaal dat het lokaal bestuur zich duidelijk positioneert, ofwel als regisseur, ofwel als actor: *‘transparantie m.b.t. de rol en het mandaat is een cruciale voorwaarde voor een vertrouwenwekkende dialoog met andere actoren’*. (Vandeurzen, 2012)

De minister raakt hier een interessante discussie aan.

Is het de bedoeling dat met de Huizen van Kind niet het lokaal bestuur, maar wel Kind en Gezin de regierol toegewezen krijgt? Is de rol van Kind en Gezin dan regisseur, of actor, of regisseur én actor? En in hoeverre geldt de opmerking van de minister dan ook voor Kind en Gezin?

Wordt in het voorontwerp het lokaal bestuur niet buiten spel gezet, zeker als regisseur en misschien ook als actor?

## 4.2. Over het werkingsgebied

Een Huis van het Kind kan zowel gemeentelijk, intragemeentelijk als intergemeentelijk georiënteerd zijn.<sup>36</sup>

De decreetgever spreekt zich niet uit over het aantal fysieke inplantingsplaatsen dat nodig is om voldoende toegankelijke dienstverlening te organiseren. Het aantal Huizen van het Kind ligt niet vast. Dat sluit aan bij hoe opvoedingswinkels tot ontwikkeling kwamen: soms één per stad of gemeente, soms één over verschillende gemeenten heen (al dan niet met verschillende antennenpunten in de verschillende gemeenten).

---

<sup>36</sup> Memorie van toelichting. Voorontwerp van het decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning, p. 12.

## **Intergemeentelijke samenwerking**

In zijn omzendbrief betreffende het lokaal sociaal beleid voor de periode 2014-2019 (Vandeurzen, 2012) moedigt minister Jo Vandeurzen intergemeentelijke samenwerking aan. De Vlaamse regering stimuleert lokale besturen om netwerken en samenwerkingsverbanden uit te bouwen met het oog op onderlinge afstemming, efficiëntieverhoging van het aanbod, expertise-uitwisseling en aanpak en organisatie van preventieve acties. In de omzendbrief worden daarbij de zorgregio's als geografische indeling richtinggevend genoemd.

Ook in het decreet over de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters is er sprake van zorgregio's. Een lokaal loket kinderopvang kan betrekking hebben op verschillende gemeenten binnen de grenzen van een zorgregio.

In Vlaanderen wordt samenwerking tussen gemeenten inderdaad niet enkel mogelijk gemaakt (zie Decreet Intergemeentelijke samenwerking), maar in bepaalde gevallen ook sterk aangemoedigd. Vlaanderen gaat er daarbij vanuit dat de bestuurskracht van de gemeenten door samenwerking kan verhogen.

## **Verrommeling op het tussenniveau**

Maar naast de mening dat samenwerking voordelen meebrengt, is er de vaststelling van een bestuurlijke verrommeling op intermediair niveau. Met deze term duidt men op een wirwar van structuren, gebiedsindelingen en overlegorganen en allerhande formele en informele samenwerkingsverbanden tussen lokale besturen en andere organisaties. De veelheid aan samenwerkingsverbanden en intermediaire structuren, kan ook leiden tot minder coördinatie, transparantie, democratische aansturing, efficiëntie en effectiviteit. Die vaststelling is trouwens een ondertoon in het actuele debat over de Vlaamse interne staatshervorming. Om de verrommeling tegen te gaan wil de Vlaamse regering in elke beleidssector het aantal interveniërende bestuurslagen verminderen. Daarenboven wil men afstreven op een drastische vereenvoudiging van het intermediaire veld (Bourgeois, 2010).

Dreigt men door het werkingsgebied onduidelijk te houden en bijvoorbeeld niet te koppelen aan het gemeentelijk niveau met de Huizen van het Kind niet terecht te komen in het onbestemde verrommelde tussenniveau waar men met de Vlaamse staatshervorming toch zo graag komaf wil maken?

Men heeft het bij de Vlaamse interne staatshervorming ook over (democratische) politieke controle. Hoe is dat gesteld met de Huizen van het Kind? Hoe verloopt de lokale politieke controle over de Huizen van het Kind? Of is daar geen sprake van?

Men mag terecht opmerken dat bepaalde gemeenten momenteel te klein zijn om de geschetste neerwaartse verschuiving van taken en bevoegdheden nog aan te kunnen en dat er zich op het lokale niveau in toenemende mate een schaalproblematiek voordoet. Persoonlijk geloven we dat intergemeentelijke samenwerking misschien een voorlopige maar zeker geen definitieve oplossing kan zijn voor de schaalproblemen waar kleinere Vlaamse gemeenten momenteel mee kampen. Zelf verwachten wij ten gronde meer van een schaalvergroting, met andere woorden van een nieuwe fusie van gemeenten.

