

DE VLAAMSE MINISTER VAN WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN GEZIN

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Versterken Agentschap Opgroeien en Zorginspectie/Uitzondering op de personeelsbesparingsdoelstelling

Samenvatting

Op 9 september 2022 heeft de Vlaamse Regering twee bijkomende afspraken gemaakt over de opvolging van de personeels- en budgettaire besparing 2020-2024 in de Vlaamse overheid. De Vlaamse Regering kan, op gemotiveerde vraag van de bevoegde vakminister en na het doorlopen van de bestaande procedures afwijkingen op de lopende personeelsbesparing toestaan. Na goedkeuring door de Vlaamse Regering kunnen deze afwijkingen aan de hand van de huidige rekenregels worden uitgesloten van de monitoring.

Met voorliggende nota wordt goedkeuring gevraagd voor een personeelsuitbreiding met 13 koppen bij het Agentschap Opgroeien en 6 koppen bij het Departement Zorg - afdeling Zorginspectie, met het oog op een verdere versterking van Opgroeien en de afdeling Zorginspectie van het Departement Zorg met flankerende maatregelen ter ondersteuning van de veiligheid in de kinderopvang. Dit in implementatie van de beslissingen genomen ikv de begrotingsopmaak 2024.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsdomein: Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Beleidsveld: Opgroeien

Beleidsdoelstelling: Geïntegreerd gezinsbeleid

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Op 9 september 2022 heeft de Vlaamse Regering twee bijkomende afspraken gemaakt voor de opvolging van de personeels- en budgettaire besparing 2020-2024 in de Vlaamse overheid (VR 2022 0909 MED.0324).

De Inspectie van Financiën heeft advies gegeven op 29 november 2023.

De Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, zijn akkoord werd bekomen op 21 december 2023.

Het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de bestuurszaken werd verkregen op 20 december 2023.

2. INHOUD

C. ALGEMENE TOELICHTING

De Parlementaire Onderzoekscommissie naar de veiligheid in de kinderopvang resulteerde in 26 aanbevelingen. Tevens resulteerde de Procesaudit Inspectie en handhaving kinderopvang door Audit Vlaanderen in 8 aanbevelingen en 2 verbeterpunten.

De aanbevelingen omvatten te nemen initiatieven voor een ruime range aan opdrachten en taken van van Opgroeien en de afdeling Zorginspectie van het Departement Zorg. Dit gaat van efficiëntere processen (vb. handhaving), initiatieven naar de sector, over een betere afstemming tussen tussen Opgroeien en Zorginspectie, tot een matuur IT-systeem en personeelsversterking.

In een eerste beweging keurde de Vlaams regering in 2022 al diverse maatregelen goed. In kader van de begrotingsbesprekingen 2024 nam de Vlaamse regering beslissingen over een volgende fase. Een extra budget van 270 miljoen euro werd daartoe vrijgemaakt.

Het gros van dat extra budget gaat naar een uitbreiding van het aanbod en de investering in de kind-begeleider ratio.

Daarnaast zijn er nog enkele belangrijke flankerende maatregelen nodig om de investeringen die we doen duurzaam te kunnen verankeren, voor toezicht en handhaving.

Voorliggende nota focust op dit laatste, met name een versterking van het personeelsbestand van Opgroeien en Zorginspectie. Deze personele versterking is een noodzakelijke stap om de andere uitdagingen (uitbreiding van het aanbod en de investering in de kind-begeleider ratio) te kunnen waarmaken en ondersteunen.

D. VERSTERKING VAN OPGROEIEN EN ZORGINSPECTIE

Agentschap Opgroeien

De broodnodige injectie van vorig jaar, heeft zijn nut zeker al bewezen. De ervaring van het afgelopen jaar leert dat er nog nood is om Opgroeien te versterken voor volgende thema's:

We zien een verdere **juridisering** ontstaan, in de aanpak van vergunnen, subsidiëren en opvolgen/handhaven van kinderopvangvoorzieningen.

