

Advies over de integratie van de schooltoelagen in een groeipakket n.a.v. de conceptnota ‘Voor elk kind en elk gezin een groeipakket op maat’

Vlaamse Onderwijsraad

Kunstlaan 6 bus 6
BE-1210 Brussel

T +32 2 219 42 99
F +32 2 219 81 18

www.vlor.be
info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Adviesvrager: Jo Vandeurzen, Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en Hilde Crevits, viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Onderwijs en Vorming op 13 juni 2016

Uitgebracht door de Algemene Raad op 15 september 2016 met eenparigheid van stemmen

Voorbereiding: werkgroep Conceptnota Kinderbijslag op 23 juni 2016 en 2 september 2016 onder voorzitterschap van Nieke Nouwen

Dossierbeheerder: Isabelle De Ridder

1 Situering

Door de zesde staatshervorming werd de bevoegdheid voor kinderbijslag overgeheveld naar de gemeenschappen en gewesten. De Vlaamse Regering zet haar visie over de invulling van deze nieuwe bevoegdheid uiteen in een conceptnota 'Voor elk gezin en elk kind een groeipakket op maat'. Minister Crevits en minister Vandeuren vroegen de Vlor om advies over één aspect uit die conceptnota, namelijk de integratie van de schooltoelagen. Dat maakt deel uit van de participatietoeslag, die rechtstreeks verwijst naar participatie aan onderwijs. De Vlor bekijkt in dit advies de participatietoeslag in zijn totaliteit en geeft ook een aantal algemene opmerkingen bij de conceptnota mee.

2 De grote lijnen van de hervorming

Elk kind krijgt een (onvoorwaardelijke) gelijke kinderbijslag ongeacht het inkomen of het statuut van de ouders. Het huidige systeem van rangorde verdwijnt: elk kind krijgt voortaan een onvoorwaardelijk basisbedrag van 160 euro. Er is geen leeftijdstoelage meer. Elk kind krijgt bij zijn of haar geboorte of adoptie ook nog een eenmalig startbedrag van 1.100 euro.

Bovenop het basisbedrag, kunnen een aantal toeslagen uitgekeerd worden die grotendeels voorwaardelijk zijn:

- een sociale toelage voor gezinnen die met hun inkomen de opvoedingskost moeilijker kunnen dragen. Zij krijgen een toeslag op het basisbedrag, afhankelijk van hun inkomen en hun gezinsgrootte. Een gezin met maximaal twee kinderen krijgt maandelijks 50 euro per kind extra als dat gezin jaarlijks niet meer dan 29 000 euro verdient. Als zo'n gezin drie kinderen of meer heeft, ontvangt het 80 euro per kind per maand. Een gezin dat jaarlijks tussen de 29 000 en de 60 000 euro verdient, ontvangt pas een extra bedrag van 60 euro per kind per maand wanneer er minstens drie kinderen zijn. Deze toeslag is dus niet meer gebaseerd op het socio-professioneel statuut van de ouder (werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, alleenstaande ouder, ...), maar is inkomensgerelateerd.
- een zorgtoelage: wie wees is of in een pleeggezin wordt opgevangen, krijgt maandelijks een zorgtoeslag bovenop het basisbedrag. Voor een wees is het bedrag 160 euro bovenop het basisbedrag; 80 euro extra voor een halve wees. Een pleegkind ontvangt 61 euro. Ook het kind met een bijzondere ondersteuningsnood ten gevolge van een handicap of aandoening heeft recht op een zorgtoeslag die aan de specifieke noden van het kind wordt aangepast.
- een participatietoelage: dient om gezinnen te stimuleren om hun kinderen te laten deelnemen aan kinderopvang en onderwijs. De participatietoeslag bestaat uit twee delen. De universele participatietoeslag vervangt de huidige schoolpremies. Daarnaast is er ook een selectieve participatietoeslag, die de schooltoelage zoals we die vandaag kennen, vervangt.

Het systeem gaat in op 1 januari 2019. Voor kinderen geboren vóór 1 januari 2019 verandert er niets. Alleen de regeling in verband met de sociale toeslag zal vanaf 2019 voor alle kinderen in werking treden en niet enkel voor die kinderen die na 2019 worden geboren.