Als men bij een toekomstige fusie van gemeenten zou uitgaan van het zorgniveau kleine stad, dan is de decreetgever natuurlijk niet enkel goed, maar zelfs visionair bezig.

### **4.3. Gebiedsgerichte werking**

We hebben gewezen op het lokaal gebiedsgericht gezinsbeleid dat van onderuit, vanuit het lokale niveau zelf, tot stand komt en waarbij men vanuit het lokaal beleid aandacht krijgt voor wonen, woonomgeving, publieke ruimte, wijkontwikkeling. Misschien toch ook aspecten die relevant kunnen zijn in preventieve gezinsondersteuning als dat beschreven wordt als het geheel van maatregelen en aanbod dat gericht is op het bevorderen van het welbevinden van alle gezinnen met kinderen en jongeren en aanstaande ouders.<sup>37</sup>

Het concept Huizen van het Kind gaat niet erg mee in deze trend. Het concept vertrekt vooral vanuit het perspectief van diensten en dienstverlening en niet vanuit een perspectief van buurt- of wijkontwikkeling.

Als er woorden vallen als ontmoeting, sociale cohesie moet men misschien meer de kaart durven trekken van een meer geïntegreerd en gebiedsgericht gezinsbeleid waar er naast aandacht voor de noodzakelijk voorzieningen ook aandacht is voor wonen, woonomgeving en sociaal leven. Meer aandacht voor de gezinsvriendelijkheid van de woonwijk als een vorm van preventieve gezinsondersteuning. Men kan hierbij misschien te rade gaan bij de ontwikkelingen inzake brede scholen die men in het onderwijs ziet.

---

<sup>37</sup> Artikel 2, 8° van het Voorontwerp van decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning

## 4.4. Expliciet lokaal gezinsbeleid

Het kenniscentrum Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen houdt al een tijdlang een pleidooi voor een expliciet gezinsbeleid (HIG, 2008). Het helpt als men daarbij vertrekt van doelstellingen die men duidelijk formuleert.

Voor het kenniscentrum HIG is gezinsbeleid het overheidsbeleid dat gericht is op het goed functioneren van alle gezinsleden en het gezin als geheel. Het gaat om kinderen, hun ouders en het hele gezin. Het gezinsbeleid moet er vooral op gericht zijn het samenleven van mensen in een min of meer duurzaam gezinsverband te bevorderen en te ondersteunen, en tevens te bewaken dat ieder gezinslid ook als persoon tot ontplooiing kan komen.

Een expliciet gezinsbeleid is voor het kenniscentrum HIG ook een geïnstitutionaliseerd beleid.

Dit vereist dat de politieke verantwoordelijkheid inzake gezinsbeleid aan bepaalde leden van het bestuur (ministers, schepenen, ...) wordt toegewezen, dat aan het gezinsbeleid een plaats wordt gegeven in de beleids- en planningsnota's, dat er een bestuurlijk kader is aan wie de uitvoering van het beleid wordt opgedragen en dat op het betreffende niveau gezinsparticipatie- en adviesorganen worden geïnstalleerd.

Wij pleiten voor een expliciet gezinsbeleid op alle overheidsniveaus, waarbij het gevoerde gezinsbeleid gerelateerd wordt aan de specifieke gezinsbevoegdheden van het betreffende overheidsniveau.

We stellen vast dat de uitvoering van het gezinsbeleid tegenwoordig meer en meer concreet wordt ingevuld en gerealiseerd op het lokale niveau. Daarom vragen we al geruime tijd bijzondere aandacht voor een expliciet gezinsbeleid, met duidelijke doelstellingen, op het niveau van de lokale besturen (HIG, 2008, p. 115). Institutioneel kan dat via een bevoegde schepenen en een gezinsraad. Daarbij is het groeperen van de diverse beleidsthema's met betrekking tot gezinnen (zoals het overleg kinderopvang en het overleg opvoedingsondersteuning) aangewezen.

Opvallend is dat in het voorliggend concept van Huizen van het Kind heel veel ontbreekt van wat wij expliciet gezinsbeleid op lokaal niveau hebben genoemd.

Het beleid inzake Huizen van het Kind wordt niet geïnstitutionaliseerd. Er wordt geen verbinding gelegd met lokale politieke verantwoordelijken, er wordt geen

plaats gegeven in de lokale beleids- en planningsnota's, er is geen lokaal bestuurlijk kader waaraan de uitvoering van het beleid wordt opgedragen, er wordt geen verbinding gelegd met lokale gezinsbeleidsparticipatie- en adviesorganen.

Is het geen gemiste kans dat men geen aanzet zoekt tot het meer groeperen op lokaal niveau van diverse beleidsthema's met betrekking tot gezinnen en verschillende vormen van overleg?