Opgroeien heeft zijn handhavingprocedures bijgestuurd, maar stelt vast dat beslissingen ook vaker juridisch betwist worden. Dat heeft een grote impact, enerzijds wat betreft het voorbereiden van dossiers voor de advocaat om tussen te komen in juridische procedures, anderzijds wat het zoeken naar oplossingen voor de gedupeerde ouders betreft, in samenspraak met de betrokken lokale besturen. Het aantal bezwaardossiers is ook toegenomen.

Het aantal dossiers waarin Opgroeien zich benadeelde partij moet stellen is in 2022 verdubbeld tov eerdere jaren. In 2020 waren er dat 14, in 2021 16 en in 2022 31. In 2023 zet deze trend zich verder met reeds 28 aanmeldingen de eerste drie kwartalen. We stellen ook vast dat de infodoorstrooming met het parket vooral goed loopt indien Opgroeien aanhoudend zelf vragen stelt en opvolgt. Ook dit vergt de nodige inzet van medewerkers.

Daarom is er nood aan extra juridische expertise (1 VTE ondersteuner (B) en 1 VTE jurist (A)) om bijstand te leveren in deze dossiers (oa dossiers via de bezwaarprocedures, maar ook via de reguliere juridische mogelijkheden of Raad van State, benadeelde partijstellingen, contacten met referentiemagistraten parket).

Er is de laatste tijd zeer veel geïnvesteerd in betere en vroegere **communicatie met lokale besturen** en ouders. We worden immers geconfronteerd met een forse instroom van meldingen/gevaarsituaties die ook onmiddellijk opgenomen moeten worden en die, vanuit het voorzorgprincipe, niet zelden leiden tot drastische en hoogdringende handhavingmaatregelen (schorsing of opheffing). Handhaven uit voorzorg betekent ook dat er sneller ingegrepen wordt en dat er sneller overgegaan wordt tot schorsing. Om de impact voor gezinnen zo veel mogelijk te beperken, moet er vroeg en snel in dialoog gegaan worden met de lokale besturen en moet er pro-actief met hen samengewerkt worden om te zoeken naar oplossingen. We stellen vast dat we op dit moment de verwachtingen van lokale besturen tav Opgroeien hierrond niet altijd kunnen waarmaken. Daarom is er nood aan de versterking met 2 VTE stafmedewerkers die alle betrokken partijen na een crisis samenbrengen ifv het zoeken naar oplossingen voor ouders.

Daarnaast zijn de **beleidsmatige** uitdagingen op het gebied van kinderopvang in de toekomst enorm. Bij de begrotingsopmaak 2024 keurde de Vlaamse regering een omvangrijk investeringspakket in de kinderopvang goed. De bedoeling is om samen met vertegenwoordigers van de sector, voorzieningen, ouders en experts verder aan de toekomst te werken.

Bijkomende hervormingen zullen nodig zijn om de sector te versterken.

De voorziene investeringen en verdere hervormingen doorvoeren zal op het gebied van beleidsvoorbereiding en beleidsimplementatie extra werkdruk met zich meebrengen. Bovendien kan deze hervorming enkel slagen als ze zorgvuldig geïmplementeerd wordt. Daarom is er bijkomend nood aan 1 VTE stafmedewerker (A1) om dit veranderingsproces mee voor te bereiden en te implementeren.

