



Advies

Over het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over de financiering van vernieuwende projecten die inzetten op een doorgaande lijn tussen kinderopvang van baby's en peuters, kleuteronderwijs en kleuteropvang

Brussel, 23 maart 2021

Adviesvraag: Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over de financiering van vernieuwende projecten die inzetten op een doorgaande lijn tussen kinderopvang van baby's en peuters, kleuteronderwijs en kleuteropvang

Adviesvrager: Wouter Beke - Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding

Ontvangst adviesvraag: 10 maart 2021

Adviestermijn: 11 werkdagen

Decretale opdracht: adviesfunctie

Goedkeuring kamer: Sectorale kamer Gezin en Jongerenwelzijn - 23 maart 2021 – bij consensus

Contactpersoon: Gunter Naets – gnaets@serv.be

Annick De Donder – addonder@serv.be

Inhoud

Inhoud	3
Advies	4
1 Algemene appreciatie	4
2 Een aantal praktische bekommernissen	4
3 Gedeeld en gelijkwaardig partnerschap	6
3.1 ... tussen de beleidsdomeinen WVG en Onderwijs.....	6
3.2 ... met ouders	6
3.3 ... met andere partners	6
4 Aanbevelingen bij de selectie van de projecten	7
5 Aanbevelingen bij de experimenteerruimte en regelluwte	7
6 Aanbevelingen bij de evaluatie tijdens en na afloop van de projecten	9
7 Tot slot	10

Advies

Situering

De Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (hierna: de raad) is om spoedadvies gevraagd over het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende de financiering van vernieuwende projecten die inzetten op een doorgaande lijn tussen kinderopvang van baby's en peuters, kleuteronderwijs en kleuteropvang. Deze adviesvraag is binnen de raad behandeld door de Kamer Gezin en Jongerenwelzijn, die het advies bij consensus goedkeurde op 23 maart 2021.

Het voorontwerpbesluit regelt een subsidie voor twaalf projecten waarin lokale samenwerkingsverbanden gedurende een periode van drie jaar gericht en vernieuwend zullen werken aan een doorgaande ontwikkelingslijn voor kinderen van nul tot zes jaar. Het agentschap Opgroeien zal hiervoor een projectoproep uitsturen.

1 Algemene appreciatie

De raad steunt dit waardevolle beleidsinitiatief en het uitschrijven van een projectoproep om lokale partners de kans te geven een geïntegreerde werking op het vlak van kinderopvang, kleuteronderwijs en buitenschoolse opvang op te zetten. De raad wil ook zijn waardering uitspreken voor de tijdige betrokkenheid in het lopende beleidsproces.

Het is goed dat de minister met dit initiatief ruimte en middelen wil geven aan vernieuwing en innovatie en aan bottom-up leren wat werkt. De gekozen formule – projecten met daarbij de mogelijkheid tot experimenteeruimte - kan toelaten om specifieke drempels weg te nemen voor de integratie van kinderopvang, kleuteronderwijs en buitenschoolse opvang en zo ook tegemoet komen aan noden van de gebruikers.

Uiteindelijk is het ook voor de raad de ambitie om na afloop van de projecten en na een grondige evaluatie de goede praktijken voldoende te steunen en te dissemineren. Zo kunnen de goede ervaringen uit deze projecten helpen om op termijn te komen tot een meer geïntegreerd systeem op het vlak van opvang en onderwijs.

2 Een aantal praktische bekommernissen

De raad heeft enkele eerder praktische bekommernissen voor wat betreft de projectoproep, de haalbaarheid van de projecten, de borging van een enkele belangrijke principes, het begeleidingstraject en de aansluiting van de projecten bij andere lopende trajecten.

Projectoproep

De termijn voor het indienen van een projectvoorstel is zeer kort. Pioniers zullen wellicht verder kunnen werken op reeds bestaande samenwerkingen, maar dan nog is er weinig tijd om duidelijke en vernieuwende concepten te ontwikkelen.

Het uitschrijven van projecten in een partnerschap vraagt een goede afstemming tussen de partners en dus voldoende tijd. Zeker wanneer nieuwe samenwerkingsverbanden moeten worden opgezet, is dat het geval. De raad vraagt om waakzaam te zijn voor het feit dat sommige kinderopvanginitiatieven niet over de nodige draagkracht beschikken om op zulk een korte termijn een projectaanvraag uit te werken. Het is dan ook belangrijk dat de projectoproep niet te

hoogdrempelig is. In ieder geval dient de administratieve last voor het indienen, opvolgen en evalueren van een project in verhouding te staan tot de voorziene middelen.

