

Advies

Over de Conceptnota “Krachtlijnen voor een nieuwe organisatie voor de opvang en vrije tijd van schoolkinderen”

Brussel, 30 september 2015

Adviesvraag: over de conceptnota "Krachtlijnen voor een nieuwe organisatie voor de opvang en vrije tijd van schoolkinderen"

Adviesvrager: Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Jo Vandeuren

Ontvangst adviesvraag: 27 juli 2015

Adviestermijn: 30 dagen, verlenging toegestaan

Goedkeuring/bekrachtiging raad: 1 oktober 2015, unaniem.

Inhoud

Advies conceptnota Organisatie opvang en vrije tijd van schoolkinderen	4
1. Situering adviesvraag.....	4
2. Inleiding.....	4
3. Doelstellingen	5
4. Samenwerkingsverbanden	6
5. Referentiekader.....	8
6. Financiering	9
7. Ten slotte.....	9

Advies conceptnota Organisatie opvang en vrije tijd van schoolkinderen

1. Situering adviesvraag

De Vlaamse regering hechtte op 17 juli 2015 haar goedkeuring aan een conceptnota over de “Krachtlijnen voor een nieuwe organisatie voor de opvang en vrije tijd van schoolkinderen”. Op 27 juli 2015 vroeg minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Jo Vandeuren, de Strategische adviesraad hierover om advies. De adviestermijn bedroeg 30 dagen maar werd verlengd tot eind september 2015.

De conceptnota heeft tot doel om, binnen de contouren van het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019, een aantal krijtlijnen uit te zetten inzake de toekomst van het organisatiemodel voor de opvang- en vrije tijd van schoolkinderen en het debat hierover met alle betrokkenen aan te gaan.

2. Inleiding

De SAR WGG is tevreden dat de Vlaamse Regering met deze conceptnota haar aandacht richt op de organisatie van de buitenschoolse kinderopvang. De raad vindt het goed dat er werk wordt gemaakt van het stroomlijnen en afstemmen van de opvang en vrije tijdsbesteding van kinderen op lokaal niveau. Er is immers nood aan een duidelijk structureel kader waarbinnen de organisaties hun aanbod kunnen uitwerken en optimaliseren en dit in samenwerking met de lokale partners. De raad verwelkomt ook de intentie van de Vlaamse Regering om hierover het debat met alle betrokkenen aan te gaan.

De raad merkt wel op dat deze conceptnota nog zeer vaag is en heel veel zaken onbenoemd en open laat. De raad reageert vandaag vooral op deze brede contouren maar is zeker bereid in een later stadium verder mee te reflecteren.

Naast de vraag hoe we de opvang en vrije tijdsbesteding van kinderen concreet willen organiseren, is volgens de SAR WGG ook een bredere reflectie wenselijk over hoe we onze maatschappelijke systemen onderwijs, arbeidsmarkt en gezinsleven organiseren en op elkaar afstemmen. Opvang en vrije tijdsbesteding van kinderen moet de bres dichten tussen deze systemen. Idealiter dus zijn deze scheuren niet al te groot.

De SAR WGG meent dat de organisatie en vrije tijd van kinderen bij uitstek een beleidsdomeinsoverstijgend vraagstuk is. In de brede maatschappelijke discussie zijn de linken met onderwijs, arbeidsmarkt en gezin evident, op vlak van de concrete organisatie van opvang en vrije tijd is er een rechtstreeks verband tussen onderwijs, welzijn, jeugd, cultuur en sport. De raad verbaast zich er daarom over dat het initiatief voor deze conceptnota enkel uitgaat van de minister van welzijn, volksgezondheid en gezin.

De raad mist in de conceptnota een duidelijke omschrijving van wat de Vlaamse Regering precies onder opvang en vrijetijdsbesteding verstaat. Welke sectoren, initiatieven

en actoren worden wel of niet gevat met deze conceptnota? Een duidelijke afbakening is nodig om mogelijke verwarring te vermijden.

