



Advies

BVR tot toekenning van een kwaliteitslabel aan organisatoren van kleuteropvang

Brussel, 30 september 2020

Adviesvraag: BVR tot toekenning van een kwaliteitslabel aan organisatoren van kleuteropvang
Adviesvrager: Wouter Beke - Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding
Ontvangst adviesvraag: 22 juli 2020
Adviestermijn: tot 30 september 2020
Decretale opdracht: adviesfunctie
Goedkeuring kamer: Sectorale kamer Gezin en Jongerenwelzijn - 30 september 2020, bij consensus.

Contactpersoon: Barbara Krekels – bkrekels@serv.be

Inhoud

| | |
|---|-----------|
| Inhoud | 3 |
| Advies | 4 |
| Situering | 4 |
| 1 Algemene beschouwingen | 4 |
| 1.1 Een kwaliteitskader voor de lokale buitenschoolse opvang | 4 |
| 1.1.1 Kwaliteit van de nestfunctie voor kleuters | 5 |
| 1.1.2 Kwaliteit van de webfunctie..... | 6 |
| 1.1.3 Allround kwaliteit..... | 7 |
| 1.2 De financiering van de lokale buitenschoolse opvang | 7 |
| 1.3 Vragen over de gevolgen van het label voor de gezinsopvang | 9 |
| 2 Bespreking van de bepalingen in het besluit | 10 |
| 2.1 Algemene bepalingen (hoofdstuk 1) | 10 |
| 2.2 Kwaliteitsvoorwaarden (hoofdstuk 2) | 10 |
| 2.2.1 Organisatorisch beleid (Afdeling 1) | 11 |
| 2.2.2 Toegankelijkheid (Afdeling 2)..... | 11 |
| 2.2.3 Pedagogisch beleid (Afdeling 3) | 12 |
| 2.2.4 Medewerkersbeleid (Afdeling 4)..... | 13 |
| 2.2.5 Monitoring en evaluatie (Afdeling 5)..... | 14 |
| 2.3 Procedure (Hoofdstuk 3) | 14 |
| 2.4 Toezicht (hoofdstuk 4) | 15 |
| 2.5 Handhaving (hoofdstuk 5) | 15 |
| 2.6 Bezwaar (hoofdstuk 6) | 15 |
| 2.7 Slotbepalingen (hoofdstuk 7) | 15 |

Advies

Situering

Het decreet van 3 mei 2019 houdende de organisatie van buitenschoolse opvang en afstemming tussen buitenschoolse activiteiten bepaalt in artikel 11 dat Kind en Gezin een kwaliteitslabel toekent aan organisatoren van kleuteropvang die dat kwaliteitslabel aanvragen en die voldoen aan de kwaliteitsvoorwaarden. Het aanvragen van een label is geen verplichting, wel is er een indirecte link met de subsidies die het lokale bestuur verdeelt. Kleuteropvang met een kwaliteitslabel onderscheidt zich van opvang van kleuters of schoolkinderen zonder label gezien het 'gevalideerd' aan enkele fundamentele kwaliteitsvoorwaarden voldoet. Dit neemt niet weg dat er lokaal of door de individuele organisator een eigen kwaliteitsbeleid gevoerd kan worden, rekening houdend met de ambities van het decreet.

In voorliggend ontwerp van besluit worden de kwaliteitsvoorwaarden en procedurele bepalingen beschreven om het kwaliteitslabel aan organisatoren kleuteropvang toe te kennen.

1 Algemene beschouwingen

Met het decreet van 3 mei 2019 houdende de organisatie van buitenschoolse opvang en afstemming tussen buitenschoolse activiteiten wordt de regie voor de buitenschoolse opvang naar het lokale beleidsniveau gebracht. De ambitie van het decreet is breder dan het organiseren van voor- en naschoolse opvang die de ouders toelaat te werken of een opleiding te volgen. Er wordt ook gestreefd naar het rijker invullen van de vrije tijd van kinderen door hen meer ontplooiingskansen en speelmogelijkheden aan te bieden. Via de buitenschoolse opvang wil de decreetgever ook sociale cohesie en gelijke kansen bevorderen. Daarvoor is een goede samenwerking nodig van de klassieke opvangactoren met vrijetijdsactoren die vaak lokaal georganiseerd zijn. Het lokaal bestuur krijgt de opdracht om een lokaal beleid buitenschoolse opvang te ontwikkelen en te beslissen over de besteding en de verdeling van de middelen.

Voor de raad is het belangrijk dat dit decreet bijdraagt aan een toegankelijke, betaalbare en kwaliteitsvolle buitenschoolse opvang voor alle kinderen. Er moet nu en in de toekomst blijvend ingezet worden op het garanderen en versterken van de kwaliteit van de opvang van jonge kinderen. We evalueren in dit advies hoe het kwaliteitslabel kleuteropvang hiertoe kan bijdragen en bekijken in functie hiervan of de juiste kwaliteitsvoorwaarden voor het label geformuleerd worden. De raad stelde vast dat dit een moeilijke oefening is omdat er nog te veel ontbrekende puzzelstukken zijn. We hebben geen zicht op de verschillende elementen die nodig zijn om een kwaliteitskader op te bouwen (o.a. het inspiratiekader), noch op de financiering en het vooropgestelde groeipad. We beoordelen dus één puzzelstuk van een nog zeer onvolledige puzzel.