Haalbaarheid van de projecten

De subsidie is beperkt. Met deze middelen kan slechts een kleine bijdrage worden geleverd aan een werkelijke vernieuwing op het terrein. Als hiermee zowel personeels- als werkingskosten moeten worden gefinancierd, dan vreest de raad dat zowel voor het uitwerken van het projectvoorstel als voor de invulling ervan gerekend wordt op de eigen middelen en op vrijwillige inzet van de deelnemende actoren.

Aansluitend vindt de raad het belangrijk dat er een goede omkadering is (met respect voor de bestaande regelgeving) voor de mensen die binnen deze projecten aan de doorgaande lijn zullen werken.

Borgen van een aantal belangrijke principes

Het is goed dat in dit initiatief bijzondere aandacht gaat naar alle kwetsbare gezinnen en naar kinderen met een specifieke zorgbehoefte, naar het betrekken van de buurt, naar de (taal)ontwikkeling van het kind en naar het verwerven van de Nederlandse taal.

Maar het is ook positief dat dit niet in extenso wordt uitgewerkt in het voorontwerpbesluit. De raad vindt immers dat de sectoren de kans moeten krijgen om deze principes zelf in te vullen (ze vallen idealiter onder de gedeelde pedagogische visie die beschreven is in artikel 7). Het borgen van inclusie, integratie, aandacht voor de taal, alle vormen van non-discriminatie, ... zullen ook gebaat zijn bij een divers personeelsbeleid, met genoeg handen die zorgen voor en monden die spreken met de kinderen.

Verder blijkt doorheen het ganse voorontwerpbesluit de aandacht voor het leren, evalueren en meedenken tijdens het proces. Ook de raad is het idee bijzonder genegen om kennis op te doen tijdens projecten en experimenten.

Toch is het bij dit initiatief niet duidelijk welke leerwinst wordt nagestreefd. Gaat het bijvoorbeeld om het verhogen van de professionele competenties van de kinderbegeleiders en/of van kleuterleiders? Of gaat het om Educare? Of beoogt de minister andere leerdoelen?

Onduidelijkheid betreffende het begeleidingstraject

Het samenwerkingsverband van partners neemt verplicht deel aan een begeleidingstraject (artikel 8). De raad vraagt de minister om duidelijk te maken welke elementen allemaal aan bod komen bij zo een begeleidingstraject en wie dit traject zal organiseren, begeleiden en eraan deelnemen.

Er is wel al bepaald dat het begeleidingstraject zal bestaan uit individuele ondersteuning en uit de deelname aan het lerend netwerk. Ook hier vraagt de raad verduidelijking over wie er in dit lerend netwerk zal zitten, en dus mee de opdracht krijgt om drempels te detecteren en aan te pakken die het realiseren van de doelstelling betreffende de doorgaande lijn bemoeilijken.

Aansluiting bij andere lopende trajecten

Met het oog op een geïntegreerde, globale beleidsvoering hoopt de raad dat de verschillende projecten die zullen worden geselecteerd, niet louter parallel lopen aan andere projecten en concepten (zoals het project 'de eerste 1000 dagen', 'werf 2 – zorggarantie voor het jonge kind',

het concept 'Brede School' en het concept 'Zorgzame buurten') maar dat er ook kruisbestuiving kan plaatsvinden.

Daarnaast vraagt de raad hoe dit project (en de samenwerkingsverbanden daarbinnen) aansluit bij de lokale samenwerkingsverbanden die worden opgericht voor de organisatie van de buitenschoolse kinderopvang en activiteiten.

3 Gedeeld en gelijkwaardig partnerschap

3.1 ... tussen de beleidsdomeinen WVG en Onderwijs

Het valt de raad op dat zowel het initiatief als de financiële middelen voor de projecten komen vanuit het agentschap Opgroeien (beleidsdomein WVG), terwijl bij de invulling van de doorgaande lijn de afstemming met onderwijs een belangrijke focus vormt. Daarom verwacht de raad dat zowel de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin als de minister van Onderwijs en Vorming de doorgaande lijn in woorden en daden ondersteunen. Zeker met betrekking tot het wegwerken van structurele drempels zijn engagementen van beiden noodzakelijk.

