

Nummer 51, 19 september 2011. ISSN 2031-0293

Perrine Humblet

De Brusselse demografische groei en de ongelijke toegang tot de kleuterschool

Vertaling: Maarten Croes

Hoe staat het met de gelijke sociale toegang tot de kleuterschool, de belangrijkste toegangspoort tot het onderwijssysteem? In Brussel bedreigt de demografische groei, gecombineerd met de sociale en economische kloof de toegang voor allen tot de kleuterschool. De vraag naar preschooling begint vanaf de leeftijd van 2,5 jaar en is bijna veralgemeend in het gewest terwijl het aantal kinderen gevoelig steeg en dat vooral in de armere gemeenten. In de studie worden de statistieken geanalyseerd in verband met het schoolbezoek per gemeente en wordt aangetoond dat in veel zones de verzadiging van de kleuterscholen veralgemeend is, en dat ondanks het openstellen van 300 extra klassen sinds 2000-2001. Deze situatie zorgde ervoor dat de organiserende instanties een aantal nieuwe inschrijvingsregels uitvaardigden, vooral in de eerste kleuterklas en de onthaalklas. Een verkennende kwalitatieve studie toont aan dat deze reglementen niet los staan van de sociale en culturele omstandigheden van de gezinnen. Zij vormen de basis van een onbillijk toegangssysteem tot de kleuterschool ten nadele van de gezinnen waarvan de kinderen het meest nood hebben aan een kennismaking met het schoolleven vanaf de kleuterklas. Bovendien beperken ze ook de toegang tot de kinderopvang, aangezien ze vaak de instapleeftijd voor de kleuterklas verlaten naar 3 jaar en meer.

Perrine Humblet is doctor in de wetenschappen van volksgezondheid. Ze is docente bij Ecole de Santé Publique van de Université libre de Bruxelles. Haar onderzoek handelt over het beleid en de programma's over de eerste kinderjaren en over de bepalende sociale factoren van de gezondheid. Ze is expert van het Observatoire de l'Enfant van het Brussels Gewest en van internationale organisaties (Netwerk over de wijze van kinderopvang, Europese Commissie ; OESO ; UNESCO). Ze publiceerde onlangs Meulders D, Humblet P, Maron L, & Amerijckx G (2010). Politiques publiques pour promouvoir l'emploi des parents et l'inclusion sociale. *Brussel : federaal wetenschapsbeleid, Reeks Société et avenir, Academia Press.*

Perrine Humblet, +32(0)2 555 40 61, phumblet@ulb.ac.be

Christophe Mincke (Redactiesecretaris), +32(0)2 211 78 22 / +32(0)473 21 02 65, mincke@fusl.ac.be

Inleiding

1. Een recente studie over de omstandigheden waarin de kinderjaren in het Brussels gewest beleefd worden, legde de nadruk op de bevolkingsaan groei en stelde de vraag naar de impact van die omstandigheden op de vroege kinderjaren in een gewest waar de sociale, economische en culturele polarisatie erg uitgesproken is (DUSSART en MOTTINT, 2007). De vraag waarrond deze studie is opgebouwd, is die naar de mate waarin deze context de gelijke toegang tot de kleuterschool beïnvloedt. Uitgangspunt is het principe dat de mogelijkheid om naar een kleuterschool te gaan gegarandeerd moet zijn door de beschikbaarheid en de toegankelijkheid van de diensten en niet mag worden beïnvloed door bepaalde kenmerken van het kind of zijn familie.
2. De kleuterschool is in België de belangrijkste toegangspoort tot het onderwijssysteem. Het is een volledig apart niveau dat, samen met het lager onderwijs, het basisonderwijs vormt. Het wordt beschouwd als een noodzakelijke stap om bepaalde basiscompetenties te verwerven; de kleuterschool is gratis en toegankelijk voor iedere kleuter vanaf 2,5 jaar, maar niet verplicht. In Europa is België een koploper met een gemiddelde participatiegraad die met de besten kan wedijveren (Eurydice, 2009). In 2002 werd in Barcelona een Europese doelstelling vastgelegd voor het schoolbezoek voor kinderen van ouder dan 3 jaar. Die doelstelling haalt België al sinds ettelijke jaren (UNICEF, 2008). Dit hoge cijfer is te danken aan een groot schoolaanbod enerzijds en een grote vraag naar preschool onderwijs anderzijds. Het subsidiemechanisme dat het mogelijk maakt om het aanbod aan te passen aan de vraag, door zich te baseren op het aantal ingeschreven kinderen is daar niet vreemd aan. Dit systeem is immers geldig voor het basisonderwijs in

zijn geheel en houdt er geen rekening mee dat er op kleuterschoolniveau nog geen schoolplicht is.

3. Deze studie verdiept de impact van de Brusselse demografische context op de toegang tot de kleuterschool (IBSA, 2010). Ze staat stil bij de vraag of een plots tekort aan plaatsen een negatieve invloed kan hebben op de gelijke toegang tot het onderwijs. De vraag leunt aldus aan bij het manifest 'Armoede en Onderwijs, welke prioriteiten?' van de *Délégué général des droits de l'enfant*¹. Om er een antwoord op te vinden kunnen we terugvallen op de ervaringen opgedaan in het kader van de kinderopvang en kindercrèches waar het tekort aan plaatsen blijft voortduren. In die context en zonder rekening te houden met het feit dat niet voldaan wordt aan de vraag van een minderheidsgroep van de bevolking, volgt daaruit een sociale ongelijkheid in de toegang tot de bestaande diensten. In algemene termen kunnen we stellen dat, bij gelijke noden, het gebruik van onthaalstructuren minder frequent is bij de minst begunstigde gezinnen. De verklaring ligt tegelijkertijd in individuele factoren aan de vraagzijde als in contextuele factoren in verband met de kenmerken van het onthaalaanbod en het beheer van de etablissementen.

4. Op het individuele niveau legt men er de nadruk op dat de meest goeude gezinnen vaker zullen kiezen voor de meest kwaliteitsvolle onthaalstructuren en zij maken er gebruik van in vaak voordeligere omstandigheden voor het kind (HUSTON et al., 2002). Dit proces wordt alleen maar nijpender wanneer er sprake is van plaatstekort aangezien de gezinnen van hoger opgeleiden beter geïnformeerd zijn over het plaatstekort en ze hun kinderen op adequatere wijze zullen inschrijven op de wachtlijsten (MAHIEU, 2005).