1.1 Een kwaliteitskader voor de lokale buitenschoolse opvang

De kwaliteit van de lokale buitenschoolse opvang wordt bepaald door het geheel van aanbod dat aanwezig is op het grondgebied van een gemeente. Die kwaliteit blijkt uit de individuele kwaliteit van de opvanglocaties maar ook uit de manier waarop het opvangaanbod lokaal afgestemd is en uit de mate waarin het lokale aanbod inspeelt op de noden van de bevolking. Kwaliteit gaat over een geheel van diverse initiatieven die op elkaar inspelen en die met elkaar samenwerken en die

samen een toegankelijk en kwaliteitsvol aanbod realiseren. Een lokaal kwaliteitsbeleid moet streven naar een goede allround kwaliteit op het ganse grondgebied van een gemeente.

Het kwaliteitslabel kleuteropvang dat in voorliggend besluit wordt geregeld, focust op de individuele kwaliteit van opvanginitiatieven op bepaalde opvanglocaties. Het wordt door Vlaanderen toegekend. Het is vrijblijvend en niet (rechtstreeks) gekoppeld aan subsidies. Het kwaliteitslabel kleuteropvang vult daarmee ten dele de vraag in naar de kwaliteit van individuele opvangvoorzieningen, maar biedt geen dekkend antwoord op het bredere kwaliteitsvraagstuk voor buitenschoolse opvang op een bepaald grondgebied.

De raad betreurt het dat er tot op vandaag geen fundamenteel debat is geweest over de vraag “welke de meest geschikte instrumenten zijn om kwaliteitsvolle buitenschoolse opvang op lokaal niveau te verzekeren, rekening houdend met het feit dat de bevoegdheid is overgedragen aan de lokale besturen?”. De vraag hoe we ervoor kunnen zorgen dat er, binnen de bevoegdheden die de lokale besturen krijgen, de nodige garanties zijn op kwaliteit, is immers niet (afdoende) beantwoord. De globale visie op een kwaliteitskader voor de lokale buitenschoolse opvang werd niet helder geschetst. Het concept dat eraan ten grondslag moet liggen, werd niet geëxpliciteerd. Dit veroorzaakt veel verwarring, onduidelijkheid en onzekerheid.

Het decreet voorziet slechts enkele concrete instrumenten om die kwaliteitsvolle opvang te helpen realiseren: 1. het lokale samenwerkingsverband dat het lokaal bestuur zal adviseren en gezamenlijke operationele doelstellingen zal ontwikkelen 2. een inspiratiekader voor de lokale besturen 3. het kwaliteitslabel kleuteropvang.

De raad ziet onderliggend in het decreet een meerlagig concept van kwaliteit in de buitenschoolse opvang.

1. In de buitenschoolse opvang hebben de allerkleinsten extra bescherming nodig. Daarom worden bijzondere kwaliteitsvoorwaarden voorzien voor kleuteropvang. Opvang op structurele basis moet vooral de nestfunctie invullen en de continuïteit bieden. (kwaliteit van de nestfunctie, hier gericht op kleuters)
2. We willen de buitenschoolse opvang rijker (beter) maken door partners uit andere sectoren te betrekken bij de organisatie en uitvoering van de buitenschoolse opvang en activiteiten. (kwaliteit van de webfunctie)
3. De kwaliteit van de lokale buitenschoolse opvang en activiteiten moet als geheel gegarandeerd worden. Dat is de allround kwaliteit. Het inspiratiekader vormt hiertoe het aanknopingspunt in het decreet. (allround kwaliteit)

1.1.1 Kwaliteit van de nestfunctie voor kleuters

Uit de discussies over het kwaliteitslabel kleuteropvang binnen de raad blijkt dat er héél veel verwarring blijft bestaan over wat het label is, over wat het beoogt en wat niet. De raad meent dat dit besluit niet voldoende duidelijk maakt voor wie dit kwaliteitslabel kleuteropvang in feite bedoeld is. In de toelichting bij het voorstel van decreet (Vlaams Parlement 1856 n.1 voorstel van decreet) werd wel één en ander verduidelijkt. *Het kwaliteitslabel heeft uitsluitend betrekking op kleuteropvang en staat open voor elke organisator die onder de toepassing van het decreet valt.* Dit houdt in dat iedereen die de normen uit dit besluit kan halen, een label kan krijgen.

Over de doelstelling lezen we dat *kinderen op kleuterleeftijd nog een grotere behoefte hebben aan een ‘veilig nest’, zorg en begeleiding dan kinderen in het lager onderwijs en in het secundair onderwijs. Dat rechtvaardigt dat het aanbieden van opvang op structurele basis en gedurende een minimale periode voor die doelgroep financieel wordt aangemoedigd en dat daarbij specifieke*

kwaliteitsvoorwaarden gelden. Het kwaliteitslabel kleuteropvang wordt dus ingevoerd omdat kleuters een beschermende omgeving nodig hebben die continuïteit biedt.

Tegelijk lezen we dat *het aanvragen van een kwaliteitslabel noch een verplichting is, noch een voorwaarde om aanspraak te kunnen maken op subsidie.*

Er blijven vragen over wat de regelgever precies beoogt. Wil men in de eerste plaats zekerheid (een legistische basis) bieden voor de huidige opvangorganisaties? Wil men met dit label de algehele kwaliteit van de buitenschoolse opvang en activiteiten verhogen? Als de regelgever een kwaliteitslabel wil invoeren om kleuters beter te beschermen, maar dit niet verplicht maakt, zullen sommige kleuters dus wel beschermd zijn, andere niet?

De raad ziet volgende problemen.