De werkgever betaalt niet langer de kinderbijslag uit. Momenteel doet die dat via private kinderbijslagfondsen. Deze worden gereduceerd van 11 naar 4. Bovendien kunnen gezinnen vanaf 2019 zelf kiezen bij welk kinderbijslagfonds ze zich aansluiten. Zij kunnen dan kiezen voor een privaat fonds of een publiek fonds. Er komt een nieuw Extern Verzelfstandigd Agentschap (EVA) en Kind en Gezin wordt de regulator.

3 Algemene opmerkingen bij de hervorming

De adviesvraag die aan de Vlor gericht is, handelt over de integratie van de schooltoelagen in het nieuwe systeem. Dit is slechts een deelaspect van de hele hervorming. De Vlor vindt het echter moeilijk om zich hiertoe te beperken. Het hele systeem is een groot radarwerk, waar verschillende aspecten verbonden zijn. Hij geeft de overheid daarom toch ook een aantal algemene opmerkingen mee over de conceptnota en over de afstemming met onderwijs. Nadien gaat hij in op zijn opmerkingen bij de universele en selectieve participatietoelage.

De Vlor schaaft zich achter de uitgangspunten van de nota: vereenvoudiging, ondersteuning van het gezin en bestrijding van de kinderarmoede (p. 2 van de conceptnota). De Vlor is er echter niet van overtuigd dat deze doelstellingen bereikt zijn met deze hervorming. Hij begrijpt niet dat als het bestrijden van de armoede een doelstelling van de hervorming is, er geen armoedetoets is uitgevoerd die aantoont dat deze hervorming dit daadwerkelijk doet. De Vlor is er niet van overtuigd dat deze hervorming een vereenvoudiging inhoudt en hij heeft grote vragen bij de budgetneutraliteit van deze operatie.

3.1 Opmerkingen bij de uitgangspunten

3.1.1 Te weinig beschikbare cijfergegevens

De Vlor vindt het erg moeilijk om een oordeel te vellen over de impact van de voorgestelde hervorming zonder te beschikken over simulaties. De Vlor begrijpt dat nog heel wat concepten uit de nota niet geoperationaliseerd zijn, wat simulaties waarschijnlijk voor een stuk bemoeilijkt. Het dossier dat voorligt, tekent echter in sterke mate een financieel kader uit. Zonder cijfergegevens is het dus moeilijk om de consequenties van de hervorming in te schatten.

3.1.2 Bestrijding van de kinderarmoede?

De conceptnota stelt voorop dat deze hervorming past in de bestrijding van kinderarmoede. Het is voor de Vlor voorlopig onduidelijk of de hervorming hierin zal slagen. Zoals hierboven vermeld, vindt hij het onbegrijpelijk dat de armoedetoets vandaag nog niet uitgevoerd is. Het verhogen van het basisbedrag voor alle kinderen zet druk op het totale budget zodat er nog weinig budgettaire ruimte rest voor een doelgerichte bestrijding van kinderarmoede of voor sociale toelagen. In ieder geval mag de hervorming geenszins leiden tot een hoger armoederisico. De Vlor wil om al deze redenen verder geïnformeerd worden over het resultaat van de armoedetoets.

3.1.3 Vereenvoudiging?

De conceptnota stelt de hervorming voor als een vereenvoudiging, maar wanneer men dieper ingaat op het mechanisme, vreest de Vlor voor een complexe operationalisering die de effectieve

invoering ongetwijfeld zal bemoeilijken. Er zullen heel wat overgangsmaatregelen voorzien moeten worden, wat vereenvoudiging niet ten goede komt.

Het nieuwe systeem wordt ingevoerd voor kinderen die na 1 januari 2019 geboren worden. Dit betekent dat de twee systemen nog zo'n 25 jaar naast elkaar zullen bestaan. De Vlor is hier voorstander van als dit nodig is om gezinnen de best mogelijke ondersteuning te geven, maar hij wijst erop dat dit een extra kost in administratieve ondersteuning en onderhoud betekent. Hij vraagt de gezinnen hierover goed te informeren. Sommige onder hen zullen kinderen hebben die onder verschillende systemen vallen. Ook dit wordt voor hen een complexe aangelegenheid.