5. Op contextueel vlak is het dienstenaanbod een selectie criterium. Er werd benadrukt dat in Brussel de families met een laag studieniveau en migrantenfamilies slachtoffer zijn van een niet-bedoelde selectie, die deels te wijten is aan het slechte niveau van de openbare diensten in hun woonbuurten en deels aan bepaalde keuzecriteria waarbij families

¹ <http://www.dgde.cfwb.be/index.php?id=3043>

waarvan de twee ouders werken, bevoordeeld worden (VANDEN-BROECK et al., 2008). In een studie die gevoerd werd in Brussel, bleek de organisatie van wachtlijsten voor de kinderopvang ook effecten te hebben op de sociale selectie van de ingeschrevenen (LORANT, 1996a, b). Verder werd ook al aangetoond dat in België de sociale ongelijkheid in het gebruik uitgesprokener was naarmate het tekort aan opvangplaatsen in de woonplaats groter was (FARFAN-PORTET, 2010).

6. Welke zouden de sociale gevolgen zijn van een tekort aan plaatsen in de kleuterschool? Dit is een erg pertinente vraag aangezien de sociale en economische ongelijkheid voor kinderen in het Gewest erg groot is en aangezien er een grote bevolkingsgroep is die noch het Frans, noch het Nederlands als moedertaal heeft. (JANSSENS, 2008). Om op de vraag te antwoorden zullen we eerst de toestand beschrijven op basis van regionale en gemeentelijke indicatoren over de vraag en het aanbod. Daarna zullen we de kwestie van de gelijke toegang aansnijden aan de hand van een analyse van de mechanismen die de inschrijving in de scholen beïnvloeden, wanneer er een tekort werd vastgesteld door de betrokkenen. Er zal ook een link gelegd worden met de sector van de kinderopvang.

Groei van de bevolking en van de schoolgaanden in het kleuteronderwijs

7. In het Brussels gewest beheren de Franse en Vlaamse gemeenschap hun onderwijssystemen goed afgescheiden. Dat leidt ertoe dat bepaalde organisatiekenmerken, zoals het omkaderingsniveau en de financiering, kunnen variëren (JANSSENS et al., 2009). De grondwettelijke vrijheid van onderwijs en vrijheid van keuze voor de gezinnen zorgen ervoor dat ze hun kind naar de school van hun keuze kunnen sturen. Voor de Brusselse bevolking is de onderwijsmarkt vrij ingewikkeld: er zijn niet alleen twee verschillende onderwijssystemen, maar die hebben ook hun eigen netwerk en er zijn bovendien verschillen in de 19 autonome gemeenten. De Franse gemeenschap heeft in Brussel een

« marktaandeel » van 80% van de schoolgaanden, en de Vlaamse gemeenschap ongeveer 20%. We laten de privéscholen en de vier Europese scholen hierbij buiten beschouwing.

8. De demografische context van het gewest wordt gekenmerkt door een stijging van de geboortegraad en door een emigratie van oudere personen (Federaal planbureau, 2008). Nog kenmerkend voor het gewest is dat er een belangrijk aantal geboorten niet geregistreerd werden in het Rijksregister: het gaat hier over de kinderen van kandidaat-vluchtelingen, of van personen in een onwettige situatie. Zo waren er in 2007 456 geboorten waarvoor er een attest werd afgeleverd door de gezondheidsdiensten in het Brussels gewest en waarvoor er geen registratie was in het Rijksregister (OGW, 2010).

9. Volgens de vooruitzichten van het planbureau voor de periode 2007-2060 zal het aantal geboorten nog stijgen om een piek te bereiken in 2023. Aangezien de geboortegraad is beginnen te stijgen in 1995, zullen we 1995 gebruiken als ijkpunt voor vergelijkingen in de tijd. De toename van het aantal geboorten sinds 1995 varieert van gemeente tot gemeente : ze is het grootst in Anderlecht, Brussel-stad, Molenbeek en Schaarbeek. Ook in kleinere entiteiten is dat het geval: Evere, Ganshoren, Elsene, Jette, Koekelberg en Sint-Gillis bijvoorbeeld. De geboortecijfers in Ukkel en Sint-Pieters-Woluwe bleven min of meer status-quo, terwijl ze daalden in Watermaal-Bosvoorde (HUMBLET, 2010).

10. Ook het aantal kinderen dat de instapleeftijd voor de school bereikt, stijgt (Tabel 1). Tussen 1996 en 2008 steeg het aantal kinderen tussen 3 en 5 jaar met 18%. Die stijging tekent zich zowel af in grote gemeenten, zoals Molenbeek (+36%) als in kleinere gemeenten zoals Koekelberg (+49%) maar de groei was quasi nihil of licht negatief in Oudergem, Ukkel, Watermaal-Bosvoorde en Sint-Pieters-Woluwe (Tabel 1).

11. Tussen het schooljaar 1995-1996 en 2007-2008² steeg het aantal ingeschrevenen in de kleuterscholen van de Franse en de Vlaamse

² De datum waarop de inschrijvingen geteld werden, werd door de Franse gemeenschap aangepast tijdens het schooljaar 2003-04, en verlaat naar 15 januari. Sindsdien is het aantal ingeschrevenen gestegen, aangezien ook de kinderen die in de loop van het eerste semester beginnen in rekening gebracht worden, vooral in de onthaalklas en de eerste kleuterklas.