- Door het vrijblijvend karakter van het kwaliteitslabel, zullen niet alle opvangorganisaties met een nestfunctie voor kleuters, een kwaliteitslabel aanvragen en krijgen. Hoe kan een minimale kwaliteit in alle opvanglocaties met een nestfunctie voor kleuters, ook bij de niet houders van het kwaliteitslabel, dan wel gegarandeerd worden?
- Enerzijds zal Vlaanderen kwaliteitslabels uitreiken, anderzijds ligt de regie bij de lokale besturen. Bij gebrek aan afstemming kan hier een spanningsveld ontstaan. De raad meent dat bij het toekennen van de kwaliteitslabels het advies van de lokale besturen moet worden gevraagd. Het is zeer wenselijk dat de toekenning van deze kwaliteitslabels door het Agentschap opgroeien in overleg met het lokaal bestuur kan gebeuren. Het is evident dat de lokale besturen hierover ook in overleg gaan met de lokale actoren binnen de geëigende structuren (zoals het LOK en het lokaal samenwerkingsverband).

Het kwaliteitslabel kleuteropvang is maar één instrument om naar een kwaliteitsvolle buitenschoolse opvang te streven. Het wordt hier bovendien beperkt tot kleuters. Voor de raad is dit slechts een eerste, zeer onvolkomen, stap in een traject naar meer kwaliteit. De doelstelling is een kwaliteitskader voor de hele buitenschoolse opvang te realiseren dat de Europese ambities haalt. De raad roept de Vlaamse overheid dan ook met aandrang op om dit traject, samen met de lokale besturen, verder te lopen en te versterken. Het is immers evident dat elke kleuter recht heeft op kwaliteitsvolle opvang. Daarbij is de inzet van extra middelen een *conditio sine qua non*. Minimale kwaliteitsgaranties vragen van alle opvanginitiatieven is noodzakelijk, maar zal enkel mogelijk zijn als er aanzienlijk meer geïnvesteerd wordt in de buitenschoolse opvang (zie ook 1.2 Financiering van de buitenschoolse opvang).

1.1.2 Kwaliteit van de webfunctie

De ambitie van het decreet is om de buitenschoolse opvang rijker en beter te maken door partners uit andere sectoren te betrekken bij de organisatie en uitvoering van de buitenschoolse opvang en activiteiten (webfunctie). Lokale besturen, klassieke opvangorganisaties en organisaties uit sectoren sport, cultuur, jeugd,... zullen in het lokaal samenwerkingsverband samen operationele doelstellingen bepalen en nastreven. Het samenwerkingsverband zal de verschillende sectoren meer mogelijkheden geven om naar verbinding te zoeken.

Het is niet de bedoeling dat al die verschillende vormen van opvang en vrije tijd, die partner zijn in het lokaal samenwerkingsverband, het kwaliteitslabel kleuteropvang kunnen/moeten halen. Actoren uit sectoren sport, cultuur, jeugd... hebben vaak hun eigen kwaliteitskaders, die andere, specifieke kwaliteitsvoorwaarden hebben dan loutere opvang. Niet labelhouden staat hier dus zeker niet gelijk aan geen kwaliteit.

1.1.3 Allround kwaliteit

De kwaliteit van de lokale buitenschoolse opvang en activiteiten moet als geheel gegarandeerd worden. Dat is de allround kwaliteit. Die allround kwaliteit omvat de kwaliteit van de nest- en de webfuncties, en de mate waarin de verschillende actoren er samen in slagen een antwoord te bieden op de noden van de bevolking.

Het decreet van 3 mei 2019 heeft de regie van de buitenschoolse opvang in handen gegeven van de lokale besturen. Dit betekent dat de lokale besturen autonoom, eigen beleid kunnen ontwikkelen met betrekking tot de buitenschoolse opvang. Dit neemt niet weg dat de lokale besturen vragende partij zijn om door het Vlaams niveau geïnspireerd én ondersteund te worden om dit op de best mogelijke manier aan te pakken.

Daarom is het voor de raad belangrijk om eerst op Vlaams niveau een duidelijk concept te hebben over welke buitenschoolse opvang we wensen voor onze kinderen en hun gezinnen en over de kwaliteit die we van deze opvang verwachten.

Het Vlaams inspiratiekader zal de houvast zijn om de allround kwaliteit te bieden die wordt beoogd op lokaal niveau. De raad vraagt met aandrang hiervan snel werk te maken. Het is zeer belangrijk dat een degelijk participatief traject wordt gelopen bij de uitwerking van dit inspiratiekader. De raad vraagt de minister om de timing en het voorziene participatief traject van de opmaak van het inspiratiekader snel bekend te maken.

In de toelichting bij het voorstel van decreet (Vlaams Parlement 1856 n.1 voorstel van decreet lezen we dat *de Vlaamse overheid, in (nauwe) samenspraak met relevante actoren (onderwijs, welzijn, cultuur, jeugd en sport), een inspiratiekader ontwikkelt voor een geïntegreerd aanbod van buitenschoolse activiteiten. Het inspiratiekader bevat geen normen, maar is een hulpmiddel voor het lokaal bestuur en voor andere relevante actoren om te reflecteren over de eigen werking en de werking van het geheel. In het verlengde daarvan lijkt het ook belangrijk om te kijken naar goede praktijken op het vlak van samenwerking en/of geïntegreerde dienstverlening voor gezinnen met kinderen.*

De raad meent dat een inspiratiekader alleen niet volstaat. Rekening houdend met de autonomie van de lokale besturen moet naar mechanismen gezocht worden om de kwaliteit van de buitenschoolse opvang op lokaal niveau te kunnen afdwingen bij alle initiatiefnemers, dus ook bij initiatieven die geen houder zijn van het kwaliteitslabel kleuteropvang. Er is een debat nodig over hoe dit best wordt geregeld. Het is een pleidooi om te zoeken naar evenwicht tussen de lokale autonomie en garanties op kwaliteit van de opvang.

