

Vernieuwende projecten voor integratie kinderopvang en onderwijs

*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*

Vlaamse Onderwijsraad
Koning Albert II-laan 37
BE-1030 Brussel
T +32 2 219 42 99

www.vlor.be
info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Advies op vraag van Wouter Beke, Vlaams minister van Welzijn,
Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding op 15 maart 2021

**Uitgebracht door de Raad Basisonderwijs op 31 maart 2021 met
eenparigheid van stemmen**

Voorbereiding: werkgroep Buitenschoolse kinderopvang op 17 maart 2021 en
24 maart 2021 onder voorzitterschap van Hannelore Lambrighs

Dossierbeheerder: Katrien Persoons

1 SITUERING	2
2 KANSEN, MAAR NOOD AAN DUIDELIJKERE CONTOUREN	2
2.1 ONDERWIJS ALS GELIJKWAARDIGE PARTNER	3
2.1.1 Regelgeving	3
2.1.2 Duidelijke rol	4
2.1.3 Duiding van begrippen	4
2.2 TEMPORISERING	4
2.2.1 Voorbereiding	4
2.2.2 Start van de projecten	5
2.3 EVALUATIE	5
2.3.1 Zelfevaluatie	5
2.3.2 Expertpanel	5
2.3.3 Niet verankeren zonder grondige evaluatie	5
2.4 PARTNERSCHAP MET OUDERS EN OUDERPARTICIPATIE	6
3 ARTIKELSPECIFIEKE OPMERKINGEN	6
3.1 DEFINITIES (ART.1)	6
3.2 SUBSIDIE (ART.2 T.E.M. 4)	6
3.3 DOELSTELLING EN OPDRACHTEN PROJECTEN (ART. 5 T.E.M. 9)	7
3.4 SUBSIDIEVOORWAARDEN (ART. 10)	7
3.5 BEOORDELING VAN DE AANVRAGEN (ART. 14)	8

1 Situering

Om historische redenen kent Vlaanderen een opsplitsing tussen het systeem van de opvang van baby's en peuters en de buitenschoolse kleuteropvang en het kleuteronderwijs. De opvanginitiatieven vallen onder Welzijn, buiten het beleidsdomein Onderwijs. Dat het anders kan, bewijzen andere landen waar die basisvoorzieningen voor jonge kinderen (nul tot zes jaar) wel deel uitmaken van één geïntegreerd systeem.

De Vlaamse overheid lanceert nu een projectoproep voor twaalf vernieuwende initiatieven ("pioniers") die een praktijkmodel moeten ontwikkelen voor een geïntegreerde werking op vlak van opvang en onderwijs voor kinderen van nul tot zes jaar. "Op die manier vermijden we dat kinderen onnodig abrupte of uitsluitende transitieën ervaren op zeer jonge leeftijd (tweeënhalf tot drie jaar) of doorheen het verloop van de dag (tussen leertijd en vrije tijd). Met een doorgaande lijn vermijden we de negatieve impact van deze transitieën op hun leren en welbevinden, ook voor de meest kwetsbare kinderen."¹

De subsidie voor deze vernieuwende projecten zal geregeld worden in een besluit. De Vlaamse minister bevoegd voor opgroeien is belast met de uitvoering ervan.

De bedoeling is om het besluit in werking te laten treden op 1 mei 2021. Twaalf verschillende projecten kunnen dan starten op 1 september 2021 met een looptijd van drie jaar (dus tot en met 31 augustus 2024).

De Vlor apprecieert dat hij via deze adviesvraag over het voorontwerp van besluit tijdig betrokken wordt in het beleidsvoorbereidende proces.