Opgroeien beschikt over een sterke inhoudelijke expertise om beleid te voeren, om **voorzieningen** te steunen, te sturen, uit te dagen. De inhoudelijke uitbouw van de sector(en), kan evenwel niet los worden gezien van de organisatorisch-bestuurlijke uitbouw ervan: kennis over dit laatste ontbreekt, zowel bij Opgroeien als bij de sector zelf, terwijl er ook op dat vlak inspanningen nodig zijn om de inhoudelijke evoluties een maximaal en duurzaam rendement te geven. Opgroeien zal ook op dat vlak de sector moeten sturen, steunen, uitdagen: voor welke organisatievormen en -modellen kiezen we, hoe operationaliseren we netwerkvorming, kunnen we sturen op basis van schaalgrootte en -voordelen, hoe versterken we privaat-publieke partnerschappen, hoe geven we invulling aan (sociaal) ondernemerschap en hoe maken we de omslag naar modern management en (VTO-beleid), In de kinderopvang voor baby's en peuters hebben 846 organisatoren minder dan 18 plaatsen, dat is 50,5% van het totaal aantal organisatoren. 80% van de organisatoren (1347) heeft maximaal 50 plaatsen. Deze organisatoren hebben momenteel vaak niet de mogelijkheid om binnen hun organisatie rond deze thema's te

werken. De expertise rond het organisatorisch-bestuurlijke aspect van het sociaal-ondernemerschap heeft Opgroeien momenteel nog te weinig in huis.

Ook in de andere sectoren van Opgroeien zijn er gelijkaardige uitdagingen, zoals bijvoorbeeld de sector van de preventieve gezinsondersteuning en de jeugdhulp. Er moet onderzocht worden hoe er over sectoren heen ook van elkaar hierrond kan geleerd worden.

Hiertoe zijn bijkomend 5 vte nodig (niveau A).

Gezien de crisiscontext, het moeilijk vinden van personeel door de krappe arbeidsmarkt, de grote uitstroom en ziekte uitval, worden we binnen Opgroeien geconfronteerd met een toevloed aan individuele **begeleidingsvragen** en vragen naar teambegeleidingen. Bijvoorbeeld bij de huidige extra focus op inzet psychopedagogen en intersectoraal medewerkers ikv de kinderopvangcrisis is een extra inzet van psychosociale begeleiding gevraagd. Meer psychosociale ondersteuning en versterking op vlak van preventie, ter ondersteuning van onze eigen mensen, noodzakelijk. Om onze personeelsleden in de zwaarte van hun job te ondersteunen en meer preventief te kunnen werken, is een bijkomende werving van 3 A1 noodzakelijk.

Dit brengt ons tot volgend concluderend plaatje mbt personele versterking :

Versterken juridische opvolging	1 VTE jurist (A1)
	1 VTE ondersteuner (B1)
Versterken samenwerking lokale besturen	2 VTE stafmedewerkers (A1)
Beleidsvoorbereiding en implementatie toekomstplan Kinderopvang	1 VTE stafmedewerker (A1)
Versterken voorzieningenbeleid	5 VTE stafmedewerker (A1)
Versterken psychosociale ondersteuning	3 VTE ondersteuner (A1)

Budget voor deze 13 VTE is **1.111.568, euro**.

Departement Zorg - afdeling Zorginspectie

Bij de BO 2023 werd Zorginspectie versterkt in functie van de veiligheid in de kinderopvang. De helft van de gevraagde middelen werd toegekend (67 VTE). Gelet op het lopende proces van aanwervingen en hervorming van inspecties volstaat een versterking van 6 VTE in 2024 om verder te kunnen bouwen aan het inspectiebeleid kinderopvang, zowel baby's-Peuters als buitenschoolse opvang met kwaliteitslabel.

Bij het maken van deze berekening is Zorginspectie van dezelfde uitgangspunten vertrokken als deze bij de vorige versterking, namelijk 60 inspecties op jaarbasis voor 1 VTE alsook het aantal (nu gekende) inspectiepunten (989 in augustus 2023) en de geplande inspectiefrequentie van 1 keer per 3 jaar. Bij de berekening is geen rekening gehouden met een verhoogde inspectiefrequentie n.a.v. opdrachten klachten/gevaarsituaties/ handhaving. Bij voldoende geslaagde kandidaten in de lopende procedure kan Zorginspectie de extra inspecteurs direct werven en starten met de inwerking en opleiding.

