

Opgroeien

Hallepoortlaan 27
1060-BRUSSEL
T: 02-533-12-11
info@opgroeien.be

ADVIES RAADGEVEND COMITÉ OPGROEIEN

adviesnummer: 2020/RC – kamer KO/PGO/01

Betreffende: het ontwerp van het Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het Vergunningsbesluit van 22 november 2013 en tot wijziging van het Subsidiebesluit van 22 november 2013.

1. Advies

Op vraag van de leidend ambtenaar.

2. Gronden voor het advies

Het advies heeft betrekking op de opdracht van het agentschap inzake de kinderopvang zoals omschreven in artikel 5 §1, 1^a en §1, 2^o en artikel 5 §2, 1^o a, b en h van het Decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Opgroeien Regie.

3. Behandeling

- De kamer KO/PGO behandelde het advies in zijn vergadering van 15 jan 2020
Stukken die daarbij in bespreking werden genomen waren 20200115_3.1 en 3.2.
- Het Raadgevende Comité behandelde het voorbereidend advies van de kamer op de vergadering van 23 jan 2020.
Stukken die daarbij in bespreking werden genomen waren 20200123_4.1, 4.2 en 4.3.

4. Advies

De leden van de kamer KO/PGO formuleren volgende bedenkingen op het voorliggend ontwerp van BVR:

Algemene inleidende bemerkingen

In haar regeerakkoord hecht de Vlaamse regering voor de kinderopvang veel belang aan het sociaal ondernemerschap. Ze wil eveneens garanties inbouwen voor een correcte financiering van alle kinderbegeleiders.

Alle leden van de Kamer Kinderopvang en Preventieve Gezinsondersteuning engageren zich om een degelijk sociaal ondernemerschap in de kinderopvang op te nemen. Dit is voor hun gericht op het aanbieden van voldoende, kwaliteitsvolle, toegankelijke, betaalbare, leefbare en duurzame kinderopvangplaatsen in Vlaanderen. Hiervoor rekenen ze op een stabiel en betrouwbaar overheidsbeleid dat de aangegane engagementen nakomt. Er moeten voldoende middelen voorzien worden om de kinderopvang zoals die decretaal verankerd is, uit te bouwen.

De abrupte en ingrijpende wijziging van het vastgelegde groeiplan in combinatie met de zware opgelegde besparingen, brengt deze betrouwbaarheid in het gedrang. De leden stellen vast dat de zo nodige stabiliteit vandaag de dag niet meer gegarandeerd is. In deze omstandigheden vragen velen zich nu af of ze zelf hun aangegane engagementen nog effectief kunnen blijven waarmaken. Deze maatregelen die nu bovenop de reeds bestaande onderfinanciering van de kinderopvang genomen worden bedreigen niet alleen de vooropgezette capaciteit, maar ondergraven zeker een professionele tewerkstelling met gepaste verloning. Dit verzwakt de positie van de tewerkstelling in de kinderopvang op de zo krappe arbeidsmarkt. Ook het Rekenhof benadrukte deze kloof tussen doelstellingen en voorziene middelen trouwens in een nota van november jl.

Naast het tekort aan middelen en een gebrek aan een duidelijk en rechtszeker meerjaren-perspectief worden nu ook belangrijke hefboomen van dat sociaal ondernemerschap geschrapt. Voor vele leden betekende het inschrijven van een sociaal oogmerk, samen met het werken met werknemers, de garantie van een sociaal ondernemerschap. Het versoepelen van de rechtspersoonlijkheid en de diversificatie van de statuten van iedereen die in de kinderopvang, inzonderheid de kinderbegeleiders, werkt, mogen het toepassen van de arbeidswetgeving niet belemmeren.

De leden benadrukken verder dat alle subsidies die voor de kinderopvang worden toegekend door alle organisatoren daarvoor moeten worden aangewend. De kwalitatieve opvang van baby's en peuters, de betaalbaarheid voor ouders, de duurzaamheid en financiële leefbaarheid van de gesubsidieerde plaatsen en de garantie van een correcte financiering van alle kinderbegeleiders blijven fundamentele uitgangspunten voor de sector. Het afwenden van subsidies voor andere doelen, schijnzelfstandigheid of oneerlijke concurrentie door onbehoorlijke verloning moeten ten allen prijzen voorkomen worden.