	Aantal kinderen van 3-5 jaar *			Aantal ingeschrevenen ** & ***		
	1/1/1996	1/1/2008	Ratio	1995-96 **	2007-08 ***	Ratio
Anderlecht	3324	4381	1,32	4138	5585	1,35
Brussel-stad	5286	6092	1,15	7316	9159	1,25
Elsene	2090	2271	1,09	2160	2484	1,15
Etterbeek	1321	1395	1,06	1572	1783	1,13
Evere	1023	1362	1,33	1306	1538	1,18
Ganshoren	630	761	1,21	1022	1272	1,24
Jette	1354	1738	1,28	1941	2544	1,31
Koekelberg	610	911	1,49	776	1087	1,40
Oudergem	1014	1023	1,01	1087	1209	1,11
Schaarbeek	4321	5301	1,23	3868	4912	1,27
St-Agatha-Berchem	675	821	1,22	839	1040	1,24
St-Gills	1556	1705	1,10	1105	1574	1,42
St-Jans-Molenbeek	3187	4338	1,36	3107	4063	1,31
St-Joost	1090	1160	1,06	798	793	0,99
St-Lambrechts-Woluwe	1437	1581	1,10	2900	3395	1,17
St-Pieters-Woluwe	1260	1303	1,03	1814	2002	1,10
Ukkel	2339	2385	1,02	3706	4083	1,10
Vorst	1720	1993	1,16	2053	2096	1,02
Watermaal-Bosvoorde	863	775	0,90	1052	1097	1,04
Brussels Gewest	35100	41296	1,18	42560	51716	1,22

Tabel 1. Aangroei van het aantal kinderen tussen 1996 en 2008 en van het aantal ingeschrevenen in de kleuterklas (Franse en Vlaamse gemeenschap) per gemeente
Bronnen : * DG SIE ; ** Humblet 1999 ; *** IBSA

gemeenschap met 22%. In totaal werden er 9 156 extra kinderen opgevangen in de kleuterklas in de loop van deze periode, waarvan de helft in Anderlecht, Brussel, Molenbeek en Schaarbeek. Wat de toekomst betreft ziet de Franse gemeenschap voor Brussel een bijkomende stijging van om en bij de 10.000 kinderen in de kleuterklas tussen 2009 en 2022. (Prof, 2010).

12. Er ligt hier een belangrijke uitdaging. In het geval van Molenbeek is de demografische aangroei van 27% groter dan die van het gewest en die is bovendien van toepassing op een erg groot aantal kinderen. Er werden 956 bijkomende kinderen opgevangen in de kleuterschool tussen 1995-1996 en 2007-2008. Dat komt overeen met 44 klasjes, als we uitgaan van een gemiddelde van 21,7 kinderen per klas (cf. infra).

13. Totnogtoe gingen de schoolsystemen de uitdaging van het toenemende aantal kinderen met succes aan en er was zelfs sprake van een nog grotere stijging van het aantal schoolgaande kinderen. Hoe ging dat in zijn werk? In de scholen van de Franse gemeenschap werden er extra klassen geopend (er waren 292 nieuwe klassen tussen 2000-2001 en 2007-2008) en was er een lichte stijging van het gemiddeld aantal kinderen per klas (van 21,2 naar 21,7 kinderen). Wat de Vlaamse gemeenschap betreft, is er sprake van 4 nieuwe scholen. Precieze informatie over het aantal klassen hebben we niet. Naast deze louter kwantitatieve gegevens blijft de vraag open waar en in welke omstandigheden deze nieuwe klassen werden geopend.

Vraag en aanbod in de kleuterklas: een relatieve ruimtelijke ongelijkheid

14. Welk belang hecht de bevolking aan het kleuteronderwijs? De indicator die het vaakst gebruikt wordt om de deelname aan een onderwijsniveau te meten is de scholingsgraad: het aantal effectief ingeschreven kinderen wordt vergeleken met het totaal aantal kinderen in de leeftijdsgroep van het onderzochte onderwijsniveau. We moeten echter een kanttekening maken: die gegevens zijn niet perfect en dat is een vrij groot obstakel voor de evaluatie. In de teller bevatten de officiële inschrijvingsgegevens geen data over de kinderen die naar een privé-

school of een internationale school gaan. Wat de noemer betreft vinden we de kinderen van kandidaat-vluchtelingen of personen in een onwettige situatie niet terug in de officiële cijfers, hoewel ze wel toegang hebben tot het onderwijs.

15. We hebben per leeftijdsgroep gewerkt en hebben de bruto (pre)scholingsgraad berekend van kinderen tussen 2,5³ tot minder dan 6 jaar. Daarbij hebben we een verschil gemaakt tussen twee indicatoren: de bruto prescholingsgraad naargelang de gemeente waar de school is ingeplant (BPG_{school}) en de bruto prescholingsgraad naargelang de woonplaats van het kind (BPG_{kind}).

16. De BPG_{school} vergelijkt het totale aantal kinderen ingeschreven in de scholen van een bepaalde geografische zone, ongeacht hun domicilie, met het aantal kinderen in dezelfde zone. Zo krijgen we een zicht op het belang van de onderwijsactiviteit in de beschouwde zone;

17. De BPG_{kind} vergelijkt het aantal kinderen dat in een bepaalde zone woont en dat effectief is ingeschreven in het kleuteronderwijs – of dat nu in Brussel, Vlaanderen of Wallonië is – met het totaal aantal kinderen dat in de beschouwde zone woont. Zo krijgen we een zicht op het belang van de prescholing onder de bevolking die in een bepaalde zone woont.

18. De bruto prescholingsgraad naargelang de gemeente waar de school is ingeplant (BPG_{school}) bedraagt 106 op gewestelijk niveau (tabel 2). Dat wijst erop dat het gewest een prescholingsactiviteit ontwikkelt die superieur is aan de officiële kinderbevolking. Deze graad is lichtjes gestegen sinds het begin van de bevolkingsaan groei, want in 1995-96 bedroeg de graad 103 (HUMBLET, 1999).

19. Om helemaal correct te zijn moet de graad in de teller aangepast worden om rekening te houden met het aantal kinderen in privé- en internationale scholen: aldus bedraagt de gewestelijke BPG_{school} voor 2008-09 109 (tabel 2). Ook in de noemer moet de graad gecorrigeerd worden om rekening te houden met kinderen in onwettige situatie en

niet-geregistreerde kinderen. We kennen echter noch het aantal, noch de woonplaats van deze kinderen en we moeten dus overgaan tot schattingen. Zo zou de BPG_{school} geschat kunnen worden op 99, op basis van de vaststelling dat er per jaar ongeveer 1500 illegale geboorten plaatsvinden (wat neerkomt op 5250 kinderen tussen 2,5 en 5 jaar), zonder de illegale kinderen te tellen die in het buitenland geboren werden. Deze schatting is niet erg precies, en toont aan dat het van belang is over correctere cijfers te beschikken om de reële scholingsgraden te kunnen berekenen.