3. Doelstellingen

De conceptnota formuleert een aantal doelstellingen op niveau van het kind, op niveau van de gezinnen en op niveau van de samenleving.

Buitenschoolse opvang en vrije tijd

De raad vraagt om in de titel van de conceptnota niet te spreken van 'schoolkinderen' omdat dit meteen een onnodige beperking inhoudt. Er is immers geen 'schoolplicht' in België en het zou niet goed zijn per definitie kinderen tussen de leeftijd van 2,5 jaar en 18 jaar oud uit te sluiten die om welke reden dan ook niet naar school gaan. De raad stelt daarom voor om te spreken van 'opvang en vrije tijdbesteding van kinderen buiten de schooluren'.

Bij de doelstellingen op niveau van de samenleving wordt gesteld dat 'kinderen de samenleving van de toekomst vormen'. Hoezeer dit ook klopt, wil de raad toch graag in de doelstellingen van opvang en vrije tijd vermeld zien dat kinderen ook de samenleving van vandaag zijn, er deel van uitmaken en als dusdanig recht hebben op een kwaliteitsvolle opvang en vrije tijd. De raad zou ook liever lezen dat de doelstelling is *het leren op een 'respectvolle' manier met elkaar omgaan* in plaats van *op een 'succesvolle' manier*.

Universele benadering

De conceptnota bevat een contradictie. Een doelstelling van de opvang op niveau van de gezinnen is *ouders te laten participeren aan de arbeidsmarkt, een (beroeps)opleiding te volgen en/of deel te nemen aan activiteiten die bijdragen aan hun persoonlijke ontplooiing*. Bij de doelstellingen op niveau van het kind wordt gesteld dat er *bijzondere aandacht gaat naar kinderen uit maatschappelijk kwetsbare gezinnen en kinderen met specifieke ondersteuningsbehoeften*. Maar vervolgens zegt de conceptnota dat lokale besturen *zoveel als mogelijk voorrang zouden moeten geven aan werkende ouders*.

De raad pleit voor een universele benadering waarbij uitgegaan wordt van het kind, los van de sociaaleconomische situatie van het gezin. Vraag en aanbod moeten zo goed mogelijk op elkaar afgestemd worden. Om alle kinderen met een nood aan opvang in het opvang- en vrije tijdsaanbod een plek te geven, is een uitbreidingsbeleid absoluut noodzakelijk (zie financiering). De raad meent dat het tegelijk belangrijk is een zinvol en evenwichtig voorrangsbbeleid uit te werken. Verschillende criteria moeten aan elkaar afgewogen worden. Naast de sociaaleconomische situatie van gezinnen, speelt bijvoorbeeld ook de vraag in hoever domicilie of schoollopen in een bepaalde gemeente een rol zal spelen in het recht op of voorrang tot het aanbod? Dit kan een probleem zijn voor nieuw-samengestelde gezinnen, co-ouderschap, verblijf bij grootouders in de vakantie,...

Inclusie

In de conceptnota wordt niet verwezen naar 'inclusie'. De raad adviseert om inclusie als één van de uitgangspunten in de doelstellingen van het opvang en vrijetijdsaanbod van kinderen op te nemen. Het is immers belangrijk dat ook kinderen met extra noden een plekje kunnen vinden in de opvang dicht bij huis. De raad vraagt om ook de impact van het M-decreet op de vraag naar opvang voor kinderen die extra aandacht en ondersteuning nodig hebben goed te monitoren en hierop in te spelen.

Bovenlokaal aanbod blijft nodig

Tegelijk vraagt de raad ook aandacht voor bepaalde doelgroepen, zoals bijvoorbeeld vrije tijdsactiviteiten voor kinderen met een ernstige handicap of chronische ziekte, waarvoor een 'bovenlokaal' aanbod moet voorzien worden. De organisaties die zulk aanbod bieden, lopen het risico uit de boot te vallen wanneer zij bij een lokale overheid moeten aankloppen. Het is niet waarschijnlijk dat één lokale overheid zulke initiatieven op zich zal nemen.