1.2 De financiering van de lokale buitenschoolse opvang

Naast het nog ontbrekende inspiratiekader, is er ook nog steeds geen zicht op de inzetbare financiële middelen. Er is onduidelijkheid over het bedrag dat een lokaal bestuur kan of zal krijgen op basis van de parameters en indicatoren opgenomen in het decreet, maar ook in de overgangsfase tot 31 december 2026. Ook voor de organisatoren is het momenteel niet duidelijk welke middelen er ter beschikking zullen zijn en in welke mate hun dienstverlening zal kunnen worden gecontinueerd. Die grote verwarring die ontstaat door het gebrek aan zicht op het financiële plaatje, vindt de raad problematisch.

De raad vraagt snel de volgende informatie:

- een overzicht van de, op basis van de diverse besluiten, huidige toegekende middelen aan organisatoren.
- het subsidiebedrag/kind/jaar waarop een lokaal bestuur zal recht hebben vanaf 1 januari 2027.
- duidelijkheid over het subsidiesysteem en de subsidiebepalende factoren (vanaf 1 januari 2027). Concreet gaat dit over:
 - Verrekening aantal kwetsbare gezinnen
 - Verrekening aantal kinderen met specifieke zorgbehoefte
 - Aandeel subsidiebedrag dat naar kleuteropvang met kwaliteitslabel moet gaan
 - Transitie (opbouw en afbouw subsidie – finaal tegen 2027)

We hebben niet alleen onvoldoende zicht op de middelen binnen het beleidsdomein WVG, ook moet er duidelijkheid komen over de inbreng van middelen vanuit de sectoren Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sport. De raad vindt het evident dat zij ook een budgettaire inspanning doen om dit decreet mee uit te voeren.

Er is een logische link tussen kwaliteit en subsidiering, maar de onduidelijkheid over het aandeel van het subsidiebedrag vanuit de Vlaamse Overheid dat de lokale besturen verplicht aan kleuteropvang met kwaliteitslabel moeten besteden (geormerkte middelen), creëert onzekerheden zowel voor de organisatoren van opvang en activiteiten als voor de lokale besturen.

- Zo ontstaat het vermoeden dat, indien dit aandeel van de geormerkte middelen binnen het subsidiebedrag groot is, het voor organisatoren zeer belangrijk wordt om dit kwaliteitslabel te bekomen.
- Zal er naast die 'geormerkte middelen voor gelabelde opvang' nog veel financiële ruimte overblijven voor de lokale besturen om eigen beleid te voeren en andere waardevolle initiatieven aan te moedigen?

De lokale besturen zijn verantwoordelijk voor het verdelen van de middelen maar er bestaat een "indirecte link tussen het aanvragen van het label en de subsidies die het lokale bestuur verdeelt" (nota IF). Er moet natuurlijk voor gezorgd worden dat wie een kwaliteitslabel heeft, ook van het lokaal bestuur de nodige middelen zal krijgen. Via subsidies kan je organisaties die kwaliteit kunnen garanderen, belonen. Daarom is het zo belangrijk dat het Agentschap opgroeien bij het toekennen van de kwaliteitslabels zoekt naar afstemming met het lokaal bestuur.

Welke verdeelsleutel zal de Vlaamse Overheid gebruiken om het geormerkte aandeel voor labelhouders in de subsidies aan de lokale besturen te bepalen? De hamvraag is of er nog veel zal overblijven voor de lokale besturen om eigen beleid te voeren en zo de allround kwaliteit van de buitenschoolse opvang op hun grondgebied te verzekeren. Het spreekt voor zich dat er een stevig groeipad nodig zal zijn om de ambities voor een toegankelijke en kwaliteitsvolle buitenschoolse opvang, geformuleerd in dit decreet, waar te maken. Enkel het huidig budget voor buitenschoolse opvang inzetten (en breder verdelen?), zal ruim onvoldoende blijken. De raad vraagt aan de Vlaamse Regering om een duidelijk groeipad voorop te stellen.

De raad wijst ten slotte nog op de grote verscheidenheid op het terrein. Er zijn veel verschillende modellen voor de organisatie van de buitenschoolse opvang. Voor sommige gemeenten zal het geen probleem zijn om x% van de middelen aan de gelabelde opvang te besteden, voor andere gemeenten zal het moeilijker zijn omdat ze een ander model van buitenschoolse opvang hebben. Wat als er geen gelabelde opvang aanwezig is in een gemeente? Kan de volledige subsidie dan aan niet gelabelde opvang besteed worden? Het is van groot belang om een duidelijke en

flexibele regeling voor het toekennen van subsidies aan gelabelde opvang te ontwikkelen die op verschillende situaties past.

1.3 Vragen over de gevolgen van het label voor de gezinsopvang

De raad wil nog zijn bezorgdheid uiten over de gezinsopvang. Er zijn immers nog heel veel onduidelijkheden die dringend uitgeklaard moeten worden.

Begeleiders gezinsopvang en samenwerkende onthaalouders, werkend binnen het IKT- stelsel, die enkel buitenschoolse kinderopvang opnemen, vallen vandaag onder de regelgeving van het decreet voor de opvang van baby's en peuters. Het is belangrijk dat organisatoren, in de nog te schrijven besluitvorming, duidelijkheid krijgen over de (subsidie-)voorwaarden waaraan deze vormen van kinderopvang moeten voldoen en welke subsidie daar tegenover staat.