Budget voor deze 6 VTE is **396.282 euro**.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

E. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Personeel

Voorliggende beslissing betreft de versterking van de personeelscapaciteit van het agentschap Opgroeien en de Zorginspectie die deel uitmaakt van het Departement Zorg.

Voor een voltijds personeelslid op niveau A111 (adjunct van de directeur) werd uitgegaan van een standaard loonkost van 78.401,82 euro aangevuld met werkingsmiddelen per kop zijnde een eenmalig rugzakje: van 3.500 euro en de jaarlijkse kost van 5.225 euro. Dit resulteert in een standaardkost van 87.126,82 euro per VTE A111 (adjunct van de directeur) op jaarbasis.

Voor een voltijds personeelslid op niveau B111 (deskundige) werd uitgegaan van een standaard loonkost van 57.321,62 euro aangevuld met werkingsmiddelen per kop zijnde een eenmalig rugzakje: van 3.500 euro en de jaarlijkse kost van 5.225 euro. Dit resulteert in een standaardkost van 66.046,62 euro per VTE B111 (deskundige) op jaarbasis.

Dit resulteert in volgend overzicht (geraamde kostprijs op jaarbasis):

Rang	Graad	Anciënniteit	Theoretische budgetlast (100%)	Werkingsmiddelen éénmalig	Werkingsmiddelen recurrent	Totaal
12 x A111	Adjunct van de directeur	6 jaar	78.401,82	3.500,00	5.225,00	1.045.522
7 x B111	Deskundige	6 jaar	57.321,62	3.500,00	5.225,00	462.329
						1.507.851

*exclusief toekomstige loonindexeringen

De personeelsuitgaven t.b.v. 998.143 euro worden aangerekend op het begrotingsartikel GDF-AGEF2UA-LO van de begroting van Opgroeien regie, de werkingsuitgaven gerelateerd aan deze personeelsleden t.b.v. 113.425 euro worden aangerekend op begrotingsartikel GDF-AGEF2UA-WT van de begroting van Opgroeien regie.

Hiervan wordt er 1.078 duizend euro gefinancierd met het uitbreidingsbudget 2024 beschikbaar voor flankerende maatregelen, meer bepaald voor de versterking van het agentschap Opgroeien.

De overige 34 duizend euro wordt opgevangen binnen de marge op het uitbreidingsbudget kinderopvang en dienen ter financiering van de éénmalige werkingsrugzakjes.

Voor Zorginspectie worden de personeelsuitgaven t.b.v. 343.930 euro aangerekend op begrotingsartikel GB0-1GAF2ZZ-LO en de werkingsuitgaven t.b.v. 52.350 euro op begrotingsartikel GB0-1GAF2ZZ-WT.

De vereiste loon en werkingsbudgetten worden voorzien vanuit het extra toegekende budget van 270 miljoen euro) in het kader van de begrotingsbesprekingen 2024. Dit onder voorbehoud van de definitieve goedkeuring van de Begroting 2024.

Advies Inspectie van Financiën

De Inspectie van Financiën verleende d.d. 29 november 2023 een voorwaardelijk gunstig advies. De voorwaarde houdt in dat de versterking beperkt blijft tot het Agentschap Opgroeien en deze intern gecompenseerd wordt, in koppen en budgettair. Dit is volgens de Inspectie zeker mogelijk door significante werklastverminderingen ten gevolge van de hervorming van de BOA-subsidiëring.

De versterking bij de Zorginspectie dient volgens IF bekeken te worden na invulling van het eerder besliste contingent. Financiering vanuit het uitbreidingsbeleid 2024 is niet volledig mogelijk en waarschijnlijk onvoldoende voorzichtig.

Het verdient volgens IF aanbeveling om bij toekomstig uitbreidingsbeleid telkens de werklasttoename van de uitvoerende organisatie mee in beeld te brengen. De compensatie dient dan in de eerste plaats te komen uit een verschuiving van prioriteiten en/of afbouw van taken.