Het ontwerp van BVR dat nu in deze context voorligt voorziet op vergunnings- én subsidiëeringsniveau in een samenhangend pakket van doelregelgeving. In wat nu volgt geven we de opmerkingen en adviezen weer bij de drie belangrijkste wijzigingen die worden voorgesteld.

Advies over het voorliggende ontwerp van Besluit

De leden van de Kamer Kinderopvang en Preventieve Gezinsondersteuning onderscheiden drie belangrijke onderwerpen in dit ontwerpbesluit waarover zij meer in detail advies wensen te geven:

- de rechtspersoon en het sociaal ondernemerschap van de organisator van kinderopvang
- het statuut van de medewerkers in de kinderopvang
- het groeipad in de subsidies voor groepsopvang met inkomenstarief (groeipas T2B naar T2A)

De leden wijzen ook op de onderlinge samenhang van deze drie items.

De rechtspersoon en het sociaal ondernemerschap van de organisator van kinderopvang

De leden van de Kamer KO/PGO stellen vast dat enerzijds een aantal bepalingen uit het subsidiebesluit worden gewijzigd of geschrapt en anderzijds een aantal bepalingen worden toegevoegd aan het vergunningsbesluit. Voorliggend ontwerp beoogt met artikels 1, 2 en 3 een nieuwe evenwicht dat tegemoetkomt aan de ervaringen in de praktijk, aan maatschappelijke evoluties en aan beleidskeuzes van het Vlaams regeerakkoord.

De leden zijn van mening dat elke organisator de vrijheid van keuze van organisatievorm moet kunnen behouden, maar onderschrijven de keuze om een aantal voorwaarden te stellen van zodra de organisator een zekere capaciteit aanbiedt. De keuze om niet enkel rechtspersoonlijkheid op te leggen aan organisatoren die meer dan twee locaties inrichten, maar ook wanneer er meer dan 18 plaatsen worden aangeboden is zeer logisch. Kwaliteitsvolle en duurzaam georganiseerde kinderopvang is voor alle baby's, peuters en ouders van groot maatschappelijk belang. De administratie ervaart permanent dat het opvolgen en aanpakken van probleem dossiers zeer moeilijk is zonder rechtspersoonlijkheid. Het is evident zo dat wanneer zich ernstige problemen voordoen de impact hiervan stijgt naarmate de organisator groter is. Veruit de meeste leden zijn akkoord met dit voorstel. Het zou moeilijk te rechtvaardigen zijn als deze vereiste enkel geldt voor een organisator met een capaciteit verspreid over minstens twee locaties en niet voor een organisator die meer plaatsen aanbiedt op één locatie.

In deze context zijn leden van de Kamer KO/PGO wel bezorgd over organisatoren die nu een feitelijke vereniging zijn en meer dan 18 plaatsen organiseren. Zullen zij gebruik kunnen blijven maken van het fiscaal kostenforfait per zelfstandige medewerker als zij voortaan samen een rechtspersoon moeten aannemen? Dit kostenforfait is een belangrijk element in hun financiële leefbaarheid. Dit wordt best met de bevoegde federale overheid opgenomen en onderzocht in functie van een desgevallend nodige oplossing zodat het organiseren van kinderopvang als rechtspersoon het mogelijke gebruik van het fiscaal kostenforfait als zelfstandige opvangpersoon niet opheft

Het ontwerpbesluit voert een aantal nieuwe containerbegrippen in die nog verdere verduidelijking behoeven: beleidsvoerend vermogen, bestuurlijke weerbaarheid en transparantie, financiële weerbaarheid en transparantie, strategische beslissingen. De leden begrijpen dat dit ontwerpbesluit een aanzet is naar doelregelgeving en precies daarom niet in detail gaat. Een verdere definiëring en concretisering (bv. in de toelichting) van deze begrippen zal nodig zijn. Hier zal via ondersteuning van de organisatoren en een duidelijke communicatie verder aan gewerkt moeten worden. Hoe zal de Vlaamse overheid bepalen of een organisator hieraan beantwoordt? De verplichte samenwerkingsovereenkomst tussen leden van een feitelijke vereniging omschreef dit duidelijk en expliciet. Deze verplichting wordt nu geschrapt en opgenomen in het begrip beleidsvoerend vermogen. Het zal voor sommige organisatoren zonder meer duidelijk zijn dat helder vastgelegde samenwerkingsafspraken wel nodig blijven, en dat blijft natuurlijk in de praktijk mogelijk.