3.1.4 Budgetneutraliteit?

De Vlor gelooft niet dat de hervorming budgetneutraal zal zijn. Meer specifiek voor de school- en studietoelagen verwacht de Vlor een stijging van het aantal aanvragen door de automatisering, betere bekendheid en een uitbreiding naar de hbo5-studenten. Dit is voor de Vlor een duidelijke uitbreiding.

De Vlor stelt vast dat twee indexsprongen nodig zijn om de financiering van deze hervorming rond te krijgen. Ook dit lijkt niet budgetneutraal te zijn. Deze uitbreidingen zullen wegen op de begroting van de volgende Vlaamse regering. De Vlor vindt het ongepast dat deze middelen voor een deel verworven worden uit de niet-indexering van de huidige kinderbijslag in 2017, terwijl het leven wel een stuk duurder wordt.

3.2 Opmerkingen bij het nieuwe mechanisme

3.2.1 Eén basisbedrag?

De Vlor heeft het moeilijk met het wegvallen van de leeftijdstoelage. Het is immers bekend dat de algemene kostendruk stijgt met de leeftijd van het kind.

3.2.2 Meer differentiatie van inkomensgrenzen

De Vlor vraagt om de inkomensgrenzen meer te differentiëren tussen de grenzen van 29 000 en 60 000. Hij vraagt ook om de gezinsmodulering te vergroten.

De Vlor vraagt zich bovendien af of de grens van 29 000 euro niet te laag ligt. Mogelijks vallen hierdoor heel wat gezinnen die nood hebben aan bijkomende ondersteuning uit de boot.

3.2.3 Nog heel wat onduidelijkheden

De Vlor merkt op dat de conceptnota nog heel wat onduidelijkheden bevat. Het is niet van alle concepten duidelijk wat hiermee precies bedoeld wordt. Welk inkomensbegrip zal er bijvoorbeeld gebruikt worden? Dit is vandaag niet in elke regelgeving gelijk. Hiervoor zullen keuzes gemaakt moeten worden. De Vlor wil hierover graag op de hoogte gehouden worden.

3.2.4 Onduidelijkheid over het gezinsinkomen door gewijzigde regelgeving

Deze hervorming impliceert heel wat wijzigingen aan de regelgeving. Maar tegelijkertijd wijzigt er ook andere, gerelateerde regelgeving die impact heeft op het inkomen van gezinnen (de

woonbonus bij studiefinanciering bijvoorbeeld). Voor gezinnen is het erg moeilijk om hiervan de consequenties nu al te overzien. Het is belangrijk dat zij hierover goed geïnformeerd worden en bij de overheid terecht kunnen met vragen over de hoogte van de toelagen en inzicht in hun recht op toelagen. De Vlor vindt het ook belangrijk dat als er door de afstemming van regelgeving, wijzigingen aangebracht worden aan bestaande regelgeving, hierover nog verder overlegd wordt.

3.3 Randvoorwaarden

3.3.1 Nood aan monitoring

De Vlor dringt aan op een nauwgezette monitoring van de hervorming. Het is belangrijk dat nagegaan wordt of de toelagen toekomen bij die gezinnen die ze nodig hebben.

3.3.2 Timing

De Vlor wijst erop dat voordat dit systeem in voege kan gaan, er heel wat legistiek werk moet gebeuren. Er is de afstemming met de regelgeving uit andere beleidsdomeinen, maar er zullen ook akkoorden gesloten moeten worden met Brussel en Wallonië. De vraag is of dit haalbaar is tegen 1 september 2019.

4 Afstemming met onderwijs: algemene opmerkingen

Voor de Vlor is de vraag of deze hervorming bijdraagt aan een kwaliteitsvollere onderwijsloopbaan van kinderen, essentieel. Met deze hervorming wil de overheid via een financiële stimulans de participatie van kinderen aan het onderwijs verbeteren. De Vlor is er niet van overtuigd dat dit soort van stimulans de participatie effectief zal vergroten. Hij gelooft veeleer in gezinsondersteunende initiatieven (vooral om de jongste kinderen naar het kleuteronderwijs te loodsen) en vraagt vooral in te zetten op selectieve participatietoelagen. Hij wijst erop dat kwaliteitsvol onderwijs de basisvoorwaarde is om participatie te stimuleren en kinderen kansen te bieden. Hierop moet dus blijvend ingezet worden. Ook financieel.