Vooraf voor de IKT - gezinsopvang heeft de raad ook deze bezorgdheden:

- Het blijft onduidelijk wie de begeleiders gezinsopvang binnen dit decreet zouden aansturen. Blijven zij aangesloten bij de organisator gezinsopvang? Hoe zou de financiering verlopen? Het sociaal statuut is op zich al een ingewikkeld kluwen, met zowel elementen op Vlaams als op federaal niveau.
- Aangezien het hier over vergunde opvang gaat, krijgen zij niet automatisch het label kleuteropvang. Ze kunnen er wel voor kiezen om het label aan te vragen. Indien zij dit label niet aanvragen, blijven ze dan werken volgens de regelgeving voor opvang van baby's en peuters vanaf 2027?
- Wanneer een kinderbegeleider alleen werkt, moet er nog steeds voldaan worden aan de juiste kwalificatievoorwaarden. Hoe is het EVC traject met de mentoren afgestemd ? 2024 is niet meer ver af en er is voor deze doelgroep nog geen enkel traject opgestart. Of vervalt voor hen de regelgeving om tegen 2024 gekwalificeerd te moeten zijn, aangezien dit regelgeving is van baby's en peuters? Hier treedt opnieuw de vraag op naar de eventuele keuze tussen een label kleuteropvang of verder werken volgens de regelgeving voor opvang van baby's en peuters. Hierover is snel duidelijkheid nodig.

2 Bespreking van de bepalingen in het besluit

De raad neemt, bij zijn beoordeling van de kwaliteitsvoorwaarden in dit besluit, aan dat het kwaliteitslabel kleuteropvang in de eerste plaats bedoeld is voor opvangorganisaties met een nestfunctie voor kleuters. Voor deze meer klassieke opvangorganisaties kan het kwaliteitslabel een handvat zijn om kwaliteit te garanderen. Het zal hen een legistische basis bieden om de werking te verzekeren.

Dit uitvoeringsbesluit moet de lat voldoende hoog leggen. De raad is het erover eens dat er niet mag ingeboet worden op de kwaliteit van deze organisaties met nestfunctie voor kleuters. Kwaliteit van de webfunctie en de allroundkwaliteit moeten op andere manieren (met andere instrumenten) worden gegarandeerd. De focus is hier welke vorm het kwaliteitslabel voor kleuteropvang moet krijgen.

De raad merkt vooraf wel nog op dat de kwaliteit van de nestfunctie en de webfunctie moet bijdragen aan de allround kwaliteit. Dit betekent voor de raad dat samenwerking met andere actoren meer benadrukt kan worden in de kwaliteitsvoorwaarden voor het kwaliteitslabel kleuteropvang.

2.1 Algemene bepalingen (hoofdstuk 1)

■ Artikel 2 – toekenning kwaliteitslabel kleuteropvang voorwaarden

In de toelichting bij artikel 2 lezen we “Initiatieven die inzetten op de doorgaande lijn (kinderopvang, kleuterschool, kleuteropvang), willen we aanmoedigen hier verder in te gaan. De werkingen zijn gevat in verschillende decreten. Het is dus niet evident om voor eenzelfde werking, meerdere voorwaardenkaders te combineren. Via pilotprojecten, in een regelluw kader, willen we experimenteren met vormen van afstemming, samenwerking en integratie.”

De raad vindt deze pilotprojecten erg belangrijk. Ze vertrekken vanuit het perspectief van de doelgroep (ouders en kinderen), eerder dan vanuit het voorwaardenkader van een sector of organisatie. Tijdens het voorbije schooljaar werd bij de organisatie van de noodopvang voor scholen duidelijk hoe belangrijk deze samenwerking is. In steden en gemeenten waar er ervaring met of openheid voor sectoroverschrijdende samenwerking was, kon er snel worden tegemoetgekomen aan de noden van gezinnen. In andere gemeenten vonden gezinnen soms minder ondersteuning.

2.2 Kwaliteitsvoorwaarden (hoofdstuk 2)

De bepalingen met betrekking tot de kwaliteitsvoorwaarden zijn gebaseerd op het Europees kwaliteitskader. De 5 domeinen in dat kader worden hierdoor behandeld. Dat is een goede zaak, een aantal zeer belangrijke elementen komen in het vizier.

- organisatorisch beleid met aandacht voor het beleidsvoerend vermogen van de organisatie (kinderopvang als een professionele organisatie) en een gezond financieel beheer;
- toegankelijkheid;
- pedagogisch beleid met aandacht voor kinderen, o.a. de focus op kwaliteitsvolle interacties met kinderen;
- medewerkersbeleid met o.m. het aanzetten tot reflectie;
- monitoring en evaluatie.

2.2.1 Organisatorisch beleid (Afdeling 1)

■ Artikel 4 – minimaal 200 opvanguren

Artikel 4 bepaalt dat de organisator voor een opvangaanbod van minimaal 200 opvanguren per jaar moet zorgen. De raad vindt dit te beperkt. Gelabelde opvang met een nestfunctie moet continuïteit bieden, een bepaalde duurzaamheid waarborgen en ook voor de gezinnen een structureel aanbod kunnen bieden. Een minimaal aanbod van 200 opvanguren kan versnippering teweeg brengen en bemoeilijkt duurzame tewerkstelling. De raad wenst het aanvankelijke voorstel van minimaal 500 te presteren opvanguren te behouden als voorwaarde om het kwaliteitslabel te kunnen ontvangen.

Rekening houdend met de variëteit aan initiatieven zoals bijvoorbeeld de initiatieven die zich richten op schoolvakanties moet een label mogelijk zijn voor initiatieven met minder dan 500 uren indien deze voldoen aan bijkomende criteria zoals intensiteit (veel opvang op een korte periode) en continuïteit (telkens dezelfde periode van het jaar).

■ Artikel 5 – integriteit en beleidsvoerend vermogen

Integriteit betekent dat de geldende normen en waarden moeten worden nageleefd. In de nota van de VR wordt dit enigszins geduid maar de raad meent toch dat het beter is om in het besluit concreter te maken wat precies onder die normen en waarden verstaan wordt.