Daarom vragen de leden van de Kamer dat het door de Vlaamse overheid gesubsidieerde ondersteuningsnetwerk kinderopvang (Mentes), dat nu eenmaal voor deze kleinere kinderopvangorganisaties (die wel feitelijke vereniging kunnen blijven) werd opgericht, hier specifiek aandacht aan besteedt bij de ondersteuning van het ondernemerschap van deze kleine organisaties.

De leden van de Kamer KO/PGO wijzen hierbij ook op de onduidelijkheid over wat juist moet begrepen worden onder sociaal ondernemerschap in de kinderopvang. Dit is in de Europese regelgeving duidelijk uitgewerkt. Zijn de maatregelen die het Vlaams regeerakkoord ter zake voor de kinderopvang voorziet conform met bijvoorbeeld de invulling die hieraan wordt gegeven vanuit Europa? De leden vragen een toetsing aan dat Europese kader en een verder uitklaring. De overheid mag verwachten dat alle organisatoren (met of zonder rechtspersoonlijkheid) die overheidsmiddelen ontvangen, deze op een duurzame en correcte manier besteden aan het doel waarvoor ze door de overheid worden toegekend. Het financieel toezicht van Zorginspectie kan hier zijn rol in opnemen.

De leden vragen hierbij ook specifieke aandacht voor het sociale aspect van het sociaal ondernemerschap in de gesubsidieerde kinderopvang. Ze stellen dat van alle opvangorganisaties (ook van kleine organisatoren) mag worden verwacht dat deze in hun statuten hun sociaal doel omschrijven en een beperking van de winstuitkering inschrijven.

De leden van de Kamer KO/PGO onderschrijven de bemerkingen vanuit de VVSG dat een aantal bepalingen in het ontwerpbesluit, bijvoorbeeld inzake boekhoudkundige verplichtingen, een controlemechanisme voor organisatoren met meer dan 500 plaatsen, e.d. niet zonder meer van toepassing kunnen zijn voor lokale besturen. De leden vragen het besluit zo aan te passen dat het ook compatibel is op en toepasbaar door lokale besturen.

Het statuut van de medewerker in de kinderopvang

De schrapping vanaf 1 april 2020 van de bepaling in het subsidiebesluit rond het verplicht werken met werknemers, gaat over de kinderbegeleiders in de groepsopvang met minstens 19 plaatsen die subsidie voor inkomenstarief ontvangen. Deze vereiste werd bij de start van het decreet van kracht en was toen algemeen aanvaard. Uiterlijk op deze datum zou ook het gefaseerde subsidiegroepad voor T2B naar T2A zijn afgerond. Het is duidelijk de einddatum voor het groepad niet gehaald wordt. Een aanpassing van het besluit is daarom nodig. Dat deze aanpassing nu leidt tot een volledige afschaffing van de vereiste om te werken met werknemers, zoals het Vlaams regeerakkoord bepaalt, mag de deur niet openen voor tewerkstelling in de kinderopvang in minderwaardige, onwenselijke of zelfs illegale statuten. Het risico daartoe moet absoluut worden vermeden. Hiertoe zijn garanties nodig. Dit is trouwens zeker nodig om competente medewerkers in de kinderopvangsector te kunnen aantrekken en behouden.

De leden van de Kamer respecteren de keuzevrijheid van tewerkstellingsstatuut, op voorwaarde dat dit voor de betrokken medewerker een goed geïnformeerde, bewuste en actieve keuze is en dat de medewerker in zijn statuut op legale manier een aanvaardbaar inkomen en een volwaardige sociaalrechtelijke situatie kan uitbouwen. Zoals uit de studie van KPMG in 2016 bleek, is dit geen evidentie voor kinderbegeleiders in de kinderopvang die geen werknemer zijn, zelfs wanneer de organisator subsidie voor inkomenstarief krijgt.

De leden van de Kamer kunnen zich daarom vinden in artikel 7 van het ontwerpbesluit dat vereist dat de organisator van groepsopvang zorgt voor marktconforme lonen of vergoedingen die de medewerkers in staat stellen een gezonde en toekomstgerichte sociaalrechtelijke situatie uit te bouwen en dat hij ter zake volledige transparantie biedt.

