

datum: 17 mei 2023

Decreet BOA: groeipad en toegankelijkheid

Samenvatting standpunt:

1) Al van bij de goedkeuring van het decreet buitenschoolse opvang en activiteiten (BOA) in 2019 verwachtten we dat voor de volledige uitrol van het decreet meer middelen nodig zullen zijn dan hetgeen vandaag door Vlaanderen geïnvesteerd wordt in de opvang van schoolgaande kinderen. Met een rekenoefening onderbouwen we de financiële noden. We vragen aan deze Vlaamse regering om 1) de kostprijs van het decreet (gekoppeld aan de behoeften van kinderen en gezinnen) correct in kaart te brengen; 2) via een concreet financieel groeipad bijkomende middelen te investeren in de uitrol van het decreet BOA; 3) lokale besturen beter te ondersteunen bij de lokale uitrol van het decreet BOA.

2) Een deel van de BOA-subsidie moet ingezet worden voor toegankelijkheid van het aanbod (kwetsbare gezinnen en kinderen met een specifieke zorgbehoefte). De operationalisering had normaal eind 2022 al goedgekeurd moeten geweest zijn in een nieuw BVR. Dit is echter niet gebeurd. We willen snel duidelijkheid hierover. Op dit moment is het nog niet duidelijk hoeveel budget hieraan gekoppeld wordt, welke indicatoren zullen gebruikt worden, hoe de lokale besturen hierover moeten rapporteren enzovoort.

1. Financieel groeipad BOA - rekenoefening

Vanaf 1/1/2026 krijgen lokale besturen subsidies van de Vlaamse regering om het lokale beleid buitenschoolse opvang en activiteiten vorm te geven. De Vlaamse regering voorziet daarvoor op dit moment 100 miljoen euro. Dit komt overeen met hetgeen de Vlaamse regering vandaag investeert in buitenschoolse kinderopvang (via de erkende gesubsidieerde organisatoren buitenschoolse kinderopvang) en het bedrag van 6,3 miljoen euro dat de Vlaamse regering sinds 2021 investeert in overgangssubsidies voor 42 lokale besturen (in het kader van het Vlaamse uitbreidingsbeleid voor kinderopvang en het relanceplan 'Vlaamse veerkracht').

Vanaf 1/1/2026 krijgt elk lokale bestuur subsidies gebaseerd op het aantal kinderen (2-12 jaar) dat in de gemeente woont en/of naar school gaat (art. 12 decreet BOA). De basissubsidie per kind bedraagt 111,19 euro (berekening 2022). Lokale besturen die meer dan 40% subsidies verliezen op hun grondgebied, ontvangen in de periode 2026-2029 een tijdelijke compensatiesubsidie. Om in te zetten op toegankelijkheid van het lokale aanbod (kwetsbare gezinnen en kinderen met een specifieke zorgbehoefte) krijgen lokale besturen nog een bijkomende subsidie. Het bedrag daarvan is nog onbekend.

De doelstellingen van het decreet zijn ambitieus en de huidige middelen zijn onvoldoende om daaraan tegemoet te komen. Bij de goedkeuring van het decreet in 2019 beloofde de Vlaamse regering daarom een financieel groeipad. Tot nu toe bleef dat groeipad uit, op de recurrente 6,3 miljoen euro sinds 2021 na.

1.1. Berekening financieel groeipad

Objectief onderzoek naar de kostprijs van de decreet BOA is niet beschikbaar. De lokale context zorgt voor veel diversiteit in het lokale BOA-landschap. Om de financiële noden aan te tonen vertrekken we van de verplichtingen die de Vlaamse regering verbindt aan de subsidies, namelijk dat minstens de helft ingezet moet worden voor kleuteropvang met kwaliteitslabel. Deze kleuteropvang met kwaliteitslabel moet voldoen aan een aantal kwaliteitsvoorwaarden, zoals begeleider-kind ratio, continuïteit in de werking, inzet competente begeleiders, enzovoort.

We berekenen of de huidige subsidies voldoende zijn om kleuteropvang met kwaliteitslabel te realiseren voor alle kleuters in de gemeente en welke middelen dan nog overblijven voor de andere opdrachten van het decreet.

1.2. Assumpties

We maakten een aantal assumpties om de financiële noden te berekenen. De gedetailleerde achterliggende berekeningen zijn op vraag beschikbaar. Deze berekening is afgetoetst met verschillende lokale besturen en een aantal externe actoren.