■ Artikel 6 – gezond financieel beleid en rechtspersoonlijkheid

Dit artikel bepaalt dat de organisator rechtspersoonlijkheid moet hebben. Dit biedt zekerheid op een duurzaam en transparant ondernemingskader. De raad merkt toch op dat er vandaag een aantal kleine voorzieningen zijn die reeds vele jaren ‘gezonde’ buitenschoolse opvang verlenen zonder rechtspersoonlijkheid, ook onthaalouders.. De raad vraagt daarom om voor deze bestaande kleinere opvanginitiatieven een uitdoofscenario te voorzien, zodat zij hun subsidie niet verliezen en hun werking dus niet moeten stopzetten omwille van het niet hebben van een rechtspersoonlijkheid. De raad vindt het wel aangewezen om deze kleinere opvanginitiatieven te begeleiden naar het aannemen van rechtspersoonlijkheid.

Het artikel bepaalt bovendien dat er “met de administratie van financiën wordt geregeld dat opvang bij een organisator met een kwaliteitslabel in aanmerking komt voor fiscale aftrek door de gezinnen”. Deze bijkomende bepaling is vreemd omdat er in de fiscale wetgeving vandaag al is opgenomen dat kinderopvangvoorzieningen die een erkenning van het lokaal bestuur hebben ook een fiscaal attest kunnen afleveren. De raad vraagt om deze bepaling hier te schrappen omdat ze de indruk wekt dat het kwaliteitslabel een bijkomende voorwaarde is om hierop recht te hebben. Dit zou een terugval kunnen betekenen bij de organisatoren die geen label kunnen krijgen en hiermee zullen plaatsen verloren gaan.

2.2.2 Toegankelijkheid (Afdeling 2)

De raad vindt het belangrijk dat bij toegankelijkheid van de brede basisprincipes sociale cohesie en gelijke kansen als uitgangspunt dienen. Ze moeten leidende principes vormen voor het geïntegreerd beleid en voor de samenwerkingsverbanden. Een focus op kwetsbare gezinnen is nodig, maar ook de andere gronden die toegang bemoeilijken, zoals handicap, afkomst, gezinssamenstelling, geslacht ... en het samenspel van al die kenmerken, moeten aandacht krijgen. Door dit breed te benaderen zullen geen exclusiegronden worden vergeten en kan diversiteit op alle vlakken aandacht krijgen.

Kleuteropvang is voor heel wat gezinnen een essentiële basisvoorziening. Betaalbaarheid is dan ook erg belangrijk, waarbij in het bijzonder verhoogde aandacht voor kwetsbare groepen nodig is, o.a. via een veralgemeende toepassing van sociale correcties en een vereenvoudigde administratieve procedure bij aanvraag. Hiervoor moeten publieke middelen ingezet worden.

■ Artikel 7 – voorwaarden toegankelijk en inclusief aanbod

Artikel 7, 2° bepaalt dat de organisator voorrang moet geven aan kleuteropvang. Dit is vaag omschreven en zal soms moeilijk aan te tonen zijn bij organisatoren die zich naar verschillende leeftijdsgroepen richten.

De raad vindt het positief dat in artikel 7, 3° wordt bepaald dat bijzondere aandacht moet gaan naar kwetsbare gezinnen en kinderen met een specifieke zorgbehoefte, maar meent dat er beter uitgewerkt moet worden wat er dan precies wordt verwacht.

De drempels voor naschoolse opvang liggen vandaag voor kinderen uit sociaaleconomisch kwetsbare gezinnen nog te hoog. De bepalingen in het besluit om hieraan iets te doen zijn te vrijblijvend.

In de toelichting bij dit artikel staat dat *“noch kwetsbare gezinnen, noch kinderen met een specifieke ondersteuningsbehoefte (worden) gedefinieerd. Deze definities worden tegen 1 januari 2024 uitgewerkt zoals bepaald in het decreet, artikel 16, en zullen parallel zijn aan de definitie die gehanteerd wordt voor de indicatoren in kader van de subsidiering van de lokale besturen. Het streefdoel is een gedragen visie, wetenschappelijk onderbouwd en afgestemd met andere sectoren.”*

In het besluit missen we de definities van ‘kwetsbare gezinnen’ en ‘een kind met een specifieke ondersteuningsbehoefte’. In afwachting van een duidelijke omschrijving van ‘kinderen met een specifieke ondersteuningsbehoefte’ in 2024 moet de invulling van deze doelgroep maximaal zijn. De opvang van kleuters met specifieke ondersteuningsbehoefte moet in ieder geval conform zijn met het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, zodat inclusieve opvang de norm blijft.

De raad mist tenslotte ook aandacht voor diversiteit bij de voorwaarden om de toegankelijkheid voor de doelgroepen te verhogen.

2.2.3 Pedagogisch beleid (Afdeling 3)

■ Artikel 11 – kwaliteitsvolle interacties en begeleider/kind ratio

Het aantal aanwezige en competente begeleiders is de belangrijkste pijler voor kwaliteitsvolle opvang. De raad betreurt dan ook dat het kwaliteitslabel minder begeleiding vooropstelt dan op vandaag de norm is. Het realiseren van een kwaliteitsvolle interactie met elk kind, is met een beperkt aantal begeleiders immers niet mogelijk. Zeker in een context van dit decreet waarbij de verwachtingen steeds hoger liggen, waarbij er meer aandacht moet zijn voor kwetsbare kinderen, voor kinderen met specifieke zorgbehoeften en voor opvoedingsondersteuning, meer inzetten op het verwerven van de kennis van het Nederlands, ... moet de ratio hierop worden afgestemd. De kloof met de voorschoolse kleuteropvang wordt met dit voorstel groter, wat de zorgzame overgangen die we willen creëren voor kinderen net bemoeilijkt.