2 Kansen, maar nood aan duidelijkere contouren

De Vlor staat positief tegenover een oproep om vernieuwingsprojecten te ondersteunen die inzetten op een doorgaande (ontwikkelings)lijn van baby tot het einde van de kleutertijd (0 tot 6 jaar) en dit over verschillende beleidsdomeinen heen.² Het kan een aantal mogelijkheden bieden:

- Door te werken met proefprojecten kunnen ervaringen worden opgedaan om na een grondige evaluatie tot beleidsaanbevelingen en tot een toekomstig evidence-informed beleid te komen.
- Via de projecten kan op zoek gegaan worden naar hoe de ontwikkeling van kinderen maximaal ondersteund kan worden. Een geïntegreerde benadering vertrekt vanuit de noden van kinderen en gezinnen.
- Sectoroverstijgende samenwerking is zeer waardevol om van elkaar te leren. Op die manier kunnen visies ook sterker naar elkaar toegroeien.

¹ Nota van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding aan de Vlaamse Regering betreft 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 voor principiële goedkeuring, p.3.

² Vlor, Raad Basisonderwijs. [Kwaliteitslabel kleuteropvang. Advies over het voorontwerp van besluit tot toekenning van een kwaliteitslabel aan organisatoren van kleuteropvang](#), 9 september 2020.

- ─ Het opzetten van samenwerking, zowel tussen de beleidsdomeinen Onderwijs en Welzijn, als lokaal, kan de inzet van voldoende en kwaliteitsvol personeel bevorderen. Dat is een voorwaarde voor kwaliteitsvol onderwijs én kwaliteitsvolle buitenschoolse kinderopvang. Er zijn momenteel heel wat noden bij zowel kinderbegeleiders, die in de buitenschoolse opvang werken, als bij kinderverzorgers, die in het basisonderwijs werkzaam zijn.

Maar de contouren voor de projecten zijn op dit moment nog te vaag. Het is weliswaar eigen aan pionierswerk om uit te testen en stap per stap te werken, toch leven er vanuit onderwijs nog te veel vragen en bezorgdheden rond de voorwaarden om via de projecten een geïntegreerde werking te exploreren. We pleiten dan ook voor scherpere contouren zodat de projecten die echt pionierswerk willen doen, een goede start krijgen en de mogelijkheid hebben om te kunnen leren en ontwikkelen.

Om die contouren helder te stellen, gaat de Vlor hieronder in op vier thema's.

2.1 Onderwijs als gelijkwaardige partner

Gelijkwaardigheid tussen het beleidsdomein Welzijn en het beleidsdomein Onderwijs vormt een belangrijk vertrekpunt. De Vlor mist echter in belangrijke mate de inbreng van Onderwijs in dit voorontwerp van besluit. De raad verwacht een gelijke startpositie met aandacht voor het doel en de eigenheid van elke partner.

2.1.1 Regelgeving

Zo gaat het voorontwerp van besluit volledig voorbij aan de onderwijsregelgeving en spreekt het in algemene bewoordingen over 'regelluwte'. Om van een goede basis te vertrekken en elkaar daarin als gelijkwaardige partners te begrijpen, is het cruciaal om een aantal decreten uit het beleidsdomein Onderwijs toe te voegen bij de rechtsgronden, net zoals dit het geval is voor een aantal decreten uit het beleidsdomein Welzijn. Hierbij behouden de projecten de mogelijkheid om een aanvraag in te dienen om van de huidige regelgeving af te wijken, zoals dit vervat zit in artikel 5 van het voorontwerp van besluit.

Wat zeker niet mag ontbreken, is het **decreet betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in onderwijs**. Dat gaat immers over het organiseren van proefprojecten in onderwijs. Het laat afwijkingen van wettelijke en decretale bepalingen toe, maar onder duidelijke voorwaarden (zie art.4, §3 en 4). Bovendien bevat het ook een heel aantal andere bepalingen die belangrijk zijn om mee te nemen, zoals de rol van de bevoegde lokale participatieorganen (zie 2.1.2 en 2.4) en de evaluatie van de projecten (zie ook 2.3).

Ook moet er rekening gehouden worden met de regelgeving op vlak van de sociale voordelen. De Vlor vraagt om ook het **decreet betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau toe te voegen bij de rechtsgronden**.