- Minstens 50% van de BOA-subsidies moet het lokale bestuur inzetten voor kleuteropvang met kwaliteitslabel.
- Aantal kleuters in de gemeente (combinatie schoolgaand en woonachtig)

- Ouders betalen een bijdrage voor het gebruik van de opvang (voor schooldagen 0,90 euro per half uur; voor vakantieperioden 16,57 euro per dag) (o.b.v. voorwaarden organisatoren met transitiesubsidie)
- 60% van het beschikbare budget voor kleuteropvang (= subsidies + ouderbijdragen) wordt ingezet om de loonkost van kinderbegeleiders te financieren (de resterende 40%: werkingskosten, kosten voor infrastructuur, verzekeringen, ICT, vervoerskosten, loonkosten voor omkaderend, coachend, logistiek en administratieve medewerkers, ...) (o.b.v. AUDIO-studie bij 10 lokale besturen in 2018)
- Kinderbegeleiders:
 - Kwalificatieniveau in de toekomst = huidige kwalificatievoorwaarden
 - Verloning = het gemiddeld van het loon van een kinderbegeleider met 10 jaar anciënniteit in de publieke en private sector (barema B2A PC331)
 - Effectieve inzet op de werkvloer houdt rekening met verlof, ziekte, kindvrije uren, enz.
 - Begeleider-kind ratio = 1 op 18 (voorwaarden kleuteropvang met kwaliteitslabel)
- Beleid rond sociale tarieven: 50% korting voor gebruikers die recht hebben op een verhoogde tegemoetkoming
- Gemiddeld maken 4 verschillende kinderen gebruik van 1 kindplaats in de opvang (o.b.v. bevraging)
- Openingsuren van de kleuteropvang (op schooldagen: van 7.00u – 9.00u en van 15.30u – 18.30u; op woensdagnamiddag van 11.30u – 18.30u; op vakantiedagen van 7.00u – 18.30u) en simulatie van wisselende bezetting
- Kostprijs regiefunctie: 20 euro per kind dat gebruik maakt van het BOA aanbod (o.b.v. subsidiering regiefunctie zomerscholen 2023)

1.3. Vaststellingen

Gemiddeld kan een lokale bestuur met de huidige budgetten en volgens de huidige voorwaarden **21,53%** van alle kleuters opvangen in kleuteropvang met kwaliteitslabel. Het laagste aandeel bedraagt 14,97%, en het hoogste 27,33%. Geen enkele gemeente slaagt er dus in om binnen het huidige kader voor meer dan 30% van haar kleuters kleuteropvang met kwaliteitslabel te organiseren.

Plaatsen kleuterlabel vs. aantal kleuters	Aantal gemeenten	%
<20%	46	15,54%
20-25%	242	81,76%
25-30%	8	2,70%
>30%	0	0,00%

Vanuit het SEIN-onderzoek van 2013 weten we dat op schooldagen minstens 50% van de kleuters gebruikt maakt van formele opvang. Gezien de evolutie verwachten we dat sinds dat onderzoek het gebruik en de behoefte aan formele opvang na school nog gestegen zal

zijn.¹ **Het aanbod dat met het budget kleuteropvang kwaliteitslabel gerealiseerd kan worden is dus ruim onvoldoende om daaraan tegemoet te komen.**

Voorafal gemeenten waar het aandeel kleuters laag is t.o.v. de volledige groep kinderen zijn benadeeld. Door de verplichting om minstens 50% van de subsidie te spenderen aan kleuteropvang met kwaliteitslabel gaat in verhouding een groter deel van hun budget naar kleuteropvang met kwaliteitslabel, terwijl daarin slechts een kleine groep kleuters kan worden opgevangen. Ze houden in verhouding dan (te) weinig budget over om een opvang- en activiteitenaanbod te organiseren voor de lagere schoolkinderen. Ze houden ook weinig budget over om een eigen beleid te voeren en lokale initiatieven te ontwikkelen en aan te moedigen.

Daarnaast schatten we dat 13% van de huidige subsidies nodig zijn om de regiefunctie te ontwikkelen.

De resterende subsidie (37%) is dan nog beschikbaar voor de organisatie van:

- Opvang voor kleuters die niet terecht kunnen in kleuteropvang met kwaliteitslabel
- Opvang voor lagere schoolkinderen
- Activiteitenaanbod voor kleuters en lagere schoolkinderen (afhankelijk van de noden) en afstemming tussen de opvang en het bestaande activiteitenaanbod

Gemiddeld bedraagt de resterende subsidie dan nog **slechts 44,6 euro per kind om voor een volledig jaar een opvang- en activiteitenaanbod te realiseren.**

1.4. Conclusie

De subsidie die de Vlaamse regering vandaag voorziet voor de uitwerking van het decreet BOA is ruimschoots onvoldoende.