Repliek op advies Inspectie van Financiën

Agentschap Opgroeien

Binnen de 270 miljoen euro uitbreidingsbudget kinderopvang, zoals toegekend bij BO2024, is 1.078 duizend euro voor Opgroeien en 396 voor Zorginspectie recurrent voorzien om het uitbreidingsbeleid te kunnen uitvoeren.

In het dossier wordt daartoe ook transparant de extra werklast geduid voor Opgroeien en Zorginspectie. Hiermee wordt voldaan aan de voorwaarde van IF.

Voorts wordt verwezen naar de hervorming van de BOA-subsidiëring en de werklastvermindering die daardoor zou ontstaan.

Door BOA-decreet is er echter absoluut geen verminderde werklast.

Zo was er vroeger de erkenning en subsidiëring door Opgroeien van individuele opvangvoorzieningen terwijl Opgroeien nu een kwaliteitslabel geeft aan de voorzieningen die aan kleuteropvang doen.

Op 01/01/2022 kregen alle buitenschoolse opvanglocaties met erkenning, toestemming, attest van toezicht automatisch het kwaliteitslabel kleuteropvang toegekend.

BOA is een intersectoraal decreet, wat ook betekent dat ook uit andere sectoren aanvragen voor een kwaliteitslabel kunnen komen.

Bij een nieuwe aanvraag voor kwaliteitslabel kleuteropvang dient Opgroeien verschillende stappen te ondernemen voor een stijgend aantal locaties tov de beginsituatie.

Al deze voorzieningen moeten daarenboven ook allemaal opgevolgd worden. Het betreft hier niet alleen meldingen/klachten, maar er is ook de structurele opvolging van die locaties. Door verhoogde toezicht in deze locaties ter plaatse, dienen ook hier meer dossiers opgevolgd te worden door Opgroeien.

In de overgangperiode (tot eind 2025) krijgen de meeste voorzieningen daarenboven nog rechtstreeks de subsidies vanuit Opgroeien. Voorlopig is er dus ook daar nog geen daling van de werklast tgv van de subsidiëring.

Vanaf 2026 zal de subsidiëring dan wel rechtstreeks aan de lokale besturen worden uitbetaald, maar dat betekent niet dat Opgroeien dit niet moet opvolgen.

Tenslotte is het zo dat na een derde legislatuur van besparingen, zowel Opgroeien als Zorginspectie in een realiteit beland zijn waarbij schuiven ifv prioriteiten geen optie meer is. Bovendien is niet elk profiel passend voor elke job, waardoor personeelsverschuivingen niet altijd mogelijk zijn.

Departement Zorg - afdeling Zorginspectie

Op basis van de 'Vaststelling en aanbevelingen van de Onderzoekscommissie naar de veiligheid in de kinderopvang' (Vlaams Parlement, 13 juli 2022) en de aanbevelingen uit de risicoanalyse 'Aanbevelingen van de procesaudit Inspectie en handhaving kinderopvang' (Audit Vlaanderen, 4 juli 2022) werd de personeelsbehoefte voor de volledige zorginspectie in kaart gebracht omdat niet alleen in de kinderopvang maar ook in de andere inspectiesectoren versterking nodig is om de kwaliteit van de zorg te verzekeren. De totale nood aan bijkomende inspectiecapaciteit werd daardoor geraamd op 137 recurrente VTE met een extra personeelskost van 9,5 miljoen euro (8,8 mio euro loonkost en 717K euro werkingskost). In het kader van de begrotingsopmaak van 2023 kende de Vlaamse Regering vervolgens 4,7 miljoen euro goed. Rekening houdend met de budgettaire contouren en in relatie tot de behoefte werd een personeelsuitbreiding met 67 VTE zonder compensatie goedgekeurd. (akkoord BZ: VR 2022 25 11 DOC.1277-9 PEP DWVG)