Wat de afstemming met onderwijs betreft, springt voor de Vlor de automatische toekenning van de schooltoelagen in het oog. De raad is hier zeer tevreden over. Hij is hiervoor al langer vragende partij omdat een automatische toekenning ook die kinderen doet bereiken die niet op de hoogte zijn van hun recht op een schooltoelage. Uiteraard zullen zich hierbij nog operationele problemen stellen en is verdere afstemming nodig. De Vlor gaat daar verder in dit advies nog dieper op in.

4.1 Geen bijkomende planlast voor scholen

Voor de Vlor mag de hervorming geenszins een verhoging van de administratieve belasting voor scholen betekenen.

4.2 Afstemming van regelgeving

De Vlor merkt op dat de concepten die gehanteerd worden in de kinderbijslag soms haaks staan op de logica uit onderwijs. Zo rekent onderwijs in schooljaren en leerjaren. De kinderbijslag

rekent in leeftijden en kalenderjaren. Deze twee logica's zouden beter op elkaar afgestemd kunnen worden. De schooltoelagesystematiek vertrekt vandaag vanuit de onderwijslogica.

Voor de Vlor is het nodig dat de uitkering van de toelagen afgestemd wordt op de noden van de gebruiker. Als toelagen gebruikt moeten worden om schoolkosten te dekken en kinderarmoede te bestrijden, dan moeten gezinnen hierover in september kunnen beschikken.

De Vlor vraagt zich af of kinderen die in grensgemeenten wonen maar in Vlaanderen naar school gaan, ook recht hebben op participatietoelagen. En wat met kinderen die in Brussel Nederlandstalig onderwijs volgen? De Vlor vraagt de overheid om deze problematiek in elk geval niet uit het oog te verliezen en de regelgeving goed af te stemmen.

De Vlor merkt op dat het invoeren van deze hervorming, implicaties heeft voor de regelgeving onderwijs. Hieraan zullen wijzigingen moeten aangebracht worden (bijvoorbeeld de regelgeving schooltoelage maar ook inschrijvingsrecht, GOK,...) (zie verder in dit advies). Afstemming van regelgeving moet zorgvuldig gebeuren. Implicaties voor het werkveld moeten afgetoetst worden.

4.3 Afstemming van bevoegdheden

De Vlor stelt vast dat Welzijn en Onderwijs moeten herbekijken welke bevoegdheden waar zullen terechtkomen. Zullen bijvoorbeeld in de toekomst schooltoelagen overgeheveld worden naar het beleidsdomein Welzijn? De Vlor gaat ervan uit dat de berekening van de SES-middelen voor scholen een bevoegdheid van het beleidsdomein Onderwijs blijft. Hij vindt dit ook noodzakelijk. Er zal dus een uitwisseling van data nodig zijn tussen de twee beleidsdomeinen. Ook dat zal veel overleg vragen. Er zal bovendien uitwisseling van data nodig zijn tussen de kinderbijslagfondsen en onderwijs. Het is niet uitgesloten dat aan deze uitwisseling van data kosten verbonden zijn. Wie is hiervoor dan verantwoordelijk?

4.4 Integratie van huisonderwijs?

De Vlor merkt op dat kinderen niet school- maar leerplichtig zijn. Ouders zijn niet verplicht om hun kind in een school in te schrijven. Vallen die kinderen dan uit de boot voor de universele participatietoelage, ook als ze heel secuur alle voorschriften volgen van huisonderwijs? Soms is huisonderwijs geen bewuste keuze, maar een nood. De Vlor vraagt de overheid om te onderzoeken of deze groep van kinderen voor de toelagen meegenomen moet worden of niet.

4.5 Het begrip 'inschrijven'

In de conceptnota wordt herhaaldelijk verwezen naar het begrip 'inschrijven'. De Vlor vraagt wat bedoeld wordt: 'inschrijven' of 'instappen'? 'Inschrijven' is het noteren in het inschrijvingsregister, 'instappen' verwijst naar de effectieve start van het schoollopen. De Vlor vraagt de overheid dit te herbekijken. Hij vermoedt dat de overheid 'instappen' bedoeld wanneer ze 'inschrijven' gebruikt in de conceptnota.