Momenteel mist de raad de inbreng van onderwijs, zowel op het terrein als beleidsmatig. Maar het is net een gelijkwaardig partnerschap tussen de twee beleidsdomeinen en tussen de actoren kinderopvang en de actoren onderwijs dat het uitgangspunt moet zijn.

Zo een partnerschap wil ook zeggen dat de beleidsdomeinen elkaar niet overvleugelen, en sturen in de ene of andere richting. Het is belangrijk dat het binnen de projecten gaat om een nieuwe pedagogische benadering en omkadering waarin zorg en onderwijs elkaar ontmoeten en alle eenrichtingsverkeer tussen de domeinen wordt vermeden, zoals bijvoorbeeld het importeren van de leerplannen van het onderwijs in de kinderopvang.

3.2 ... met ouders

In het voorontwerpbesluit is het 'ontwikkelen van een gedeeld ouderbeleid met aandacht voor ouderparticipatie, samenwerking en communicatie met ouders en kinderen' opgenomen (artikel 5). Het belang van het betrekken van de ouders kan volgens de raad niet genoeg worden benadrukt. Het is dan ook nodig om de participatie van ouders in het besluit duidelijker te verankeren en verder uit te werken, rekening houdend met alle gezinsvormen, toegankelijkheid voor en participatie van alle betrokken ouders.

3.3 ... met andere partners

Artikel 6 van het voorontwerpbesluit benoemt de partners die minimaal deel uitmaken van het lokale samenwerkingsverband dat de uitwerking van de doorgaande lijn op zich neemt. Het lokaal samenwerkingsverband kan daarnaast ook andere partners betrekken die relevant zijn in functie het project. De raad vraagt om deze bepaling aan te vullen met een vermelding van de lokale besturen.

Aanbevelingen

- Engageer zowel het beleidsdomein WVG als het beleidsdomein Onderwijs en Vorming vanuit een gelijkwaardig partnerschap.

- Werk termen zoals ‘ouderparticipatie’ en ‘gedeeld ouderbeleid’ verder uit, ze zijn nu niet specifiek genoeg geformuleerd.

Aanpassingen aan het voorontwerpbesluit

- **Aanpassing aan artikel 5:** Vul het begrip ‘gedeeld ouderbeleid’ aan met ‘en een gedeelde visie op ouderbetrokkenheid’.
 - **Toevoeging aan artikel 6:** Benoem ouders uitdrukkelijk als partner in de projecten, ook hun input is essentieel.
 - **Toevoeging aan artikel 6:** Vul de bepaling ‘Het lokaal samenwerkingsverband betreft ook andere partners die relevant zijn in functie van de doelstelling, vermeld in artikel 5’ aan met ‘waaronder minstens het lokaal bestuur’.
-

4 Aanbevelingen bij de selectie van de projecten

Uiteraard is de wijze waarop in een project wordt gewerkt aan de invulling van de doelstelling van een doorgaande lijn de cruciale maatstaf om een project te beoordelen. Daarnaast is het voor de raad belangrijk dat ook de diversiteit van het kinderopvang- en het onderwijslandschap wordt meegenomen in de geselecteerde projecten.

Door van in het begin rekening te houden met de diversiteit op de terreinen van kinder- en kleuteropvang en van onderwijs zal de haalbaarheid van een brede uitrol van goede praktijken meer kans maken op slagen. Want als na de evaluatie van de projecten bepaalde praktijkmodellen zouden worden uitgerold, moet ieder initiatief in staat zijn om dit kwalitatief te verwezenlijken.

Voorts vindt de raad het aangewezen om bij de selectie van de projecten en bij het uitkiezen van de partners in de projecten ook rekening te houden met de betaalbaarheid voor ouders. Zeker gezien we in het voorontwerpbesluit lezen dat de geselecteerde projecten bijzondere aandacht moeten hebben voor kwetsbare gezinnen en kinderen met een specifieke zorgbehoefte.