Tot slot is het **decreet betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad** van belang. Dat bevat duidelijke afspraken over ouderparticipatie en hoe die vorm kan krijgen (zie ook 2.4).

2.1.2 Duidelijke rol

Op verschillende belangrijke momenten ontbreken de onderwijsactoren of is er onvoldoende geconcretiseerd welke rol ze kunnen opnemen.

De Vlor vindt het belangrijk dat:

- pedagogische begeleidingsdienst, CLB en inspectie een duidelijke rol in de projecten krijgen en betrokken worden
- bij de evaluatie van de projecten onderwijs als een gelijkwaardige partner betrokken wordt (zie 2.3.2);
- de participatieorganen zoals onderwijs die kent, lokaal een duidelijke rol krijgen bij het intekenen op de projecten.

Ook is er verduidelijking nodig over hoe het toezicht op de projecten zich verhoudt tot het referentiekader Onderwijskwaliteit.

2.1.3 Duiding van begrippen

Er is een duidelijk verschil in terminologie tussen Onderwijs en Welzijn. Dat kan zowel op macroniveau als lokaal tot begripsverwarring leiden. Bovendien zijn de contouren van bepaalde begrippen niet duidelijk.

De Vlor vraagt om:

- begrippen voldoende te definiëren. Wat is bijv. een ‘lokaal samenwerkingsverband’? Gaat het om dezelfde invulling als in het decreet betreffende de buitenschoolse opvang en activiteiten?
- de contouren van het begrip ‘continuïteit’ te verduidelijken. Dat woord komt een aantal keer aan bod.³ De Vlor benadrukt dat onderwijs en opvang een eigen opdracht en verantwoordelijkheid hebben. Er mag via de projecten zeker geen schaduwonderwijs ontstaan. Ook de eindverantwoordelijkheden van het personeel zijn verschillend. Zo behoort de verantwoordelijkheid voor de pedagogische aanpak in functie van het nastreven van de ontwikkelingsdoelen in onderwijs tot de kleuteronderwijzers.

2.2 Temporisering

2.2.1 Voorbereiding

De Vlor vindt het belangrijk dat er extra tijd genomen wordt voor een verkennende fase om

- de precieze doelstellingen van de projecten uit te klaren en helder te maken wat men voor de toekomst uit de projecten wil leren;
- na te gaan wat er logistiek nodig is om de projecten te doen slagen.

Dat is essentieel om te kunnen werken vanuit een gelijkwaardig partnerschap tussen de beide beleidsdomeinen.

³ ‘continuïteit in tijd en ruimte’ (art.5), ‘professionele continuïteit’ (art.7), ‘pedagogische en zorgcontinuïteit’ (art.7)

2.2.2 Start van de projecten

Het is cruciaal dat de oproep ook een appel doet op volledig nieuwe initiatieven. De krappe timing (start op 1 september 2021) in combinatie met de strenge selectievoorwaarden maken het voor volledig nieuwe initiatieven moeilijk om een project in te dienen.

De timing biedt te weinig tijd aan nieuwe samenwerkingsinitiatieven om tot een effectieve, door alle partners gedragen en geïntegreerde visie te komen.

De Vlor ziet twee mogelijke pistes om daaraan tegemoet te komen:

- De start van de projecten kan naar een later moment in 2021 geschoven worden. Die hoeft niet samen te vallen met de start van het nieuwe schooljaar;
- De opstart van de projecten kan in twee fasen verlopen. Projecten die geen afwijkingen op de onderwijsregelgeving vragen, kunnen starten op 1 september 2021. Projecten die wel wensen af te wijken van de onderwijsregelgeving, krijgen tot 1 november 2021 de ruimte om de administratie rond het project verder in orde te brengen. Die extra tijd kan ook zinvol zijn voor projecten die bijvoorbeeld een volledig nieuw samenwerkingsverband willen opstarten.