De Vlor merkt op dat in de conceptnota herhaaldelijk gesteld wordt dat de kleuter opnieuw moet inschrijven in de volgende kleuterklas (bijvoorbeeld om de tweede schijf van de universele participatietoelage te ontvangen), maar een kind in het kleuteronderwijs schrijft niet elk

schooljaar opnieuw in. Bij het uittekenen van de regelgeving over de participatietoelage zal hiermee rekening gehouden moeten worden.

5 Universele participatietoelage

De universele participatietoelage zit als volgt in elkaar: kinderen onder de twee jaar krijgen 20 euro per jaar. Kleuters van 3 en 4 jaar hebben recht op 2 keer 150 euro als ze ingeschreven zijn in een erkende kleuteronderwijsinstelling en regelmatig aanwezig zijn geweest. Voor kinderen vanaf 5 jaar gaat het om 35 euro per jaar, voor kinderen vanaf 12 jaar om 50 euro en voor jongeren vanaf 18 jaar om 60 euro. Enkel de universele participatietoelage voor 3- en 4-jarigen wordt afhankelijk gemaakt van daadwerkelijke participatie.

5.1 Het bedrag van 300 euro voor kleuters van 3 en 4 jaar

5.1.1 Gerichter inzetten van middelen

De Vlor is overtuigd dat kleuterparticipatie belangrijk is voor het verder verloop van de schoolloopbaan.¹ De participatie van kleuters aan het kleuteronderwijs is in Vlaanderen al erg hoog in vergelijking met de ons omringende landen. Dit is eerder een van de sterke punten van ons basisonderwijs. Ongeveer 3 % van de kleuters stapt niet of te laat in in het kleuteronderwijs. Ongeveer 97 % van de kleuters stapt dus normaal in. Ook zij krijgen de universele participatietoelage van 300 euro die eigenlijk bedoeld is om participatie aan het kleuteronderwijs te stimuleren. De Vlor vraagt zich af of dit bedrag van 300 euro dan niet disproportioneel hoog is ten aanzien van de impact.

De Vlor wacht het eindrapport af van de evaluatie van de lopende acties kleuterparticipatie die aangekondigd werd in de conceptnota 'Samen tegen schooluitval'.² Hierin wordt bekeken welke maatregelen efficiënt zijn om kleuterparticipatie te stimuleren. Hij vindt het voorbarig om nieuwe maatregelen te lanceren als de lopende maatregelen nog niet geëvalueerd zijn. De Vlor is er niet van overtuigd dat louter financiële stimulansen het meest aangewezen zijn om participatie te bevorderen. Inzetten op selectieve middelen voor zij die het echt nodig hebben (de 3 % kleuters die niet instappen), geniet zijn voorkeur.

5.1.2 Een netwerk aan ondersteuning

De Vlor benadrukt dat financiële stimulansen positief kunnen zijn mits zij in verhouding staan tot het beoogde doel en zij deel uitmaken van een groter geheel aan maatregelen. De Vlor stelde eerder al in zijn advies over kinderen in armoede dat om gezinnen in armoede te ondersteunen, vaak maatwerk nodig is.³ Losstaande financiële maatregelen zonder ondersteuning schieten hun doel vaak voorbij.

¹ Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900-1902

² Conceptnota "Samen tegen schooluitval", Vlaamse Regering, 19 januari 2016, blz. 33. Hoewel deze conceptnota de publicatie van het rapport kleuterparticipatie in het vooruitzicht stelt tegen april 2016, was dit nog niet gebeurd op het ogenblik van de goedkeuring van dit advies. De Vlor neemt zich voor in 2017 op basis van dit rapport een advies te formuleren over kleuterparticipatie.

³ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Basisonderwijs. [Advies over kinderen in armoede](#), 06 november 2013.

5.1.3 Nood aan een beroepsprocedure

De Vlor merkt op dat er in geval van betwisting ook een beroepsprocedure mogelijk moet zijn voor de toekenning van de tweede schijf van 150 euro van de participatietoelage.

Voor de dagen aanwezigheid zal afwezigheid door overmacht en ziekte in rekening worden gebracht. Een definitie van overmacht is hierbij vereist. Ouders van kleuters moeten nu geen doktersbriefje voorleggen om de afwezigheid van hun kleuter te wettigen. Zal dit dan in de toekomst wijzigen? Net die ouders die vandaag bezuinigen op dokterskosten, zullen zich genooddakt zien een dokter te raadplegen om de participatietoelage niet te verliezen. Daarnaast geeft dit een bijkomende administratieve last voor scholen.