Betaalbare en toegankelijke opvang en vrije tijd

De raad pleit voor een betaalbare én toegankelijke opvang en vrije tijd voor kinderen en ondersteunt daarbij expliciet de doelstelling dat het opvang- en vrijetijdsaanbod de *sociale cohesie en gelijke kansen* zou bevorderen. In de conceptnota komt de betaalbaarheid van de opvang en vrije tijdsbesteding niet aan bod. De raad meent – met het oog op gelijkberechting van elk kind in Vlaanderen - dat het aan de Vlaamse overheid is om een prijsbeleid, inclusief een systeem van sociale tarieven uit te werken dat op lokaal niveau moet worden toegepast.

4. Samenwerkingsverbanden

Wie kan en wie moet deelnemen aan een samenwerkingsverband? De conceptnota spreekt zich hierover nog niet uit. *De vraag welke actoren verplicht i.c. de welzijnsactoren moeten, dan wel vrijwillig kunnen meegaan in het samenwerkingsverband wordt, net als de mogelijkheden om deelname van actoren te koppelen aan financiering (en erkenning), verder onderzocht en beantwoord.* De raad meent dat zowel erkende en gesubsidieerde opvangvoorzieningen als scholen als minimaal te betrekken partner moeten worden beschouwd. Dit sluit aan bij goede praktijken op lokaal niveau vandaag en vormt ook voor de toekomst het meest wenselijke scenario.

Het is voor de raad ook niet duidelijk in welke mate sportfederaties, muziek-, ballet- of tekenacademies hierbij betrokken worden om mee invulling te geven aan het naschoolse aanbod aan opvang en vrije tijd.

Voor de raad moet het samenwerkingsverband vertrekken van gelijkwaardigheid tussen de partners.

De samenwerkingsverbanden zullen onder regie van het lokaal bestuur vallen, waarbij het wel mogelijk is dat het lokaal bestuur de coördinatieopdracht uitbesteedt.

De raad stelt vast dat de Vlaamse Regering, in navolging van het Vlaams Regeerakkoord, voor de buitenschoolse kinderopvang kiest voor een decentralisatie naar de

lokale besturen. Gezien het feit dat de lokale besturen nu al het vrijetijdsaanbod (sport, cultuur en jeugdbeleid) coördineren, schept het mogelijkheden om een meer geïntegreerd beleid te voeren. Toch is het voor de raad belangrijk dat deze **decentralisatie met de nodige omzichtigheid gebeurt binnen een weloverwogen en helder uittekend decretaal kader.**

Wat de regierol van de lokale besturen betreft, leeft er heel wat bezorgdheid. De organisatie van de opvang en vrije tijdsbesteding mag niet afhankelijk worden van de goodwill van de gemeenten. We moeten erkennen dat zowel de lokale besturen als private initiatiefnemers een lange traditie hebben in het organiseren van opvang. Dit moet gehonoreerd blijven en de verschillende initiatiefnemers hebben garanties nodig dat ze in de toekomst kunnen verder bestaan en goed zullen kunnen blijven functioneren. De raad wijst op de tewerkstellingskansen die deze sector biedt aan laaggeschoolden. Men mag het belang van zekerheid en duurzame tewerkstelling niet uit het oog verliezen. In een sector waar het personeelsverloop nu al groot is, leeft er immers een grote bekommernis om duurzame tewerkstelling te kunnen verzekeren. Het is belangrijk dat de transitie naar een nieuw landschap voor de buitenschoolse kinderopvang en vrije tijdsbesteding met de nodige zorgzaamheid gebeurt zodat het goed functioneren van de werking bij de verschillende actoren niet in het gedrang komt. De bestaande initiatieven moeten financieel gevrijwaard blijven.