De ratio voor begeleiders gezinsopvang die schoolgaande kinderen opvangen, werkend onder het IKT-stelsel, is momenteel steeds 1 begeleider voor max. 8 kinderen, met een gemiddelde van 4 kinderen per kinderbegeleider. De raad meent dat deze ratio moet worden behouden. Gezien de context van de gezinsopvang is het voor de raad onwenselijk om de ratio op te drijven naar

1/14. Een ratio die aansluit bij de regelgeving baby's en peuters is noodzakelijk. Voor bepaalde vormen van gezinsopvang, zijnde opvang schoolgaande kinderen met een attest van toezicht en eventueel basissubsidie, die vandaag met een hogere ratio werken (zijnde 1/14), wordt best een uitdoofscenario voorzien zodat op een korte termijn in heel Vlaanderen een gemeenschappelijke ratio kan worden gehanteerd.

Samenwerkende onthaalouders kunnen, qua ratio, onder gezinsopvang vallen, maar ook onder de groepsopvang. Zij zouden in dit laatste geval volgens dit besluit de ratio van 1/18 moeten toepassen. Ook dit vinden we, gezien de context waarin deze onthaalouders werken, veel te hoog. Niet in het minst omdat onthaalouders geen werknemers zijn en er vanuit de organisator geen limieten kunnen opgelegd worden.

In de opvang lijkt een werknemersstatuut dan ook het meest aangewezen. De ratio in de groepsopvang mag zeker niet meer bedragen dan 1 begeleider per 14 kleuters.

■ Artikel 12 – voorwaarden omgeving voor kinderen

Het is goed dat er in de toelichting bij dit artikel aandacht gaat naar uitdagend spel dat aanvaardbare risico's niet uitsluit. Deze visie vraagt wel een hecht partnerschap met ouders. Opvang en ouders kunnen elkaar stimuleren om samen een uitdagende spel-omgeving voor kinderen mogelijk te maken. Een duidelijke communicatie over deze visie is noodzakelijk om voldoende openheid en vertrouwen te creëren zodat mogelijke ongerustheid of conflicten kunnen vermeden worden.

Over de praktische organisatie wordt niets gezegd in het besluit: binnen of buiten de schoolmuren? De raad wijst op het belang van een goede afstemming met de scholen over de kwaliteit (omkadering en begeleiding) en de manier waarop de bestaande schoolinfrastructuur kan ingezet worden voor buitenschoolse kinderopvang.

2.2.4 Medewerkersbeleid (Afdeling 4)

■ Artikel 13 – duurzaam medewerkersbeleid

De raad mist binnen het medewerkersbeleid het stimuleren van meer diversiteit binnen het personeel. Een diverse personeelssamenstelling brengt enerzijds extra expertise binnen inzake omgaan met diversiteit binnen de werking en zal anderzijds de drempel voor bijzondere doelgroepen (armoede, etnisch-culturele achtergrond, bijzondere ondersteuningsnoden) verlagen. Voor jonge kinderen zijn herkenbare rolmodellen in opvang en onderwijs ook erg belangrijk.

Duurzaam medewerkersbeleid en goede werkomstandigheden vergen ook voldoende financiële en andere middelen. Dit geldt vanzelfsprekend ook voor de andere kwaliteitsvoorwaarden. Organisatoren moeten bij aanvraag en later kunnen rekenen op een toereikend budget en middelen om kwaliteit te kunnen (blijven) garanderen.

Ook de kwaliteit van het personeel dient gewaarborgd (voldoende verloning en bijscholing en goede mix tussen professionele bachelors en andere opleidingen). Tewerkstelling in precare statuten past niet in een duurzaam medewerkersbeleid.

De raad vraagt blijvende aandacht voor het creëren van kansen voor kortgeschoolden op de arbeidsmarkt. Daarmee hangt ook de vraag naar een aangepast vormings-, trainings- en opleidingsbeleid samen, met specifieke en bijkomende omkadering ter ondersteuning van kortgeschoolde begeleiders in een leer- of opleidingstraject.

■ Artikel 14 – verantwoordelijke dagelijkse werking

De raad vraagt zich af hoe, zonder het vermelden van duidelijke kwalificatievereisten of minimale diplomavereisten, verantwoordelijken met alle nodige competenties kunnen worden aangeworven.

■ Artikel 15 – voldoende competente begeleiders

Artikel 15 bepaalt dat 80% van de begeleiders een vorming heeft voltooid die de in het artikel (tweede lid, 1°) vermelde competenties aanleert.

Dit is voor de raad veel te vrijblijvend. Met dit besluit worden de verwachtingen ten aanzien van de medewerkers verhoogd. Dat is terecht wanneer we meer kwaliteitsvolle kinderopvang ambiëren in de toekomst, maar dan is het onbegrijpelijk dat er geen hogere normen worden gesteld inzake de kwalificaties van de begeleiders. Het druist in tegen de professionalisering die we in de kinderopvang nastreven en tegen de beweging die er gaande is in de voorschoolse kinderopvang.

Op zijn minst moet in de quaternota aan de Vlaamse Regering in de passage ‘het agentschap kan voorzien in een adviserende lijst van opleidingen en vormingen die deze competenties aanbieden’, het woord ‘kan’ vervangen worden door ‘zal’.

De competenties van de begeleiders zijn nog te beperkt uitgewerkt. De beroepskwalificatie kinderbegeleider schoolgaande kinderen dient het uitgangspunt te zijn voor minstens 1 op 4 van de begeleiders, naast de 80% die aan de competenties van het besluit moet voldoen, en de mogelijkheid dit te behalen moet worden gegarandeerd voor alle begeleiders.

Er wordt in het besluit geen koppeling gemaakt met specifieke beroepsprofielen en met arbeidsvoorwaarden. De invoering van kwaliteit moet ook gekoppeld zijn aan arbeidsomstandigheden. Dat kan door de voorwaarden te verstrengen of minstens door de subsidie hiervan gradueel afhankelijk te maken.