2.3 Evaluatie

2.3.1 Zelfevaluatie

Er is nood aan meer gedetailleerde afspraken om de zelfevaluatie van elk project te stroomlijnen. Door samenwerking en gelijkgerichtheid in deze zelfevaluatie te creëren, zal het eenvoudiger zijn om achteraf op een onderbouwde manier over alle projecten heen conclusies te formuleren.

De afspraken moeten de projecten op een laagdrempelige manier een houvast geven. Daarbij hoort zeker ook de vraag om het perspectief van de gebruikers (ouders) in de zelfevaluatie mee te nemen.

2.3.2 Expertpanel

Alle partners horen betrokken te worden om te komen tot een kwaliteitsvolle en gedragen evaluatie van de projecten.

Dat betekent dan ook dat de betrokkenheid van Onderwijs bij de evaluatie van de projecten gegarandeerd moet zijn. Dat is momenteel niet het geval. De Vlor pleit om een expertpanel op te richten dat zal instaan voor de evaluatie van de projecten, zoals voorzien in het decreet betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs (art.6).

2.3.3 Niet verankeren zonder grondige evaluatie

Indien de Vlaamse Regering de stap wil zetten naar regulier beleid dat de integratie van opvang en onderwijs voor kinderen tussen 0 en 6 jaar ondersteunt, is het noodzakelijk om eerst de evaluatie van de projecten af te wachten. Die evaluatie moet grondig gebeuren. Over de resultaten ervan is breed en grondig overleg nodig met alle partners. Ook de Vlor wil tijdig om advies gevraagd worden.

2.4 Partnerschap met ouders en ouderparticipatie

Artikel 5 verwijst naar 'het ontwikkelen van een gedeeld ouderbeleid met aandacht voor ouderparticipatie, samenwerking en communicatie met ouders en kinderen'. Het betrekken van ouders in de vormgeving van dat ouderbeleid, maar ook van het project zelf, is belangrijk. Ouders zijn immers de gebruikers van het onderwijs en de opvang. Hun mening doet ertoe. Ook moeilijk bereikbare ouders moet daarbij gehoord te worden. In de omgevingsanalyse die elk project moet opstellen (art. 10), missen we die ouderparticipatie. De visie op ouderparticipatie moet ook gedeeld zijn en staat naast een gedeeld ouderbeleid.

Een gedeeld ouderbeleid gaat over de visie op samenwerking en communicatie met alle ouders over hun eigen kind. De communicatie en samenwerking dient in partnerschap met ouders te gebeuren, gekenmerkt door wederkerige dialoog en gelijkwaardige inbreng. Een gedeelde visie op ouderpartnerschap zal het doel om een 'warme' doorgaande lijn tussen kinderopvang, kleuteronderwijs en kleuteropvang te verwezenlijken, bestendigen.

3 Artikelspecifieke opmerkingen

3.1 Definities (art.1)

Bij de organisator buitenschoolse activiteiten (art.1, 11°) wordt verwezen naar het decreet houdende de organisatie van buitenschoolse opvang en de afstemming tussen buitenschoolse activiteiten.

De Vlor benadrukt dat elke vorm van buitenschoolse opvang moet kunnen meestappen in het lokaal samenwerkingsverband, ook die opvang die niet erkend of gesubsidieerd wordt.

3.2 Subsidie (art.2 t.e.m. 4)

Verdeling van de middelen

De financiële middelen komen uit het beleidsdomein Welzijn en worden automatisch toegekend aan de partner uit de kinderopvang. Elk project zal ook inspanningen vragen van de actoren van onderwijs.

Dat vraagt om duidelijke afspraken over de verdeling van de middelen tussen de betrokken partners. Die afspraken komen in dialoog en vanuit gelijkwaardigheid tussen de partners tot stand, rekening houdend met de inspanningen die elk partner zal leveren in het project. De afspraken daarover moeten blijken uit het ondernemingsplan.