Aanbevelingen

- Heb aandacht voor diversiteit van het kinderopvang- en het onderwijslandschap in de selectie van projecten.
 - Heb aandacht voor de betaalbaarheid voor ouders.
-

5 Aanbevelingen bij de experimenteerruimte en regelluwte

Artikel 5, vierde lid, van het voorontwerpbesluit maakt het mogelijk voor de lokale samenwerkingsverbanden om in het kader van de vernieuwende projecten tijdelijk af te wijken van bepaalde aspecten in de sectorregelgeving. Het inschrijven van deze experimenteerruimte vindt de raad een goede zaak. Het biedt immers kansen voor nieuwe samenwerkingsvormen, innovatieve praktijken, bottom-up leren en zo meer. In afwachting van structureel beleid dat een doorgaande lijn tussen kinderopvang en onderwijs faciliteert, vindt de raad het dus goed om de sectoren bepaalde vrijheden te gunnen.

Een vraag tot afwijking wordt volgens het voorontwerpbesluit beoordeeld door het agentschap Opgroeien of door het departement Onderwijs en Vorming. De raad stelt voor dat een ruimere, evenwichtig samengestelde commissie de vragen naar regeloverschrijding behandelt. De raad vindt het belangrijk om daarbij te bekijken én te bewaken dat een toegestane afwijking effectief een ernstige drempel naar meer geïntegreerd werken wegneemt en ook ten goede komt aan de gezinnen. Het beoordelen van een vraag tot afwijking is steeds een gebalanceerde oefening waarbij ook aandacht moet gaan naar de mogelijke impact van de afwijking voor het personeel en voor de kinderen naar wie de doorgaande lijn zich richt.

Regelluwte en experimenteerruimte zijn voor de raad bijzonder interessant om innovatief te kunnen werken, maar het is evenwel noodzakelijk om dat onder bepaalde voorwaarden op te zetten. Voor de experimenteerruimte en de mogelijke afwijkingen van de regelgeving binnen deze projecten, benoemt de raad de volgende voorwaarden:

1. De **koppeling tussen de afwijking en de vooropgestelde doelstelling** ('het vernieuwend project heeft tot doel om een doorgaande lijn tussen kinderopvang, kleuteronderwijs en kleuteropvang te verwezenlijken') is essentieel.
2. De **exacte omvang en tijdsduur van het experiment zijn vastgelegd**. Er zal jaarlijks een subsidie van 45 000 euro per project worden toegewezen en de projecten houden na 3 jaar op te bestaan. De afwijking van de sectorregelgeving heeft dus een tijdelijk karakter, en kan niet stilzwijgend worden verlengd.
3. Tijdens het experiment is er zeer **regelmatig overleg tussen de betrokken sectorale partners en het agentschap over mogelijke interpretaties van de regelluwte**. Een evenwichtig samengestelde commissie bekijkt de vragen naar afwijking van de regelgeving.
4. Na afloop van het experiment is er **grondig en voldoende overleg nodig met alle partners¹ alvorens bepaalde toegestane afwijkingen zouden kunnen worden omgezet in regulier beleid**.

Dit kan bijvoorbeeld door vooraf met de Vlaamse Raad WVG over dit reguliere beleid na te denken en te overleggen, zeker omdat alle betrokken WVG-partners deel uitmaken van deze raad. Bovendien worden belangrijke structurele wijzigingen in besluiten van de Vlaamse Regering of in decreten omgezet. Hierover wordt de Vlaamse Raad WVG om advies gevraagd. Voorafgaand overleg is hierbij zeker nuttig.

Vooraf de experimenteerruimte al te zeer beperken of afbakenen lijkt de raad geen goede zaak want dit kan vernieuwing en verbetering net beknotten. Daarom is het beter om in het voorontwerpbesluit geen voorbeelden op te nemen van de regelluwte. Dit kan limitatief werken. Wel vraagt de raad de ruimte om niet alleen bij het indienen van een projectvoorstel maar ook tijdens de looptijd van de projecten een aanvraag tot afwijking van de regelgeving te kunnen indienen. Wanneer het samenwerkingsverband tijdens het project kan aantonen dat een bepaalde regelgeving de doorgaande lijn echt begrenst, moet een afwijking ook dan kunnen worden aangevraagd.

¹ Hiermee bedoelen we de vertegenwoordiging op Vlaams niveau van de deelnemende partners van het samenwerkingsverband, van de andere partners die zij betrokken hebben (minimaal de lokale besturen) en van de gebruikers en de sociale partners in de betrokken sectoren. De vermelding van 'alle partners' is in wat volgt van dit advies telkens op deze manier te lezen.