Scholen mogen ook niet aansprakelijk gesteld worden voor vergissingen.

5.2 Voldoende aanwezigheid op school?

De conceptnota stelt dat de universele participatietoelage voor het kleuteronderwijs deels afhankelijk is van voldoende aanwezigheid op school. De minimum aanwezigheid werd vastgelegd in het kader van het recht op schooltoelage. Voor 5-jarigen werd in het kader van de hervorming van het secundair onderwijs voorgesteld om dit minimum op te trekken van 220 naar 250 halve dagen. De Vlor begrijpt dat dit dan ook de norm zou worden voor het ontvangen van de universele participatietoelage. Zonder een voorafname te doen op zijn afzonderlijk advies over kleuterparticipatie, merkt de raad op dat de stimulering van kleuterparticipatie door het aantal halve dagen verplichte aanwezigheid te verhogen, een middel is dat repressief kan gehanteerd worden. Maatregelen die gericht zijn op een betere participatie van die kleuters, moeten vooral gericht zijn op de oorzaken van weinig of geen deelname en wat nodig is om die deelname te verbeteren. Hiervoor is meer onderzoek aangewezen.

De Vlor merkt op dat in de huidige aanwezigheidsdrempels voor het recht op een schooltoelage uitgegaan wordt van 2 jaar opvolging omdat men vaststelt dat een kind zich na 1 jaar spijbelen, soms herpakt. Als in deze hervorming de aanwezigheid berekend wordt op 1 jaar, dan zullen meer kinderen hun toelage verliezen.

De Vlor vraagt zich af of van scholen verwacht wordt dat zij actief kinderen aanmanen om ziekte-attesten in te leveren. Dit zou een bijkomende administratieve belasting betekenen.

5.3 Goede informatieverstrekking

De Vlor vindt het noodzakelijk dat de overheid voldoende aandacht besteedt aan informatie en sensibilisering. Kleuters die niet naar school gaan, behoren vaak tot moeilijk bereikbare gezinnen. Dat vraagt een integrale aanpak waarin ook het beleidsdomein Welzijn een bijdrage levert en waarin ook steden en gemeenten een flankerende rol spelen.

De Vlor stelt voor dat de overheid gezinnen die een toelage dreigen te verliezen, tijdig waarschuwt. Zij kunnen dan eventueel nog de nodige stappen ondernemen (zoals het bewijzen van ziekte-afwezigheden).

6 Selectieve participatietoelage: de integratie van de schooltoelage

6.1 Automatisering: een goede zaak

De Vlor is zeer verheugd over de vooropgestelde automatisering. Omdat de gegevens van sociale toeslagen bekend zullen zijn, heeft men meer zicht op wie in aanmerking komt. Op die manier wordt automatische toekenning ervan mogelijk. Dit is een grote stap vooruit. Dankzij de automatisering zullen ongetwijfeld meer kinderen bereikt worden. Vooral kinderen uit gezinnen die kwetsbaar en moeilijk te bereiken of te informeren zijn.

De Vlor vraagt zich echter wel af of automatisering mogelijk is als in sociale toelage en selectieve participatietoelage met andere inkomenstoetsen gewerkt wordt. Hij denkt dat hierover nog verder nagedacht moet worden. Als de inkomenstoets in een van de twee systemen moet wijzigen, dan heeft dit ongetwijfeld gevolgen voor de rechthebbende. De Vlor vraagt daarom hierover nog verder te overleggen. Hij is voorstander van een rechtvaardige inkomenstoets voor zij die het echt nodig hebben.

De Vlor wijst erop dat automatische toekenning ook een langere indiendatum (31/12) kent dan de 'gewone' indiening (01/06). Hiervoor is nog verdere afstemming nodig. Automatische toekenning moet ook gebeuren met respect voor de privacy van het individu en het gezin.

Het belang van goede communicatie wordt essentieel bij de automatische toekenning. Momenteel wordt bijvoorbeeld in de praktijk vastgesteld dat ouders of studenten niet goed weten wat te doen indien de school- of studietoelage is uitbetaald op basis van het reguliere referentiejaar in plaats van verminderd inkomen (zoals aangegeven door ouders of student op het aanvraagformulier). Ouders of studenten laten vaak na om na de initiële beslissing het verminderd inkomen aan te tonen, ook al wordt het bevraagd via de beslissingsbrief. Bij de huidige doelgroep van toepassing voor automatische toekenning valt tevens op dat ouders of studenten niet weten hoe wel of niet te reageren op de opt-out-brief.