Bedrag per project

De Vlor vraagt zich af of het jaarlijkse bedrag van 45 000 euro per project tegemoet kan komen aan een grote variatie aan projecten. Er moet ruimte zijn om een breed scala van mogelijke projecten te subsidiëren. Het is onduidelijk waarop het bedrag van 45 000 euro gebaseerd is.

3.3 Doelstelling en opdrachten van de projecten (art. 5 t.e.m. 9)

Scope

Het valt de Vlor op dat de focus van de projecten op één soort samenwerking ligt. Projecten moeten gestimuleerd worden om verschillende kansen tot warme transitie te benutten, ook bij de groep kinderen die niet naar de opvang gaan.

Fysieke nabijheid

De Vlor vraagt om bij artikel 5 het principe van fysieke nabijheid tussen de verschillende locaties (of zelfs één locatie) te schrappen om zo veel mogelijk variatie aan types van samenwerkingen toe te laten. Dat is een betere weerspiegeling van de uiteenlopende praktijken over heel Vlaanderen waar ingezet wordt op warme overdracht. Een grotere variëteit zal ook toelaten om meer uit de projecten te leren in functie van eventuele verduurzaamings.

Samenstelling lokaal samenwerkingsverband

In artikel 6 staat dat het lokaal samenwerkingsverband ook andere partners kan betrekken. De raad stelt voor om hier het lokaal bestuur expliciet te vermelden, gegeven hun rol in het flankerend onderwijsbeleid en in het Lokaal Loket Kinderopvang.

Gelijke kansen

Artikel 7 benoemt expliciet dat de projecten moeten inzetten op gelijke kansen voor alle kinderen. De Vlor waardeert dit. Het is belangrijk dat er bijzondere aandacht uitgaat naar kwetsbare gezinnen en kinderen met een specifieke zorgbehoefte.

Begeleidingscomité

Het is voorlopig onduidelijk wie in het begeleidingscomité zal zetelen. Het begrip komt ook niet voor in het voorontwerp van besluit voor.⁴ Het illustreert hoe op dit moment de contouren voor de projecten nog onduidelijk zijn.

Zo'n begeleidingscomité zet mee de visie en de richting van de projecten uit. De Vlor verwacht dan ook dat alle partners, zoals de pedagogische begeleiding en CLB, daarin een voldoende grote rol krijgen.

3.4 Subsidievoorwaarden (art. 10)

'Beleidsvoerend vermogen' is een zeer ruim en moeilijk meetbaar begrip, terwijl het als voorwaarde geldt om de subsidie te kunnen ontvangen. Daarom stelt de Vlor voor om naar het ondernemingsplan te kijken. Een goed uitgewerkt, kwaliteitsvol ondernemingsplan getuigt van voldoende beleidsvoerend vermogen bij de partners.

⁴ Dit wordt niet verwoord in het voorontwerp van besluit of in de bijhorende nota, maar kwam aan bod tijdens de toelichting bij het voorontwerp van besluit door David Vits (kabinet Beke) en Kathy Jacobs (agentschap Opgroeien) op 16 maart 2021 aan de Vlor.

3.5 Beoordeling van de aanvragen (art. 14)

De vooropgestelde selectiecriteria moeten zo helder en transparant mogelijk zijn zodat ze een objectieve beoordeling van de aanvragen garanderen. De Vlor vraagt om duidelijke normen te hanteren. Dat zal achteraf ook helpen om de aanvragers gedetailleerde feedback te bezorgen over hun al dan niet selectie.

De kwaliteit van de aanvragen moet voorop staan eerder dan een evenwichtige geografische spreiding van de projecten. Ook is het belangrijk om een variëteit aan verschillende pedagogische projecten na te streven met aandacht voor een evenwichtige spreiding tussen onderwijsverstrekkers. Dat zal leiden tot een grotere herkenbaarheid wanneer de resultaten achteraf verspreid worden.



Katrien Persoons
secretaris Raad Basisonderwijs



Anne Verhoeven
voorzitter Raad Basisonderwijs