Aanpassingen aan het voorontwerpbesluit

Toevoeging aan artikel 5:

- Zorg dat de vier hoger geschreven voorwaarden voor de experimenteerruimte opgenomen zijn in het voorontwerpbesluit. De doelstelling van de projecten en de exacte omvang en tijdsduur zijn al vastgelegd. Voeg toe dat er
 - Tijdens het experiment zeer regelmatig overleg is tussen de betrokken sectorale partners en het agentschap over mogelijke interpretaties van de regelluwte. Een evenwichtig samengestelde commissie behandelt de vragen naar afwijking van de regelgeving.
 - Na de looptijd van de experimenten grondig en voldoende overleg nodig is met alle partners alvorens bepaalde toegestane afwijkingen zouden kunnen worden omgezet in regulier beleid.
 - Voeg toe dat ook tijdens de looptijd van de projecten afwijkingen van de regelgeving kunnen worden aangevraagd, wanneer het behalen van de doelstelling van de doorgaande lijn ernstig wordt bemoeilijkt.
-

6 Aanbevelingen bij de evaluatie tijdens en na afloop van de projecten

Zelfevaluatie tijdens de looptijd van de projecten

Het lokale samenwerkingsverband zal een zelfevaluatie moeten maken die betrekking heeft op de volledige projectperiode (artikel 9). In de nota aan de Vlaamse Regering is vermeld dat het agentschap de minimale criteria zal bepalen voor deze zelfevaluatie, terwijl dit in het voorontwerpbesluit achterwege wordt gelaten waardoor de samenwerkingsverbanden de criteria bepalen. De raad vraagt om deze discrepantie weg te werken.

Evaluatie van het besluit

Het voorontwerpbesluit bepaalt dat 'het agentschap dit besluit uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding ervan zal evalueren. Het agentschap betreft de relevante partners hierbij'. (artikel 24). Voor de raad is evaluatie een onmisbaar element van vernieuwende projecten waarbij er ruimte is om te experimenteren en te leren.

Het is noodzakelijk om alle partners te betrekken bij deze evaluatie, onder meer om problemen bij een latere structurele verankering van goede praktijken of een top-down invulling te vermijden. De raad herhaalt hierbij de aanbeveling die hij ook maakte bij artikel 5, met name dat er na afloop van het experiment grondig en voldoende overleg met alle partners nodig is alvorens de projecten (goede praktijken, bepaalde toegestane afwijkingen,...) zouden kunnen worden omgezet in regulier beleid.

Volgens de nota aan de Vlaamse Regering is het ook de bedoeling om, op basis van de evaluatie, goede praktijken te dissemineren en te komen tot beleidsaanbevelingen. De raad mist hierin een concreet engagement of ambitie van de overheid om (reeds) geïdentificeerde drempels ook effectief structureel te willen wegwerken. Het louter komen tot beleidsaanbevelingen is te vrijblijvend.

De raad verkiest een externe evaluatie en analyse van de projecten, van de bestaande kaders en drempels. De evaluatie vergt ook de nodige transparantie en onafhankelijkheid.

Aanbevelingen

- Betrek alle partners bij de evaluatie van het besluit. Pas na grondig en voldoende overleg met alle partners zouden de projecten (goede praktijken, bepaalde toegestane afwijkingen,...) kunnen worden omgezet in regulier beleid.

Aanpassingen aan het voorontwerpbesluit

- **Toevoeging aan artikel 9:** Maak in het voorontwerpbesluit duidelijk wie de minimale criteria zal bepalen voor de zelfevaluatie.
-

7 Tot slot

Tot slot, maar absoluut niet minder belangrijk, verwacht de raad naast het inzetten van relancemiddelen voor het experimenteren en optimaliseren van de doorgaande ontwikkelingslijn ook een structurele verderzetting van het groeipad voor Trap 2 naar een toereikende en gelijkwaardige basisfinanciering van de kinderopvanginitiatieven. De raad begrijpt dat het voorliggende initiatief wordt gefinancierd vanuit relancemiddelen die projectmatig worden ingezet, maar dit neemt niet weg dat onrechtvaardigheden in de basisfinanciering ook structureel moeten worden weggewerkt.