6.2 Wijzigingen aan de doelgroep?

De overheid gaat uit van het behoud van de doelgroep van de huidige schooltoelage: 25 % van de leerlingen zal een selectieve participatietoelage ontvangen. De Vlor vraagt zich echter af of de samenstelling van deze doelgroep inderdaad nog wel dezelfde zal zijn. Is het de bedoeling de inkomensgrenzen te herbekijken? Zullen de inkomensgrenzen van de schooltoelagen gealigneerd worden op de inkomensgrenzen van de sociale toeslag? Het is de Vlor ook niet duidelijk of in de toekomst dezelfde typegezinnen bereikt worden als vandaag. Dit is in sterke mate afhankelijk van de manier waarop het schooltoelagemechanisme in de toekomst geoperationaliseerd zal worden. Blijven de huidige voorwaarden (financiële, leefeenheid, nationaliteit, KI-toets,...) in de toekomst behouden of wordt dit ook herbekeken? Vandaag is voor kleuters een vast bedrag voorzien van schooltoelage. In het lager onderwijs is een getrappt systeem voorzien. Wordt dit in de toekomst aangepast? De Vlor is van mening dat hierover nog verder onderzoek, afstemming en overleg nodig is. Hij is bereid hieraan een bijdrage te leveren.

6.3 Terugvordering?

Als een kind recht heeft op een schooltoelage, dan heeft dit een invloed op de omkadering en werkingsmiddelen van de school (de SES-middelen). Voor het basisonderwijs is het vervat in de regelgeving dat werkingsmiddelen niet teruggevorderd worden als blijkt dat sommige kinderen toch geen recht hebben op een schooltoelage. De schooltoelage wordt wel teruggevorderd bij het gezin. Voor het secundair onderwijs is dit nog niet geregeld in de regelgeving. De Vlor vraagt de overheid dit alsnog te doen.

Om te weten of het kind voor het inschrijvingsrecht behoort tot het contingent GOK of het contingent niet-GOK, moet men weten of het kind recht heeft op een schooltoelage op het moment van aanmelding. Hiermee wordt best rekening gehouden in het uittekenen van de procedure.

De conceptnota spreekt zich niet uit over een terugvordering van de schooltoelagen. In de toelichting die de Vlor kreeg bij de conceptnota door het kabinet Welzijn en het kabinet Onderwijs, werd echter gesteld dat men uitgaat van terugvordering. De Vlor vindt het niet opportuun om een terugvordering te doen van schooltoelagen als een kind onvoldoende aanwezig was (wel op basis van het aanleveren van verkeerde of frauduleuze gegevens). Het gaat immers bijna altijd om zeer kwetsbare gezinnen. De terugvordering gebeurt vandaag bijna twee jaar later. Dit kan gezinnen die hierover slecht geïnformeerd zijn, financiële problemen bezorgen.

6.4 Uitbetaling op twee momenten?

De Vlor vraagt zich af waarom de schooltoelage op twee momenten wordt uitbetaald (in september en in februari). Hij is hiervan principieel geen voorstander. De kosten in september zijn immers voor alle gezinnen het hoogst. De uitbetaling in februari, is die gebaseerd op aanwezigheid in het lopende of vorige schooljaar? Als dit om het vorige schooljaar gaat, dan is de opsplitsing al helemaal niet logisch. Als ze gebaseerd is op het lopende schooljaar, dan kan voor de Vlor beslist worden om het tweede deel niet uit te betalen. Hij vindt het echter geenszins opportuun om het eerste deel terug te vorderen op basis van onvoldoende aanwezigheid.

6.5 Afstemming van de toelagen op de reële studiekost

De Vlor had gehoopt dat de hervorming aanleiding kon zijn voor een herziening van de inkomensgrenzen en toelagebedragen van de schooltoelagen zodat die beter zijn afgestemd op de reële studiekosten. Het kan niet zijn dat een leerling beperkt wordt in zijn studiekeuze omwille van de kosten. Noch in het beleidsdomein Onderwijs, noch in het beleidsdomein Welzijn worden initiatieven ontwikkeld om dit probleem aan te pakken.