Zo blijft het toch zeer opmerkelijk dat er geen enkele relatie wordt gelegd met de kinderopvang noch met het lokaal overleg kinderopvang, noch met het lokaal loket kinderopvang, dat lokaal overleg opvoedingsondersteuning verdwijnt, dat als het toch ook over jongeren gaat er niet wordt gesproken over de Jeugdraad, dat als het over maatschappelijk kwetsbare groepen gaat er niet over het OCMW wordt gesproken. En dat allemaal terwijl men nu al in de praktijk diverse aansluitingen en integratie tot stand ziet komen (Nys, 2010, p. 59).

Het concept van Huizen van Kind zoals dat voorligt in het voorontwerp van decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning situeert zich zo niet binnen maar naast het lokaal gezinsbeleid.

## 5. BRONNEN

- Voorontwerp van decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning
- Memorie van toelichting. Voorontwerp van decreet houdende de organisatie van preventieve gezinsondersteuning
- Decreet van 13 juli 2007 over de organisatie van opvoedingsondersteuning
- Decreet van 20 april 2012 over de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters
- Besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2007 houdende het lokaal beleid kinderopvang
- Decreet van 4 juli 2012 tot wijziging van het decreet betreffende het lokaal sociaal beleid
- Decreet van 19 maart 2004 betreffende het lokaal sociaal beleid
- Memorie van toelichting. Voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid

BOURGEOIS, G. (2010). *Mededeling aan de Vlaamse Regering. Betreft: Interne Staatshervorming - Plan van aanpak -Opstart sectorale inventarisatie en formuleren van voorstellen*. Brussel: Vlaamse Regering.

HIG. (2008). *Gezinnen in opmars? Gezinsbeleid in Vlaanderen 2006-2007*. Brussel: HIG-HUB.

Kind & Gezin. (2013, januari 30). *Presentatie: Dienstverlening van Kind en Gezin*. Opgehaald van Kind & Gezin: <http://www.kindengezin.be/img/dienstverlening-kg.pdf>

Kind en Gezin. (2009). *Jaarverslag kinderopvang 2008*. Brussel: Kind en Gezin.

LUYTEN, D. (2008). Lokaal gezinsbeleid in Vlaanderen. In HIG, *Gezinnen in opmars? Gezinsbeleid in Vlaanderen. 2006-2007* (pp. 65-110). Brussel: HIG-HUB.

LUYTEN, D. (2009). Hoe het gezinsbeleid analyseren? In G. Jennes, D. Luyten, K. Emmerly, & K. Nys, *Gezinsbeleid in 2008. Opvoedingsondersteuning op de agenda geplaatst*. Brussel: HIG-HUB.

LUYTEN, D. (2012). Gebiedsgericht geïntegreerd gezinsbeleid. Solidaire vormen van samenleven als beleidsdoelstelling op het lokale niveau. In HIG, *Gezinsbeleid in 2006-2011. Van het gezin naar ouderschap als hoeksteen van de samenleving?* (pp. 181-232). Brussel: HIG-HUB.

LUYTEN, D. (2012). *Gezinsbeleid en participatie van gezinnen: beleidsplanning en bevoegdheidsverdeling*. Brussel: HIG-HUB.

NYS, K. (2010). *Implementatie van het decreet opvoedingsondersteuning op lokaal niveau. Opdracht uitgevoerd voor Kind en Gezin (Bestek 2010-007)*. Brussel: Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen – HUBrussel. ([http://www.hig.be/documenten/Onderzoeksrapport\\_Implementatie\\_decreet\\_OO.pdf](http://www.hig.be/documenten/Onderzoeksrapport_Implementatie_decreet_OO.pdf))

SANNEN, L., & VAN REGENMORTEL, T. (2009). *Lokaal sociaal beleid: de intenties onder de loep. Beleidplananalyse 2008-2014*. Leuven: HIVA.

VANDEURZEN, J. (2012). *Omzendbrief. Vlaamse beleidsdoelstellingen bij de uitvoering van het decreet betreffende het lokaal sociaal beleid voor de periode 2014-2019*. Brussel: Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

Vlaams Agentschap Zorg & Gezondheid. (2013, januari 30). *Zorgregio's*. Opgehaald van Vlaams Agentschap Zorg & Gezondheid: [http://www.zorg-en-gezondheid.be/Beleid/regelgeving/Zorgregio-s/#vlaams\\_gewest](http://www.zorg-en-gezondheid.be/Beleid/regelgeving/Zorgregio-s/#vlaams_gewest)

VYNCKE, J. (2012). *Kindvriendelijke steden een verkennend onderzoek. Nieuwbrief kind en ruimte nr. 39*. Opgeroepen op februari 22, 2012, van Onderzoekscentrum Kind & Samenleving: <http://www.k-s.be>