Als een lokale bestuur binnen de huidige voorwaarden de helft van haar subsidies spendeert aan kleuteropvang met kwaliteitslabel kunnen daar slechts een vijfde van de kleuters in de gemeente opgevangen worden. Zelfs als een lokale bestuur de volledige subsidie zou spenderen aan kleuteropvang met kwaliteitslabel zou er gemiddeld nog altijd maar 43% van de kleuters opgevangen kunnen worden. Dit terwijl we inschatten dat op schooldagen meer dan de helft van de kleuters behoefte heeft aan opvang. Hiermee wordt de huidige ongelijkheid in de buitenschoolse opvang in stand gehouden, namelijk die tussen de kinderen die terecht kunnen in een kwalitatief (erkend) opvangaanbod en de kinderen die daar niet terecht kunnen.

Hetgeen na het organiseren van het kleuterlabel en het ontwikkelen van de regiefunctie nog overblijft om de rest van het opvangaanbod vorm te geven is veel te beperkt. Een subsidie van 44 euro per kind voor een volledig jaar is, zelfs indien aangevuld met ouderbijdragen, veel te laag om een minimaal opvang- en

¹ Ter illustratie: Uit een behoefteonderzoek in Gent (2016-2017) blijkt dat 70,9% van de kleuters na school opgevangen wordt op school (De Veirman, Maelstaf, Dehertogh & Schraepen, 2017, Onderzoek naar de vraagzijde van de buitenschoolse opvang en vrije tijd van kinderen in Gent).

activiteitenaanbod uit te werken, laat staan een opvang- en activiteitenaanbod dat voldoet aan de doelstellingen van het decreet BOA.

Verder verwacht de Vlaamse regering dat lokale besturen vandaag al volop werk maken van de voorbereiding van het decreet BOA. Lokale besturen moeten klaar zijn om vanaf 1 januari 2026 de subsidiëring van het lokaal aanbod over te kunnen nemen van Opgroeien. Dat betekent dat lokale besturen nu al aan de slag moeten zijn met de regiefunctie. **Dit vraagt ook nu al om een bepaalde personeelsinzet, terwijl daarvoor geen financiering voorzien is vanuit Vlaanderen**, behalve voor de 42 lokale besturen die nu al een overgangssubsidie krijgen. De andere lokale besturen investeren vanuit hun eigen middelen in personeel om de regie op te nemen of voegen de BOA-opdrachten toe aan bestaande takenpakketten, wat gezien de werkdruk zeker niet evident is. **Lokale besturen op zoek naar externe ondersteuning zijn daarvoor volledig aangewezen op hun eigen budgetten.**

We vragen tot slot minstens wetenschappelijk onderbouwde becijfering van de werkelijke kostprijs van het decreet. Daarnaast heeft het Vlaams Welzijnsverbond het initiatief genomen om een brief te schrijven naar de minister hierover en vragen ze ons mee te ondertekenen.

Nog enkele resterende kanttekeningen:

- Deze theoretische berekening vertrekt vanuit een algemeen beeld van de organisatie van kleuteropvang met kwaliteitslabel in zijn meest efficiënte vorm. We houden geen rekening met lokale diversiteit en lokale noden. Bv. een decentraal opvangaanbod i.p.v. gecentraliseerde opvang (vraagt gemiddeld meer personeelsinzet), een lagere ouderbijdrage, andere berekening van het sociaal tarief, andere contracten voor de kinderbegeleiders enzovoort. De organisatie van de opvang aanpassen aan de lokale noden (iets wat het decreet zeker beoogt) zal enkel nog meer budget vragen.
- We houden hier rekening met een begeleider-kind ratio van 1 op 18. Deze ratio is hoger dan de ratio die in het verleden gehanteerd werd in erkende buitenschoolse opvanginitiatieven (1 op 14). Voor bepaalde activiteiten is deze ratio niet realistisch, bv. tijdens het vervoer en bij uitstappen is een lagere ratio nodig.
- We houden hier nog geen rekening met de inclusieve opvang. Een van de doelstellingen van het decreet is dat ook kinderen met een zorgbehoefte terecht kunnen in het geïntegreerd opvang- en activiteitenaanbod in de gemeente. Hiervoor zal de Vlaamse regering nog bijkomende middelen vrijmaken. Als die echter in de lijn liggen van de huidige subsidies kunnen we nu al stellen dat die ook ruim onvoldoende zullen zijn om tegemoet te komen aan de noden. Zeker omdat inclusieve opvang een hoger kostenplaatje heeft, o.a. door de lagere begeleider-kind ratio die noodzakelijk is om kwalitatieve inclusieve opvang te realiseren.
- De Vlaamse regering financiert al enkele jaren zomerscholen, waar ingezet wordt op onderwijs- en vrijetijdsactiviteiten gekoppeld aan de individuele leernoden van de deelnemende leerlingen. De zomerscholen duren 10 volledige dagen of 20 halve dagen. Voor deze zomerscholen voorziet de Vlaamse regering een budget van 450 euro per leerling voor 10 volledige dagen (45 euro per leerling per volledige dag) en een extra financiering van 20 euro per leerling voor de regiefunctie.