2.2.5 Monitoring en evaluatie (Afdeling 5)

■ Artikel 17 – periodieke evaluatie werking

De raad merkt op dat het voor de organisatoren niet evident zal zijn om een periodieke evaluatie uit te werken zonder concreet uitgewerkte kwaliteitsvoorwaarden. Welke indicatoren moeten er gebruikt worden? Hoe moeten ze gemeten worden?

2.3 Procedure (Hoofdstuk 3)

■ Artikel 21 – aanvraag kwaliteitslabel

De raad meent dat de toekenning van het kwaliteitslabel door het Agentschap Opgroeien in samenspraak met het lokaal bestuur moet gebeuren. Er is immers in het decreet voorzien dat een deel van de middelen die elk lokaal bestuur op basis van de parameters en indicatoren krijgt, bij voorrang wordt besteed aan het aanbod van kleuteropvang met kwaliteitslabel. Net omdat het lokaal bestuur op basis van de noden en lokale beleidskeuzes zal beslissen wie al dan niet een subsidie krijgt, is het belangrijk de lokale besturen meer te betrekken bij de toekenning van het kwaliteitslabel. De raad vindt het aangewezen dat er verder wordt nagedacht over hoe de samenspraak tussen het Agentschap Opgroeien en het lokaal bestuur concreet vorm kan krijgen.

■ Artikel 22 – onderzoek aanvraag

De raad vraagt om ook een ontvangstbevestiging van de aanvraag te voorzien. *“Het agentschap bezorgt een ontvangstmelding en onderzoekt daarna de volledigheid en de inhoud van de aanvraag. ...”*

■ Artikel 24 – verplichte meldingen over opvanglocaties met kwaliteitslabel

De raad meent dat de organisator deze meldingen niet enkel aan het agentschap moet richten maar ook aan het lokaal bestuur.

2.4 Toezicht (hoofdstuk 4)

■ Artikel 25 – toezicht door de Zorginspectie

Met dit besluit wordt geëxperimenteerd met doelregelgeving in de kinderopvang. Dat laat interpretatiemarge aan de inspectie voor de toekenning van een label. Een positief element daaraan is dat een holistische evaluatie belangrijker is dan een afvinklijst. Tegelijk is de vraag of er voldoende duidelijkheid is bij inspectie, organisator en de gebruiker welke kwaliteit nu eigenlijk (moet) worden geboden.

De rol van het toezicht en de Zorginspectie zal bij deze aanpak dus erg groot zijn. Het lijkt dan ook belangrijk om dit eerst ten gronde te analyseren en af te stemmen vooraleer het in de administratie wordt doorgetrokken. De overheid moet daarnaast verzekeren dat er voldoende werkracht en middelen worden ingezet zodat de Zorginspectie haar rol goed kan vervullen.

De ambitie is om het werken met doelregelgeving verder uit te rollen. De raad acht het daarom raadzaam om deze nieuwe wetgevende aanpak, de impact ervan op de kwaliteit, alsook de wijze waarop toezicht en handhaving hierin een rol kunnen spelen, nauwgezet te evalueren. Dit nieuwe ‘experiment’ moet degelijk worden opgevolgd waarbij ook de samenleving, gebruikers in het bijzonder, geïnformeerd wordt over de resultaten en effecten.

Het lijkt de raad zinvol om hier ook expliciet te verwijzen naar de evaluatie (artikel 17). Deze evaluatie zal immers een belangrijk onderdeel/instrument zijn wanneer Zorginspectie toeziet op de naleving van de bepalingen van dit besluit.

2.5 Handhaving (hoofdstuk 5)

2.6 Bezwaar (hoofdstuk 6)

■ Artikel 30 – ontvangstmelding

De raad vraagt om hier te preciseren wat de ‘datum van ontvangst’ is. Gaat het om de dag waarop het agentschap een elektronische ontvangstmelding verstuurt of om de derde werkdag die volgt op het aangetekend versturen van het bezwaar? Dit valt niet per se samen. Voor de rechtszekerheid is het best hier geen interpretatie open te laten.

2.7 Slotbepalingen (hoofdstuk 7)

■ Artikel 35

Organisatoren met een attest van toezicht, een erkenning of een toestemming krijgen automatisch een kwaliteitslabel op 1 januari 2022. De raad vraagt zich af waarom dit niet vanaf

januari 2021 is, zoals voor nieuwe initiatieven die een label aanvragen? Een organisator die zowel bestaande initiatieven heeft als kleuteropvang op nieuwe locaties opstart vanaf 2021, dient dan rekening te houden met 2 regelgevingen.

■ Bijkomende vragen

De raad vraagt ook aandacht voor regeling sociaal voordeel uit het decreet flankerend onderwijsbeleid. De impact van dit decreet op de scholen is groot: omdat veel scholen zelf organisator zijn van opvang, omdat er - zeker op vandaag - blijvend nood is aan de inzet van infrastructuur en medewerkers gekoppeld aan de scholen om een aanbod te realiseren en omdat de ouders en leerlingen natuurlijk nood hebben aan opvang en hun schoolkeuze of -mogelijkheden medebepaald worden door het opvangaanbod.

Bijkomend constructief overleg over de participatie van de scholen aan de uitrol van dit decreet is noodzakelijk. Daarnaast moet er een oplossing komen voor de bepaling uit het decreet flankerend onderwijsbeleid rond sociaal voordeel, deel voor- en naschoolse opvang dat net via dit decreet buitenschoolse opvang wordt geregeld. (artikel 6, 1° decreet flankerend onderwijsbeleid, zijnde: het ochtend- en avondtoezicht buiten de periode van normale aanwezigheid van de leerlingen)