De conceptnota is nog niet duidelijk of de lokale besturen zelf nog initiatiefnemer zullen kunnen zijn van buitenschoolse opvang. *We klaren uit of een lokaal bestuur als regisseur (en ultiem na transitie als financier) van (de organisaties in) het samenwerkingsverband, tevens aanbieder kan zijn in het samenwerkingsverband. We onderzoeken of er, en zo ja welke, randvoorwaarden hieraan gekoppeld moeten worden.*

De raad is van mening dat de regierol door de lokale besturen zo onafhankelijk mogelijk moet worden opgenomen. Op zijn minst moet de rol van actor en regie op niveau van het lokaal bestuur gescheiden zijn, moeten er transparante procedures worden gehanteerd, zeker bij uitbreiding van middelen én moet elke uitbreiding overlegd worden met alle partners van het samenwerkingsverband op lokaal niveau. Deze voorwaarden moeten ertoe leiden dat de gelijkwaardigheid van alle actoren gegarandeerd is.

De raad pleit daarom voor een participatief regiemodel dat volgens de principes van corporate governance vorm moet krijgen. De Vlaamse regering moet ook werk maken van een heldere uitklaring van het begrip 'regie'. Aan deze oefening wil de raad graag zijn medewerking verlenen.

De gelijkwaardigheid van de partners in het samenwerkingsverband is cruciaal. Dit moet vertaald worden in een aantal voorwaarden waaraan de regisseur zich moet houden. Er moet een klachtenprocedure bestaan waarop organisaties kunnen terugvallen wanneer ze zich onrechtmatig behandeld voelen binnen het samenwerkingsverband.

De raad vraagt om klaarheid te scheppen over de voorwaarden waaraan een lokaal bestuur moet voldoen om de regierol te mogen opnemen (budget, regie, oproep tot oprichten samenwerkingsverband). Het is onduidelijk wat de rol van het lokaal overleg kinderopvang zal zijn. Komt er een parallel overleg buitenschoolse kinderopvang? Komt er een breder samenwerkingsverband? De samenwerking moet efficiënt georganiseerd worden.

5. Referentiekader

De raad stelt vast dat de Vlaamse Regering de verantwoordelijkheid over de organisatie van de buitenschoolse kinderopvang naar de lokale besturen wenst over te hevelen zonder daarbij duidelijke richtlijnen of normen vast te leggen. De raad meent echter dat het belangrijk is om ook bij deze oefening het evenwicht tussen lokale autonomie en gelijkberechtiging van elk kind in Vlaanderen te bewaken.

Daarom mist de raad in de conceptnota een Vlaams concept of een Vlaamse visie op wat buitenschoolse kinderopvang in Vlaanderen Anno 2015 hoort te zijn. We vinden in de doelstellingen van de conceptnota wel vaag de contouren terug, een meer concrete invulling ontbreekt. De raad vraagt om de verschillende actoren op het terrein actief te betrekken bij het verder uittekenen van dit belangrijke referentiekader.

Het enige concrete element in de conceptnota dat het referentiekader al kan invullen, is de voorkeur die wordt gegeven aan een mix van leeftijden. Naast de bedenking of dit echt een meerwaarde betekent voor kinderen, vindt de raad het vreemd dat hier wel al een invulling wordt gegeven terwijl er verder nauwelijks inhoudelijke elementen worden naar voor geschoven.

Een Vlaamse visie op buitenschoolse opvang als kader zou het ook gemakkelijker maken om tot een goede afstemming te komen tussen de visies van diverse betrokken sectoren. Dat is een hele uitdaging. Zo zien we vandaag bijvoorbeeld een spanning bij speelpleinen op school waar ook leerkrachten worden ingeschakeld. De doelstellingen van jeugdwerk (vrijblijvend spel) en onderwijs (taalstimulering) willen immers wel eens botsen en moeten gestroomlijnd worden. De raad betreurt dat er in de conceptnota niet gerefereerd wordt naar het huidig kader van de IBO's, noch linken gelegd worden met de onderwijssector.