20. De interpretatie van de indicator is erg delicaat. Een BPG_{school} die afwijkt van de waarde 100 wijst erop dat de scholingsactiviteit op het grondgebied superieur of net inferieur is aan het aantal officieel gedomicilieerde kinderen, dat we als referentiewaarde beschouwen. De verklaring daarvoor ligt in het feit dat de leerlingen zich verplaatsen aangezien hun ouders de vrije keuze hebben en in het feit dat zones waarin het schoolaanbod groot is leerlingen aantrekken. De factoren van deze mobiliteit zijn erg divers: tekort of overvloed aan schoolaanbod, gerichte schoolkeuze in functie van de sociale wensen die te maken hebben met het culturele kapitaal van de gezinnen, segmentering van de sector van schoolinstellingen, segmentering van gemeenten die in mindere of meerdere mate gespecialiseerd zijn in het onderwijs, inschrijvingspraktijken in de instellingen, gemeentelijke versnippering, de plaats waar de school werd ingeplant, enz. Een studie van het *Observatoire de l'enfant* (HUMBLET, VAN CUTSEM, 2002) verduidelijkte die bewegingen tussen bepaalde buurten op basis van de telling van 1991. De resultaten toonden aan dat geografische zones zich kenmerken door hun centrifugale of centripetale karakter wat betreft de inschrijvingen. Er werden dagelijkse migraties vanuit Vlaams-Brabant en vanuit Waals-Brabant vastgesteld naar de scholen van het Gewest, en binnen het gewest zelf tussen de minder gegoede gemeenten naar buurgemeenten. De studie toonde ook aan dat de meest precaire buurten van Brussel-stad van het noorden van Anderlecht en het westen van Sint-Gillis gekenmerkt werden door een erg zwakke scholingsmobiliteit, maar recente gege-

³ **Leeftijdsklasse:** de toegang tot de kleuterschool is mogelijk vanaf 2,5 jaar als het kind aan bepaalde ontwikkelingscriteria voldoet die vastgesteld werden door de onderwijsinstelling zelf (het gaat vooral om het feit of het kind zindelijk is) In dit artikel zal de BSG berekend worden op basis van het bevolkingsaantal van 2,5 tot en met 5 jaar. De bevolking tussen 2,5 en 3 jaar werd geschat door het totaal van de bevolking in het Rijksregister tussen 2 en 3 te delen door 2.

	Communauté française	Communauté flamande	Total	Correction pour écoles privées et internat*
Anderlecht	78	30	108	108
Brussel	99	28	127	129
Elsene	82	10	91	107
Etterbeek	79	28	108	120
Evere	67	29	96	96
Ganshoren	90	52	142	142
Jette	91	32	123	123
Koekelberg	69	31	99	99
Oudergem	78	25	102	102
Schaarbeek	65	13	78	78
St-Agatha-Berchem	53	54	107	107
St-Gillis	61	16	77	78
St-Jans-Molenbeek	59	20	79	79
St-Joost-ten-Noode	47	11	57	57
St-Lambrechts-Woluwe	154	29	184	199
St-Pieters-Woluwe	103	28	132	132
Ukkel	131	15	147	163
Vorst	78	11	89	98
Watermaal-Bosvoorde	96	27	123	123
Brussels gewest	83	23	106	109

Tabel 2. BPG_{school} (2,5 – 5 jaar) volgens opleidingssysteem, met en zonder correctie voor kinderen in privé- en internationale scholen, 2007-08
 BISA voor ingeschrevenen 2007-08; ADSEI bev. 2,5-5 jaar op 1-1-2008; * Enquête Observatoire de l'enfant voor 2009-2010. (Bruto gegevens: Humblet, P., 2010, p. 50)

vens bevestigen deze vaststelling niet (DELVAUX et al., 2008).

21. De verschillen tussen de gemeenten zijn groot, van minimum 78 voor Sint-Gillis of Schaarbeek, tot 184 (199 als we rekening houden met de kinderen in privé- en internationale scholen) in Sint-Lambrechts-Woluwe (Tabel 2) Voor Schaarbeek wil dat zeggen dat de schoolgaande bevolking in de kleuterscholen op haar grondgebied overeenkomt met 78% van het aantal kinderen van 2,5 tot en met 5 jaar dat gedomicilieerd is in deze gemeente. De situatie is omgekeerd in Sint-Lambrechts-Woluwe, waar dubbel zoveel kinderen naar school gaan dan er gedomicilieerd zijn.

22. De demografische groei veranderde weinig aan de gemeentelijke waarden. Tussen 1995-96 en 2007-08 was er sprake van een lichte daling van de BPG_{school} in zes gemeenten (van 2% tot 12%). Daar tegenover staat een stijging in 13 gemeenten (gaande van 1% tot 14%, met een buitenproportionele waarde van 34 % in Sint-Gillis), wat wijst op een intensifiëring van de schoolse activiteit in die gemeenten (HUMBLET, 2010). De meeste Brusselse gemeenten hebben altijd te maken gehad met een waarde hoger dan 100, maar er is ook een aantal gemeenten dat steevast onder die grens zit; Molenbeek, Sint-Gillis, Sint-Joost, Schaarbeek. Deze gemeenten staan erom bekend dat ze grote aantallen kinderen op hun grondgebied ontvangen die zich in een onwettige situatie bevinden.

23. De tweede indicator is de bruto prescholingsgraad volgens de woonplaats van het kind (BPG_{kind}). Op gewestelijk Brussels niveau stellen we vast dat 96,9% van de kinderen van 2,5 tot en met 5 jaar zijn ingeschreven in een kleuterschool, onafhankelijk van de gemeente waar die is ingeplant. De graad daalde met 1,2 tussen 2004-05 en 2007-08. De vergelijkingsperiode is eerder kort, omdat de gegevens over de woonplaats van de kinderen nog maar sinds een paar jaar beschikbaar zijn (via ETNIC en de VGC) (HUMBLET, 2010).

24. Correcties op de teller en de noemer zijn technisch niet mogelijk: in de teller kregen we geen gegevens over de woonplaatsen van de kinderen in privé- en internationale scholen, in de noemer hebben we geen gegevens over het aantal, noch over de woonplaats van de kinderen in irreguliere situaties. Met die correcties zou waarschijnlijk de

BPG_{kind} verhogen in de rijkere gemeenten waar veel kinderen wonen die in privé- en internationale scholen ingeschreven zijn en waar weinig kinderen in irreguliere situatie wonen. Daarentegen zou het toevoegen van illegale kinderen in de noemer de BPG_{kind} van een aantal gemeenten verlagen : bijvoorbeeld Anderlecht, Sint-Joost of Schaarbeek.