Het schrappen van de vereiste om met werknemers te werken mag geen aanleiding zijn voor frauduleuze praktijken, zoals het werken met schijnzelfstandigen. Het correct naleven van de arbeids- en fiscale wetgeving moet op elk moment het uitgangspunt zijn en blijven. De nodige garanties hiertoe moeten ingebouwd blijven. Met deze schrapping in het besluit wordt het toezicht hierop dan nog belangrijker, terwijl dit op zich geen Vlaamse bevoegdheid is. Het is absoluut te vermijden dat in de sector wantoestanden op dit vlak worden vastgesteld. Ook mag de vrije keuze van statuut van de medewerkers niet leiden tot oneerlijke concurrentie tussen aanbieders van kinderopvang op basis van de hoogte van lonen of vergoedingen.

De leden van de Kamer KO/PGO vragen dat werk wordt gemaakt van verduidelijking van de inhoud van 'marktconforme lonen en vergoedingen' en 'een gezonde en toekomstgerichte sociaalrechtelijke situatie'. Zij zijn er voorstander van om een transparant kader samen met de sector uit te werken zodat er effectieve handvaten tot beoordeling zijn. De sociaal onderhandelde en algemeen geldende CAO's van de kinderopvangsector evenals de onderzochte elementen in de KPMG studie van 2016, bieden hier alvast een mogelijk referentiepunt voor wie niet met werknemers werkt.

De leden geven positief advies aan de bepalingen in dit ontwerp van besluit wanneer die inzetten op competente en sociale ondernemers met competente medewerkers die goed ondersteund en correct betaald worden en met een volwaardige sociale bescherming. Dit is niet enkel in het belang van de medewerkers en de organisaties zelf, maar zeker en vooral ook in het belang van de kinderen en gezinnen die dagelijks gebruik maken van en moeten kunnen rekenen op kwaliteitsvolle, duurzame en beschikbare kinderopvang. Dit is noodzakelijk voor het versterken van de professionaliteit in de kinderopvang, en om de maatschappelijke opdracht van kinderopvang waar te kunnen maken. In die zin is dit ook van evident belang voor de Vlaamse overheid zelf. De sector wil daarop kunnen vertrouwen.

Het groeipad in de subsidies voor groepsopvang met inkomenstarief (groeipas T2B naar T2A)

Sociaal ondernemerschap veronderstelt een beleid waar de sociaal ondernemers op kunnen rekenen. De leden van de Kamer KO/PGO hebben dan ook grote bezwaren dat het afronden van groeipad wordt uitgesteld tot in de hiernavolgende legislatuur. De te kleine budgetruimte in 2020 is geen aanvaardbaar argument, gezien het groeipad reeds in regelgeving uit 2013 werd vooropgesteld en de Vlaamse overheid intussen reeds meer dan voldoende tijd heeft gekregen om de nodige budgetruimte te voorzien. De leden zijn dan ook unaniem van mening dat dit politiek-beleidsmatig onfatsoenlijk is. Het creëert de perceptie van een onbetrouwbare overheid die (terecht) een degelijk beleidsvoerend vermogen en financieel beheer wettelijk oplegt aan de kinderopvangsector, maar die zichzelf geenszins gebonden acht door wettelijk aangegane engagementen. Dit wordt ervaren als een vorm van contractbreuk.

De leden verwijzen hierbij ook naar de waarschuwing die het Rekenhof in november 2019 uitstuurde dat de Vlaamse regering veel te weinig middelen heeft voorzien om de financieringskloof in de kinderopvang te dichten.

De sector heeft zich in de bestaande regelgeving en het uitgestippelde beleid ingeschreven, de organisatoren zijn daartoe ook zelf engagementen aangegaan. Nu de Vlaamse regering van zijn kant het opgezette beleid niet nakomt, is erg onzeker of de sociaal ondernemers hun engagementen nog effectief zullen kunnen nakomen.

Dit heeft aanzienlijke consequenties naar het kunnen overleven van de sector en aldus op al wie hierbij betrokken is.

Organisatoren die werken met T2B subsidies, exclusief of in de mix met T2A subsidies, hebben ten aanzien van hun medewerkers beloften gemaakt over de gefaseerde verhoging van de verloning/vergoeding. Velen betalen reeds jaren dit aanzienlijke verschil uit eigen zak. Dit is niet meer houdbaar, zeker niet als de duur van het reeds lange groeipad gewoonweg wordt verdubbeld.