- De theoretische berekening is gebaseerd op de meest efficiënte personeelsinzet (gesplitste diensten). Dit strookt echter niet helemaal met de reële (en toekomstige) situatie waar meer ingezet zal worden op ruimere tewerkstelling van kinderbegeleiders in het kader van de doorgaande lijn in de kinderopvang, combinatiejobs (bv. kinderopvang – onderwijs), ...
- We houden geen rekening met de (grote) infrastructuurkosten voor het inrichten van kwaliteitsvolle en veilige buitenschoolse kinderopvang. In tegenstelling tot in andere sectoren (groepsopvang baby's en peuters, onderwijs, ouderenzorg, sector voor personen met een handicap, enzovoort) heeft de Vlaamse regering geen model voor infrastructuurinvesteringen voorzien voor buitenschoolse opvang en activiteiten.
- Het decreet gaat uit van een samenwerking tussen veel verschillende actoren (lokale besturen, kinderopvang, onderwijs, jeugd, sport, vrijetijdssector, enzovoort). Het budget is echter op dit moment enkel voorzien vanuit welzijn. Gedragenheid en engagement van de verschillende betrokken beleidsdomeinen ontbreekt, maar is noodzakelijk om de doelstellingen van het decreet te realiseren.

2. Indicatoren toegankelijkheid

Het decreet BOA verwacht dat er lokaal kansen worden gecreëerd zodat alle kinderen kunnen deelnemen aan het aanbod, dus ook kinderen uit kwetsbare gezinnen en kinderen met een specifieke zorgbehoefte. Het lokale bestuur levert hiervoor de nodige inspanningen samen met de partners uit het samenwerkingsverband. Lokale besturen krijgen hiervoor een subsidie bovenop het basisbedrag.

In de eerste fase (2026-2029) is de subsidie gebaseerd op het kansarmoedepercentage. Vanaf 2030 zal de subsidie gebaseerd worden op het effectieve bereik van kwetsbare gezinnen (indicator 1) en kinderen met een specifieke zorgbehoefte (indicator 2) (art. 12 decreet BOA). Deze indicatoren moet verder uitgewerkt worden in een apart BVR. Het gaat dan over o.a. de definitie van de doelgroep, het meten van het bereik, en de subsidie die ertegenover staat.

Initieel voorzag het decreet BOA dat uiterlijk op 1/1/2024 de operationalisering van de indicatoren bekend had moeten zijn (art. 16). Met een decreetswijziging in mei 2022 is dit geschrapt. Het was evenwel de bedoeling dat tegen eind 2022 minstens een voorontwerp van BVR hierover goedgekeurd zou worden door de Vlaamse regering. Ondertussen wachten we daar nog steeds op.

Wat zijn de consequenties?

- De hoogte van de subsidies om in te zetten op kwetsbare gezinnen en kinderen met een specifieke zorgbehoefte is nog steeds niet gekend.
- We zijn bezorgd dat als de subsidies voor toegankelijkheid in de lijn zullen liggen van de huidige subsidies, die veel te laag zullen zijn om tegemoet te komen aan de noden.
- Vanaf 1/1/2030 worden de subsidies gedeeltelijk afhankelijk van het gerealiseerde bereik. Dit bereik zal berekend worden op basis van de voorgaande jaren. Het is niet duidelijk welke jaren al meegeteld zullen worden (al vanaf 2026?).

- Om een beleid rond toegankelijkheid te kunnen uitwerken moeten lokale besturen weten wat hieronder verstaan wordt. Zolang het BVR niet goedgekeurd is, blijft dat onbekend. Dit terwijl ze nu al hun beleid zouden moeten kunnen voorbereiden, aangezien in 2030 ook al rekening gehouden zal worden met het bereik in de voorgaande jaren.
- Het BVR zou ook gebruikt worden om een aantal resterende zaken te regelen, zoals het vastklikken van het recht op een compensatiesubsidie voor lokale besturen die meer dan 40% van hun middelen verliezen. Zolang het BVR uitblijft, hebben lokale besturen geen volledige zekerheid dat ze recht hebben op een compensatiesubsidie vanaf 1/1/2026.