25. De interpretatie van de prescholingsgraad BPG_{kind} geeft een idee van de scholingspraktijken van de bevolking. In alle gemeenten is meer dan 90% van de kinderen van 2,5 tot en met 5 jaar ingeschreven in een kleuterschool, waar die zich ook bevindt. In de rijkere gemeenten zijn die graden lager dan de gemiddelde waarde voor het hele gewest; in gemeenten als Anderlecht, Molenbeek, Sint-Joost of Schaarbeek ligt de graad echter dichtbij of hoger dan 100%.

26. Een aantal gemeenten, Molenbeek, Sint-Gillis, Sint-Joost en Schaarbeek, hebben een BPG_{school} lager dan 100 (tabel 2). De twee prescholingsindicatoren samen tonen zo aan dat er een ruimtelijke ontoereikendheid is tussen vraag en aanbod. Dit zou tot problemen kunnen leiden als nieuwe schikkingen de intergemeentelijke mobiliteit zouden remmen. Het gaat hier immers over gemeenten waar het aantal plaatsen dat er op dit moment beschikbaar is, lager is dan het aantal inwonende kinderen, terwijl de prescholingsvraag van hun bevolking maximaal is en zich tot aangrenzende gemeenten richt.

	Communauté française	Communauté flamande	total
Anderlecht	76	24	100
Brussel-stad	72	24	96
Elsene	82	12	94
Etterbeek	77	16	93
Evere	75	21	96
Ganshoren	69	29	98
Jette	73	25	99
Koekelberg	72	25	98
Oudergem	77	18	95
Schaarbeek	77	22	99
St-Agatha-Berchem	65	31	96
St-Gillis	82	15	97
St-Jans-Molenbeek	73	26	99
St-Joost	82	17	100
St-Lambrechts-Woluwe	77	16	92
St-Pieters-Woluwe	72	20	91
Ukkel	81	11	92
Vorst	81	17	98
Watermaal-Bosvoorde	77	17	94
Brussels gewest	76	21	97

Tabel 3. BPG_{kind} volgens woonplaats van de kinderen (2. 5 – 5 jaar), 2008-09
 Bron van de bruto gegevens: IGEAT, 2010.

Toegankelijkheid van het kleuteronderwijs bij tekort aan plaatsen

27. De analyse van de groei van het aantal schoolgaanden en die van de preschoolingsgraden, lijken aan te tonen dat de educatieve markt zich heeft aangepast aan de demografische groei en globaal aan de vraag voldoet, mits een grote dagelijkse mobiliteit. Ze geven echter geen antwoord op onze beginvragen over de verhouding tussen de bevolkingsgroei en de beschikbaarheid van plaatsen in termen van sociale gelijkheid van toegang tot scholing. Er is geen gewestelijk coördinatiesysteem voor de inschrijvingsaanvragen, en we zijn dan ook overgegaan tot een kwalitatieve enquête op lokaal niveau zodat we het eventuele tekort aan plaatsen beter kunnen begrijpen door een perspectief van sociale billijkheid in te voeren. Er werd een verkennende kwalitatieve enquête uitgevoerd in juni en juli 2010 in acht gemeenten die werden gekozen in functie van hun omvang en van de waarden van de preschoolingsgraden: Anderlecht, Brussel-Stad, Vorst, Jette, Molenbeek, Schaarbeek, Sint-Gillis en Ukkel. De organisatie van de schoolsystemen en de praktijken van de familie zijn niet te vatten in een strikt gemeentelijke logica, en de doelstellingen waren dan ook om de contouren van de lokaal ervaren problematiek te schetsen en een analyse te maken die rekening houdt met het gewestelijke niveau. Deze enquête richtte zich in de eerste plaats naar actoren die beslissingsmacht hebben in een zone of een gemeente in het Franstalige systeem⁴. We hebben slechts twee actoren van het Nederlandstalige systeem ontmoet vanwege de gewestelijke centralisatie van de inschrijvingen en omdat er al een serieuze studie gevoerd werd naar deze kwestie (Janssens, R., 2009). We organiseerden ook een discussiegroep met zes moeders van kinderen jonger dan 6 jaar. Hierdoor kregen we een zicht op een aantal inschrijvingsparcours om onze analyses te illustreren.

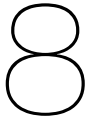
Het tekort aan plaatsen in de kleuterschool

28. Deelnemers aan de studie deelden mee dat veel scholen verzadigd zijn. Het is duidelijk dat een verzadigde school een school is waar alle klassen volzet zijn en het niet meer mogelijk is om nieuwe klassen te openen. De scholen die in 2009-2010 verzadigd zijn, zijn vaak scholen die zich hebben aangepast aan de stijgende vraag en waarvan de gebouwen niet meer kunnen worden uitgebreid. De reeds uitgevoerde aanpassingen tasten vaak de pedagogische kwaliteit aan : ruimtes die nodig zijn voor het welzijn van het kind (sanitair of eetlokalen) en voor verschillende pedagogische situaties (speeltijd, psychomotoriek, slaappleaatsen,...) zijn verdwenen. Elders stelde men voor de kleuterklas dezelfde norm op als voor de lagere school, namelijk 24 leerlingen per klas, ofwel delen de leerlingen van twee klassen en hun leerkrachten eenzelfde ruimte. Op die manier zijn de onthaalklassen vaak onverantwoord groot aan het einde van het jaar 30 tot 35 kinderen.

29. De verzadiging slaat vooral toe in de onthaalklasjes en in de kleuterklasjes. Dat leidt in de eerste plaats tot een tekort aan lokalen. De maximale onthaalcapaciteit moet niet alleen rekening houden met de klasruimtes, maar ook met bijkomende ruimtes (eetruimtes, speelplaats, sanitair,...) die noodzakelijk zijn om de kwaliteit van de opvoeding en het onthaal te garanderen. De verantwoordelijken die we ondervroegen onderstrepen dat het evenwicht tussen de verschillende niveaus op middellange termijn niet uit het oog mag worden verloren. Als alle vrije plaatsen worden ingenomen door nieuwe kleuterklassen, zal er geen vrije plaats meer zijn om de kinderen van deze groep op te vangen in het lager onderwijs.