De raad is bezorgd dat het gebrek aan normen en richtlijnen mogelijk tot een stagnering of afbouw van het aanbod van opvang en vrije tijd voor jongeren en kinderen kan leiden. Hoewel een divers aanbod goed is voor de keuzevrijheid van gezinnen en kinderen, riskeren we zonder een referentiekader dat minimum normen en kwaliteitseisen vastlegt, een al te grote diversiteit in de kwaliteit van het aanbod en op sommige plaatsen misschien een te beperkt en te weinig kwalitatief aanbod. De raad pleit ervoor dat het referentiekader minder vrijblijvend zou zijn. **Het referentiekader moet duidelijke doelstellingen meegeven, minimale kwaliteitseisen en een minimaal aanbod eisen.** Ook de financiële haalbaarheid van het referentiekader moet onderzocht worden. We verwijzen hierbij ook naar hoofdstuk 6 over financiering. De Vlaamse overheid moet **garanties** bieden **voor een kwaliteitsvol en voldoende opvang- en vrijetijdsaanbod** voor gezinnen met kinderen. Zo meent de raad dat er in elke gemeente op zijn minst een aanbod BKO zou moeten bestaan. De raad verwijst graag nog eens naar zijn visienota Maatschappelijk Verantwoorde Zorg (24 februari 2011) die de verschillende uitgangspunten¹ bevat waaraan een referentiekader kan afgetoetst worden.

De raad meent ook dat Vlaamse vergunningsvoorwaarden moeten blijven bestaan, eventueel per sector aangepast, maar uiteraard op elkaar afgestemd. Die voorwaarden kunnen gaan over (sociale) tarieven, inclusie, participatie van kinderen en jongeren,

¹ Performantie, relevantie, kwaliteit, toegankelijkheid en rechtvaardigheid.

voldoende capaciteit, kind/medewerker ratio, kwaliteit en veiligheid. De raad vraagt om klaarheid te scheppen over wie er zal vergunnen en of er een vergunningsplicht komt.

Tenslotte vindt de raad de beoordeling van kwaliteit van het aanbod belangrijk en meent dat dit op Vlaams niveau moet gebeuren.

6. Financiering

De capaciteit van de buitenschoolse opvang blijft een probleem. Een financieel groeipad voor de uitbreiding van het aanbod is noodzakelijk. De kosten voor het realiseren van voldoende aanbod kunnen niet afgewenteld worden op lokale initiatiefnemers en op lokale besturen. Er zullen bovendien bijkomende middelen nodig zijn opdat de lokale besturen de regierol kunnen opnemen.

De conceptnota stelt dat de Vlaamse Regering *de huidige financiering aan de voorzieningen gefaseerd zal laten overgaan naar een financiering van het aanbod dat ingezet wordt in de lokale samenwerkingsverbanden onder regie van het lokaal bestuur.*

De raad meent dat de Vlaamse middelen voor buitenschoolse opvang en de middelen afkomstig van het FCUD bij overdracht naar de lokale besturen moeten geoormerkt worden voor de opvang en vrijetijdsbesteding van kinderen. Het moet duidelijk zijn welke middelen vanuit welzijn komen en welke middelen onderwijs, vrije tijd, sport, cultuur... inbrengen.

7. Ten slotte...

Het is goed dat de maximumleeftijd van 12 jaar voor opvang en vrije tijd wordt losgelaten. De raad merkt wel op dat er dan ook moet gedacht worden aan een uitbreiding van de fiscale aftrekbaarheid van de opvang en vrije tijdsbesteding.

De raad vindt het positief dat de piste van de multifunctionaliteit van gebouwen naar voor wordt geschoven, maar merkt op dat daarvoor nog heel wat praktische knelpunten met betrekking tot de regelgeving tussen verschillende beleidsdomeinen moeten opgelost worden. Het is ook belangrijk dat gebouwen voldoen voor opvang en/of activiteiten tijdens de schooluren. Zonder oproep voor al te strikte normen, stelt de raad wel dat het nodig zal zijn infrastructuur aan te passen aan de doelstellingen van kwaliteitsvolle opvang en vrije tijdsbesteding. Hiertoe zullen ook middelen moeten voorzien worden.