De leden van de Kamer KO/PGO vragen:

- het ongedaan maken van het uitstel van het groeipad met 6 jaar tot in de volgende legislatuur;
- een meerjarenplanning met harde garanties en een duidelijke timing van de komende stappen in het groeipad;
- een afronding van het groeipad nog in de huidige regeerperiode.

De leden stellen deze vraag uitdrukkelijk voor het groeipad voor de groepsopvang met inkomenstarief, maar breiden hun vraag ook uit naar de groeipaden in de subsidie voor inkomenstarief voor gezinsopvang en groepsopvang via samenwerkende onthaalouders, die in dit voorstel van besluit ook met zes jaar worden verlengd.

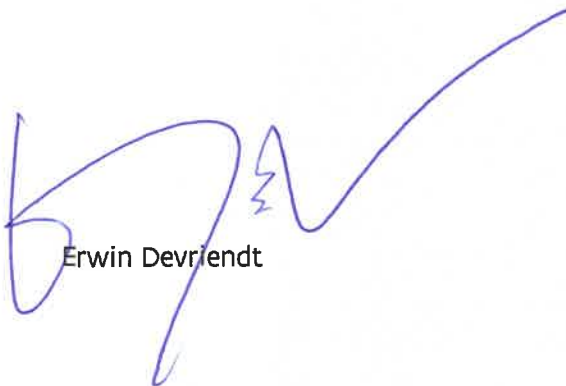
Dit uitstel impliceert ook een groot risico op afbouw van bestaande capaciteit bij opvang die financieel niet meer rond komt om aangegane engagementen te realiseren. Bovendien geldt deze problematiek van financiële leefbaarheid des te meer voor kinderopvang die geen toegang heeft tot de subsidie met inkomenstarief, de zogenaamde T0 en T1 kinderopvang. Het is geen toeval dat de problematiek van het statuut van de medewerkers in deze organisaties sterk leeft.

De leden vragen dan ook dat, naast de vereisten inzake het groeipad, bij de verdere uitbreiding van het gesubsidieerde aanbod niet enkel wordt ingezet op nieuwe plaatsen, maar bij voorrang wordt gewerkt aan het versterken van het aanbod met subsidies voor inkomenstarief: enerzijds door absolute voorrang te geven aan omschakeling van bestaande plaatsen naar subsidie met inkomenstarief en anderzijds door de subsidies voor inkomenstarief uitsluitend nog te voorzien aan T2A subsidiehoogte. Er moet absoluut vermeden worden dat het aantal plaatsen dat aan T2B wordt gesubsidieerd stelselmatig verder blijft verhogen, zo zou de kloof nog groter worden.

De leden van de Kamer KO/PGO vragen dan ook met nadruk dat de Vlaamse regering op die wijze komaf maakt met de steeds meer gegroeide perceptie dat kinderopvang leefbaar zou kunnen georganiseerd worden met minder middelen dan voor het decreet. De subsidie voor de toen erkende en gesubsidieerde kinderopvang, het equivalent van de huidige T2A subsidie, was sedert vele jaren de algemeen aanvaarde subsidiehoogte om kinderopvang kwaliteitsvol te kunnen organiseren. Dergelijke bedrag bleek ook in de benchmarking met subsidies en toelagen in de ons omringende landen een absolute noodzaak. Door stelselmatig verder uit te breiden aan lagere subsidiebedragen T2B, en bovendien ook recent nog te besparen op de T2A subsidies, wekt de Vlaamse regering niet enkel de verkeerde indruk dat het met minder ook wel kan, het legt bovendien reeds jaren een steeds zwaarder wordende hypotheek op de leefbaarheid en kwaliteit van de Vlaamse kinderopvang, een dienstverlening die de Vlaamse regering nochtans belangrijk blijkt te vinden, niet in het minst in functie van het verhogen van de arbeidsparticipatieraad in Vlaanderen.

De leden van de Kamer KO/PGO zijn dan ook absoluut gekant tegen de bepalingen in het besluit die het groeipad verdubbelt.

De voorzitter van het Raadgevend Comité Opgroeien,



Erwin Devriendt