30. In de scholen van de Vlaamse gemeenschap stelt Janssens (2009) vast dat alle directies van de kleuterklassen te maken hebben met dringende saturatieproblemen. De mening van de directeurs was gebaseerd op een subjectieve perceptie van de fysieke ruimte en op sociale en pedagogische aspecten. De effecten van de bevolkingsgroei doen zich ook gevoelen, vooral in het eerste jaar van het kleuteronderwijs, en dan vooral in bepaalde gemeenten.

⁴ De geïnterviewden kwamen uit de volgende categorieën: schepen: Anderlecht, Jette, Vorst, Ukkel, Schaarbeek, Sint-Gillis ; opleidingsdiensten, kabinet van de schepen, inspecteur: Anderlecht, Bosvoorde, Brussel-Stad, Jette, Molenbeek, Schaarbeek, Sint-Gillis ; schooldirectie: Vorst ; verenigingen : Jette (F & NI), Anderlecht ; ouders : Anderlecht (groep van 6).



31. De geografische concentratie van verzadigde scholen tekent de zones met tekorten duidelijk af. De studie van Janssens (2009) deelt gemeenten in categorieën in naargelang de omvang van het tekort in hun Nederlandstalige scholen. De resultaten geven een bezettingsgraad van 98,6% aan in de scholen. In onze enquête geven 4 van de 8 ondervraagde gemeenten aan dat het tekort veralgemeend is, dat wil zeggen dat alle scholen volzet zijn. Het fenomeen begon eind jaren '90, met scholen die over het algemeen « populair » zijn. Daarna breidde het zich sinds 2 à 3 jaar ook uit naar scholen die « minder goed in de markt liggen ». Deze situatie wordt als een ernstige crisis beschouwd, en inschrijvingen zijn al niet meer mogelijk vanaf Pasen, en soms zelfs vanaf eind januari. In één gemeente werden de inschrijvingslijsten al afgesloten voor de zomervakantie van het voorgaande schooljaar. In een tweede groep van gemeenten wordt het tekort beschouwd als een fenomeen dat zal toeslaan op korte of middellange termijn. De populaire scholen zijn verzadigd met wachtlijsten die al lange tijd volledig zijn, en de scholen waar er normaalgezien nog plaatsen waren in de loop van het jaar zijn nu vaak volzet voor het begin van de zomervakantie.

32. Dit alles lijkt dus te bevestigen dat het gehele gemeenten of buurten zijn die verzadigd zijn in het Gewest. Hun geografische omvang heeft als neveneffect dat het probleem verplaatst wordt naar zones waar de lokale situatie verschillend is, maar waar er een verdedigingsdiscours gevoerd wordt en reguleringsmaatregelen voor de inschrijvingen rechtvaardigen. Er werden inventarissen opgesteld (of men is daar volop mee bezig) van de beschikbare ruimte en van de vrije lokalen en er zijn plannen om nieuwe scholen te bouwen. Maar, als we rekening houden met de tijd die de bouw van zo'n instelling in beslag neemt, kunnen we stellen dat die scholen niet van nut zullen zijn voor de kinderen die nu moeten worden ingeschreven, maar wel voor de volgende groep kinderen. De kinderen die op dit moment in overtal zijn, zullen dan ook definitief te maken krijgen met een verzadiging van het systeem.

De huidige maatregelen om de inschrijvingen te regelen

33. Zowel in het Franstalige als in het Nederlandstalige onderwijssysteem zijn er mechanismen opgezet voor de inschrijvingsprocedures, met als belangrijkste doel de tendens van sociale segregatie tegen te gaan op het niveau van de instellingen en aldus het gebrek aan gelijkheid in het performantieniveau binnen het onderwijssysteem weg te vlakken (MAROY, 2007; DELVAUX, 2009; CANTILLON, 2009). Voor het onderwijs georganiseerd door de Franse gemeenschap heeft het « Missions » decreet enkel betrekking op de inschrijvingen in het eerste jaar van de eerste gemeenschappelijke graad van het secundair onderwijs. Voor het onderwijs georganiseerd door de Vlaamse gemeenschap is het decreet *Gelijke onderwijskansen* (GOK) van september 2002, waarin sprake is van een gelijkaardige bekommernis om de keuze van de ouders te respecteren, een gezonde sociale mix te bevorderen en om een zekere transparantie van de procedures te handhaven. De betrokken kinderen zijn alle leerlingen vanaf het basisonderwijs. Er werden *lokale overlegplatforms* gecreëerd vanaf 2006. Ook in Brussel bestaat er eentje sinds juni 2009 (*LOP Brussel*).

34. In het onderwijs van de Franse gemeenschap toont de enquête aan dat er een sterke tendens is om de inschrijvingen in het kleuteronderwijs lokaal te regelen, of het nu gaat om gemeenten met een veralgemeend tekort of andere. Op het moment van de enquête, hadden drie van de acht gemeenten zopas een nieuw reglement uitgewerkt voor de Franstalige scholen van hun netwerk, en drie anderen voorzagen een nieuw reglement voor het begin van het schooljaar 2011. Het gaat vooral over gemeenten waar het tekort zich sterk laat gevoelen, maar niet uitsluitend. Daarom is het invoeren van een nieuw reglement geen erg betrouwbare indicator voor een lokaal tekort aan scholen.

35. De formele reglementen voorzien erg variabele modaliteiten. De inschrijving gebeurt ofwel op schoolniveau ofwel op gemeentelijk niveau. De inschrijving vindt enkel plaats in het voorafgaandelijke jaar en gedurende erg variabele periodes. In het Nederlandstalig onderwijs is het systeem gecentraliseerd in een platform. Een voorinschrijfperiode in minimum 5 scholen gaat de definitieve inschrijving in een door het systeem aangeduide school vooraf.