Genoopt tot een bijsturing van de oorspronkelijk geformuleerde ambities, werkte Zorginspectie aangepaste inspectietermijnen uit. Deze aangepaste inspectietermijnen werden zowel op 11 oktober 2022 als op 20 december 2022 toegelicht in de commissie welzijn, telkens ter gelegenheid van een gedachtewisseling over de uitvoering van de aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie. Tijdens beide zittingen werd gecommuniceerd dat de keuzes die moesten worden gemaakt n.a.v. de gedeeltelijke toekenning van de gevraagde uitbreiding, erin hebben geresulteerd dat er prioriteit wordt gegeven aan de kinderopvang voor baby's en peuters en er voor de inspecties van het kwaliteitslabel kleuteropvang geen concrete inspectietermijnen meer konden worden voorzien.

In de kinderopvang stellen we bijkomend vast dat er voorlopig onvoldoende opvolging gebeurt t.a.v. de opvanglocaties met een kwaliteitslabel kleuteropvang. Zorginspectie wordt ook hier geconfronteerd met een vraag naar concrete inspectietermijnen om een adequaat toezicht op het kwaliteitslabel kleuteropvang mogelijk te maken. Het is dan ook in deze context dat Zorginspectie de personeelsuitbreiding voor de kinderopvang terug op de agenda zet. Heel concreet zijn er 989 locaties met een dergelijk label: rekening houdend met de berekeningen die hieromtrent werden gemaakt, vraagt dit 6 VTE inspecteurs. Bij het maken van deze berekening is Zorginspectie van dezelfde uitgangspunten vertrokken als deze bij de vorige versterking, namelijk 60 inspecties op jaarbasis voor 1 VTE alsook het aantal (nu gekende) inspectiepunten (989 locaties) en de geplande inspectiefrequentie van 1 keer per 3 jaar.

Bij voldoende geslaagde kandidaten in de lopende procedure kan Zorginspectie de extra inspecteurs direct werven en starten met de inwerking en opleiding.

F. ESR-TOETS

Dit dossier heeft geen ESR impact.

G. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Om het beleid inzake de veiligheid in de kinderopvang sluitend te maken is een verhoogde inzet van personeel binnen het agentschap Opgroeien (+13 VTE) en het departement Zorg (+6VTE) noodzakelijk, meer bepaald 12 VTE op niveau A111 (adjunct van de directeur), en 7 VTE op niveau B111 (deskundige).

Voor wat betreft de personeelsuitbreiding bij Agentschap Opgroeien (+13 VTE) heeft de Vlaamse Regering op 9 september 2022 twee bijkomende afspraken gemaakt voor de opvolging van de personeels- en budgettaire besparing 2020-2024 in de Vlaamse overheid (VR 2022 0909 MED.0324). Conform deze afspraken wordt voorliggende personeelsuitbreiding voor 9 VTE zonder compensaties aangevraagd (minister Dalle). De overige 4 VTE worden gecompenseerd door de 2 Openbare Psychiatrische Ziekenhuizen, met name OPZ Geel en OPZ Rekem.

De personeelsuitbreiding met 6 VTE bij het Departement Zorg (Zorginspectie) wordt volledig gecompenseerd door het Departement CJM (BD CJSM).

De eerder gevraagde engagementen inzake personeelsbesparingen binnen het beleidsdomein binnen de huidige legislatuur worden nagekomen

H. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Dit dossier heeft geen weerslag op het personeel, de werkingsuitgaven, investeringen, schulden en ontvangsten van de lokale en provinciale besturen.

4. VERDER TRAJECT

De minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin staat in voor de opvolging van de genomen beslissing.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist haar goedkeuring te hechten aan voorliggende uitbreiding van het personeelscontingent (19 VTE) met vrijstelling in het kader van de personeelsbesparingen, voor het agentschap Opgroeien (13VTE) en Zorginspectie (6 VTE).

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Hilde Crevits