Vandaag gebeurt de afstemming van de schooltoelage op de studiekosten door het beleidsdomein Onderwijs. Hoe zal dit in de toekomst gebeuren als de bevoegdheid van schooltoelagen wordt overgeheveld naar het beleidsdomein Welzijn?

6.6 Terminologie

De Vlor vraagt zich af of 'schooltoelage' geen transparanter woord is dan 'selectieve participatietoelage'. Hij vraagt de overheid immers zo helder en transparant mogelijk te communiceren.

Op pagina 8 van de conceptnota, is sprake van een 'alarmprocedure'. De Vlor begrijpt dat deze procedure enkel verwijst naar het feit dat automatische toekenning niet altijd mogelijk is, bijvoorbeeld in een situatie van 'vermoedelijk inkomen'. De Vlor vindt dat deze term de lading niet dekt.

7 Specifieke opmerkingen voor het hoger onderwijs

7.1 Een goede informatieverstrekking

De Vlor betreurt dat automatische toekenning van studietoelagen nog niet onmiddellijk mogelijk wordt, maar hoopt dat dit in de toekomst wel kan gebeuren. De Vlor suggereerde in een eerder advies over studiefinanciering al om leerlingen uit het secundair onderwijs erop attent te maken dat zij mogelijks recht hebben op een studietoelage in het hoger onderwijs.⁴ Als de automatisering van schooltoelagen een feit is, dan zal de student in het hoger onderwijs voor het eerst zelf een aanvraag moeten indienen. Informatie hierover is cruciaal. Ook studentenvoorzieningen kunnen hierin een rol opnemen.

7.2 Hbo5

De Vlor is zeer verheugd dat de overheid werk maakt van studietoelagen voor hbo5. Hij is hiervoor al langer vragende partij.⁵ Voor de Vlor moet deze studietoelage ook toegekend worden als studenten minder dan 27 studiepunten opnemen.⁶ Hij vraagt zich bovendien af of de overheid middelen ter beschikking zal stellen voor studentenvoorzieningen hbo5.

De Vlor vraagt zich af wat er gebeurt met de kinderbijslag van + 18-jarigen die zich inschrijven in hbo5. Voor de Vlor moet hierbij de regelgeving die voor het hoger onderwijs geldt, gevolgd worden, namelijk het behoud van de kinderbijslag tot 25 jaar en voor minstens 27 studiepunten ingeschreven zijn.

Voor de Vlor moeten deze maatregelen ook van toepassing zijn op de opleidingen hbo5 verpleegkunde.

7.3 Bijkomende vragen

Sommige studenten hebben in hun diplomajaar nog een restprogramma van minder dan 27 studiepunten. In het stelsel van de studiefinanciering is een uitzondering voorzien, waardoor zij in aanmerking komen voor een studietoelage, ook al is niet voldaan aan de 27 studiepuntennorm.

⁴ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over studiefinanciering hoger onderwijs](#), 12 januari 2016.

⁵ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over studiefinanciering hoger onderwijs](#), 12 januari 2016.

⁶ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over de conceptnota 'Uitbouw van het hoger beroepsonderwijs'](#), 26 mei 2016.

De Vlor vraagt een gelijkaardige regeling voor de toekenning van kinderbijslag en van de universele participatietoelage na de leerplicht, zodat studenten met een restprogramma van minder dan 27 studiepunten in hun diplomajaar toch in aanmerking komen voor kinderbijslag.

De Vlor kaart al langer aan dat een herziening van de inkomensgrenzen en toelagebedragen van studietoelagen aan de orde is om ze beter af te stemmen op de reële studiekosten in het hoger onderwijs.⁷ Hierbij moet ook rekening gehouden worden met de (verhoogde) studiegelden.

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Harry Martens
voorzitter

⁷ Zie voor hoger onderwijs bijvoorbeeld Cantillon, B., Verbist, G., Baert, S. & Van Dam, R. (2003). 'Studietoelagen te selectief?' *De gids op maatschappelijk gebied*, 95(1), 18-26; Cantillon, B., Verbist, G. en Segal, I. (2005) 'Dekken de voorzieningen voor studenten hoger onderwijs de studiekosten? Een doorlichting van de studiefinanciering in Vlaanderen.'