36. In het algemeen zijn de reglementen gebaseerd op drie criteria om prioritaire kinderen te bepalen: de leeftijd, het broeder- of zusterschap en de woonplaats. Wettelijk kunnen kinderen instappen vanaf de leeftijd van 2,5 jaar, een criterium dat vaak wordt aangevuld met de voorwaarde dat het kind zindelijk is, wat wordt ingeschat bij het eigenlijke begin van de schoolse loopbaan. In twee gemeenten verlaat het nieuwe reglement de facto de instapleeftijd naar 3 jaar, ofwel door verduidelijkingen in te voeren in verband met de toegelaten geboortemaanden, ofwel door een voorrangssysteem voor de oudere kinderen. Ook de kinderen die al een broer of zus in de school hebben, krijgen voorrang. Dat criterium is niet enkel aanwezig in de geformaliseerde reglementen maar ook op informele wijze, in de afwezigheid ervan. Deze regel wordt vaak beperkt wanneer de familie verhuist. Het invoeren van de broederschapsregel volstaat soms om de eerste kleuterklas of de onthaalklas al te verzadigen, want daar waar het aantal klassen in het lager onderwijs hoog is, is de interne rekrutering erg groot. De woonplaats is het derde criterium dat expliciet of impliciet weerhouden wordt. Er zijn varianten: ofwel de buurt van de school, zonder rekening te houden met de gemeente, ofwel de gemeente, zonder rekening te houden met de buurt. In bepaalde gevallen werd er op voorhand een quotum van kinderen van buiten de gemeente vastgesteld. In andere gevallen zijn er twee lijsten voorzien en wordt de lijst met kinderen van buiten de gemeente naar het tweede plan verwezen.

37. Tot slot zijn er twee criteria die eigen zijn aan het onderwijs van de Vlaamse gemeenschap: aan sociaal criterium (30 % van de plaatsen voor kinderen waarvan de moeder geen diploma van het secundair heeft, leerlingen met een studiebeurs, rondtrekkende mensen, of voor geplaatste kinderen) en een taalcriterium dat ervoor zorgt dat een minimum van de leerlingen (45%) Nederlandstalig is voordat ze naar school gaan. Op één uitzondering na wil geen enkele verantwoordelijke de inschrijvingen van kinderen uit andere Brusselse gemeenten of uit de rand stopzetten, zelfs nog minder in de populaire scholen.

38. En dus moeten de ouders, om hun kind van 2,5 jaar oud in te schrijven, jongleren met een aantal kenmerken van hun aanvraag en dat op verschillende momenten van het jaar naargelang de school van hun keuze. De voorrangscriteria verschillen naargelang het onderwijs-

systeem van de Franse gemeenschap of de Vlaamse gemeenschap, naargelang de woonplaats, naargelang de ligging van de school ten opzichte van hun woonplaats, naargelang de samenstelling van het gezin en voor het Nederlandstalige systeem, naargelang de sociale en de taalkenmerken van het gezin.

39. Als het kind nog geen 3 jaar oud is, kan ook de jonge leeftijd van het kind een obstakel vormen in het Franstalige onderwijs in een aantal gemeenten. Daarentegen wordt de inschrijving vanaf 2,5 jaar aangemoedigd in het Nederlandstalig onderwijs. Het risico om geen deel uit te maken van het publiek waarop een instelling zich richt, is waarschijnlijk moeilijk te omvatten voor de families: het risico om van de ene instelling naar de andere gestuurd te worden om verschillende redenen is nog groter in gemeenten waar het tekort omvangrijker is. Vooral in Molenbeek, Sint-Gillis, Sint-Joost en Schaarbeek, waar een groot deel van de kinderen woont dat thuis noch Frans, noch Nederlands spreekt, is dat het geval.

40. De wachtlijsten bundelen alle mankementen van dit soort bepalingen. De lijsten kunnen gecentraliseerd behandeld worden, of op schoolniveau, wat meestal het geval is. De modaliteiten om zo'n lijst uit te werken zijn bepaald in een reglement, als dat bestaat, anders is de manier waarop ze opgesteld wordt vrij. In dat geval treffen we lijsten aan met een duur van meer dan 3 jaar, lijsten met geboortes van een broer of een zus, enz. De wachtlijsten zelf kunnen afgesloten worden, als ze te lang zijn, waardoor niet alle niet-voldane aanvragen geregistreerd worden. Er is vaak geen sprake van enige opvolging, en mocht dat toch het geval zijn, gaat het enkel om de kinderen die in de gemeente wonen, waarvoor de gemeentelijke overheid zich verantwoordelijk voelt. Er is op gewestelijk niveau geen enkel mechanisme om het geheel van deze vraag af te bakenen en op te volgen.

Conclusie. Wie kan zich inschrijven in de kleuterklas en/of de onthaalklas?

41. De vraag naar prescholing vanaf de leeftijd van 2,5 jaar is algemeen verspreid in de Brusselse bevolking. Maar wordt er billijk aan voldaan? Door de demografische druk zijn alle elementen voor een sociaal ongelijke toegang tot en een ongelijk gebruik van de kleuterschool aanwezig in Brussel. Het billijke gebruik is gebaseerd op individuele en contextuele factoren waarvan de negatieve impact op benadeelde bevolkingsgroepen verhoogt wanneer het aanbod ontoereikend is. Op gezinsniveau is het belangrijk om toegang te hebben tot de juiste informatie, om goed te kunnen anticiperen en te plannen en om een stabiele gezins en woontoestand te hebben, want het jaar vóór het eigenlijke begin van de kleuterklas is allesbepalend. Andere belangrijke factoren om een positief antwoord op de vraag te krijgen zijn een goede kennis van het onderwijssysteem en van de administratie alsook een voldoende kennis van het Frans of het Nederlands. Deze kenmerken zijn echter niet willekeurig verdeeld over de verschillende bevolkingsgroepen. Daarenboven speelt de context een belangrijke rol. De verschillende selectiefactoren voor de inschrijvingen zijn niet enkel aanwezig in de geografische zones waar er een tekort is, maar ook in zones waar dat nog niet het geval is. Daardoor wordt het risico op ongelijkheid veralgemeend, ook daar waar de demografische druk niet intens is.

42. Een belangrijk punt om even bij stil te staan is de trend om de leeftijd waarop het kind begint aan de kleuterschool te verlaten naar drie jaar en ouder. De gevolgen daarvan zijn veelvuldig: zowel op het niveau van de collectieve infrastructuur als op familiaal niveau. De kinderen die voorheen hun plaatsje in de kinderopvang afstonden op 2,5 jaar, bezetten dat plekje nu langer aangezien ze maar zelden naar de kleuterklas kunnen. Die situatie brengt voor de families een kost mee, aangezien ze langer de kinderopvang moeten blijven betalen (minstens 10% van het gezinsbudget), terwijl de kleuterschool gratis is. Er is ook een gevolg voor de kinderen van de families waarvan de ouders niet werken, wat neerkomt op 1 kind op 4 in Brussel. Zij profiteren niet van de educatieve voordelen van de kinderopvang en krijgen dus ook niet de uitleg van de professionals van de kinderopvang voor de inschrijving op het ge-

wenste moment in een school van hun keuze. En dan zijn er ook nog de moeders die wachten tot hun kind naar de kleuterschool gaat om terug professioneel aan de slag te gaan. Tot slot bedreigt deze « verlatings-tendens » ook de inspanningen die sinds een aantal jaar geleverd worden in het kinderopvangplan van het Brussels gewest om de dekingsgraad van de kinderopvang te vergroten.

Bibliografie

- Federaal Planbureau (mei 2008) *Bevolkingsvooruitzichten 2007-2060*. Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, Brussel.
- CANTILLON, E. (2009), " De schoolinschrijvingen in Brussel regelen," *Brussels Studies* (32) (2009).
- DELVAUX, B., MAROY, C. (2009), "Débat sur la régulation des inscriptions scolaires en Belgique francophone: où se situent les désaccords?," *Les cahiers de recherche en éducation et formation* 68.
- DELVAUX B., BOUCHAT, T.M., HINDRYCKX G. (2008), Espace local et choix du lieu de scolarisation dans l'enseignement fondamental. Le cas de trois espaces locaux urbains en Communauté française de Belgique. *Les cahiers de recherche en éducation et formation*, 64, augustus 2008.
- DUSART, A. F., MOTTINT, J. (2007), *Les conditions d'enfance en région de Bruxelles-Capitale. Indicateurs relatifs aux enfants et aux familles*. Bruxelles, CERE, asbl, Observatoire de l'enfant.
- Eurydice, (2009), *National summary sheets on education system in Europe and ongoing reforms 2009* Editie.
- FARFAN-PORTET, M-I, LORANT, V., PETRELLA, F. (2010), Access to Child-care Services: The Role of Demand and Supply-Side Policies. *Population Research and Policy Review*. Vol. 29, Issue 3.
- HUMBLET, P. (1999), *Indicateurs de l'accueil et de la garde de jeunes enfants en région bruxelloise 1996-7*. Rapport Observatoire de l'enfant, n°15/99.
- HUMBLET, P. (2010), *Accès pour tous à l'école maternelle dans la Région de Bruxelles-Capitale. Effets de la croissance démographique récente sur l'entrée à l'école maternelle*. Rapport de l'Observatoire de l'enfant, Octobre 2010, 49 p.
- HUMBLET, P., VAN CUTSEM, S. (2002), « Y a-t-il une géographie de la scolarisation et de l'utilisation des garderies scolaires de l'enseignement fondamental? Des réponses pour la région bruxelloise. » *Grandir à Bruxelles. Cahiers de l'Observatoire de l'Enfant*, 10 :13-17.
- HUSTON, A. C., CHANG, Y. E., & GENNETIAN, L. (2002), "Family and individual predictors of child care use by low-income families in different policy contexts", *Early Childhood Research Quarterly*, vol. 17, pp. 441-469.
- IBSA (Juni 2010), *Impact de l'essor démographique sur la population scolaire en Région bruxelloise. Les cahiers de l'IBSA*, 2.
- JANSSENS, R. (2008), « Taalgebruik in Brussel en de plaats van het Nederlands. Enkele recente bevindingen. » *Brussels studies* nummer 13, 7 januari 2008.
- JANSSENS, R. (2009), *Onderzoek naar de capaciteit van het Nederlandstalig basisonderwijs in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*. Onderzoekverslag, BRIO, 2009, p. 19
- JANSSENS, R, CARLIER, D, VAN DE CRAEN, P. (2009), " Staten-Generaal van Brussel. Synthesenota nr. 5. Het onderwijs in Brussel." *Brussels Studies* (2009).
- « La démographie invite à construire », *Prof*, mars 2010.
- LORANT, V. (1996a), « Du taux de couverture à l'établissement », *Grandir à Bruxelles* n°2, 1996 ; 14-16.
- LORANT, V. (1996b), « La crèche est-elle un instrument de ségrégation ? » *Grandir à Bruxelles* n°2, 1996 ; 17-18.
- MAHIEU, R. (2005), "Les modes d'accueil des enfants de moins de trois ans : effets d'offre et de demande", *Recherches et Prévisions*, vol. 82, pp. 43-55.
- MAROY, C. (2007), "Pourquoi et comment réguler le marché scolaire?," *Les cahiers de recherche en éducation et formation* 55.
- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel OGWB (2010). *Boordtabel van de gezondheid in het Brussels gewest. Pauvreté et école, quelles priorités ?* Manifeste <http://www.dgde.cfwb.be/index.php?id=3043>
- UNICEF Onderzoekscentrum Innocenti, (2008), *La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant. Tableau de classement des services*

de garde et d'éducation des jeunes enfants dans les pays économiquement avancés. Bilan Innocenti n° 8.

VANDENBROECK, M. et al. (2008), "Mothers' search for infant child care: The dynamic relationship between availability and desirability in a continental European welfare state," *Early Childhood Research Quarterly* 23: 245-258.

Lijst van afkortingen

ADSEI Algemene Directie Statistiek en Economische informatie, België

ETNIC Entreprise des Technologies Nouvelles de l'information et de la Communication, Franse Gemeenschap

BISA Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse

IGEAT Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire, Université Libre de Bruxelles

Om deze tekst te citeren

Perrine HUMBLET, « De Brusselse demografische groei en de ongelijke toegang tot de kleuterschool », *Brussels Studies*, Nummer 51, 19 september 2011, www.brusselsstudies.be.

Links

Andere versies van deze tekst zijn beschikbaar

ePub FR : <http://www.brusselsstudies.be/medias/publications/BruS51FR.epub>

ePub NL : <http://www.brusselsstudies.be/medias/publications/BruS51NL.epub>

ePub EN : <http://www.brusselsstudies.be/medias/publications/BruS51EN.epub>

pdf FR : <http://www.brusselsstudies.be/medias/publications/BruS51FR.pdf>

pdf NL : <http://www.brusselsstudies.be/medias/publications/BruS51NL.pdf>

pdf EN : <http://www.brusselsstudies.be/medias/publications/BruS51EN.pdf>

De videos die verschenen zijn in *Brussels Studies* zijn te bezichtigen op het Vimeo kanaal van *Brussels Studies* op de volgende link :

<http://vimeo.com/channels/BruS>