

Advies over het voorontwerp van decreet tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid

Vlaamse Onderwijsraad
Koning Albert II-laan 37
B-1030 Brussel
T +32 2 219 42 99
info@vlor.be
www.vlor.be

Wijs beleid door overleg

Adviesvrager: Hilde Crevits, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Onderwijs en Jo Vandeurzen, Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin op 9 juni 2017

Uitgebracht door de Algemene Raad op 29 juni 2017 met eenparigheid van stemmen

Vorbereiding: werkgroep Kinderbijslag op 15 juni 2017 onder voorzitterschap van Nieke Nouwen

Dossierbeheerder: Isabelle De Ridder

1 SITUERING	3
2 ALGEMENE OPMERKINGEN BIJ DE HERVORMING	3
2.1 EÉN BASISBEDRAG?	3
2.2 NOOD AAN EEN STERKERE GEZINS- EN INKOMENSMODULERING VOOR DE SOCIALE TOESLAG	3
2.3 ARMOEDERISICO DAALT, MAAR BEPERKT	4
2.4 VEREENVOUDIGING IN HET MECHANISME, MAAR EEN COMPLEXE OPERATIONALISERING	4
2.4.1 Een te lange overgangperiode	4
2.4.2 Complexe gegevensdoorstroming	4
2.5 GEVOLGEN MOEILIJK IN TE SCHATTEN	5
2.5.1 Nood aan extra gegevens op macroniveau	5
2.5.2 Nood aan simulaties op microniveau	5
2.5.3 Nog veel uitvoeringsbesluiten nodig	5
2.5.4 Consequenties van wijziging aan gerelateerde regelgeving?	6
2.6 RANDVOORWAARDEN	6
2.6.1 Nood aan voldoende middelen	6
2.6.2 Nood aan monitoring op microniveau	6
2.6.3 Nood aan een goede informatieverstrekking	6
2.6.4 Een haalbare timing?	7
2.6.5 Nood aan duidelijke en coherente beroepsprocedures	7
3 ASPECTEN IN HET GROEIPAKKET IN RELATIE TOT ONDERWIJS	7
3.1 INTEGRATIE VAN DE SCHOOLTOELAGEN IN HET GROEIPAKKET: DE SELECTIEVE PARTICIPATIETOESLAG	7
3.1.1 Automatisering	7
3.1.2 Minstens eenzelfde bereik van de doelgroep	8
3.1.3 Geen terugvordering van de selectieve participatietoeslag	9
3.1.4 Selectieve participatietoelagen afstemmen op de reële studiekost	9
3.2 DE KLEUTERTOESLAG	9
3.2.1 Financiële stimulansen aanvullen met gezinsondersteunende initiatieven	9
3.2.2 Gerichter inzetten van middelen	9
3.2.3 Geen bijkomende algemene reglementering maar maatwerk	10

3.3 HOGER ONDERWIJS	10
3.3.1 Gezinsdossier behouden	10
3.3.2 Goede informatieverstrekking nodig	11
3.3.3 Ook automatisering van de studietoelagen	11
3.3.4 Middelen voor de studiefinanciering hbo5 zijn een goede zaak	11
3.3.5 Wat met studenten die minder dan 27 studiepunten opnemen?	11
3.4 BIJKOMENDE OPMERKINGEN	12
3.4.1 Geen bijkomende planlast voor scholen	12
3.4.2 Integratie van huisonderwijs?	12
3.4.3 Vraag naar uitbetaling in september	12
3.4.4 Afstemming van regelgeving en definities nodig	12
3.4.5 Afstemming van bevoegdheden nodig	13

1 Situering

Door de zesde staatshervorming werd de bevoegdheid voor kinderbijslag overgeheveld naar de gemeenschappen en gewesten. De Vlaamse Regering zette haar visie over de invulling van deze nieuwe bevoegdheid uiteen in een conceptnota 'Voor elk gezin en elk kind een groeipakket op maat'. De Vlor bracht in het najaar van 2016 advies uit over de integratie van de schooltoelagen in het groeipakket.¹ Vandaag wordt de Vlor om advies gevraagd over het voorontwerp van decreet tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid. De Vlor bekijkt in hoeverre het voorontwerp bijdraagt tot optimale ontwikkelingskansen van alle kinderen en jongeren. Omwille van het korte tijdsbestek waarbinnen dit omvangrijke decreet geadviseerd moest worden, beperkt de Vlor zich tot algemene opmerkingen en doet hij geen artikelsgewijze bespreking. Hij gaat in op de algemene lijnen van het groeipakket en op die aspecten van het groeipakket waar onderwijs bij betrokken is.

2 Algemene opmerkingen bij de hervorming

2.1 Eén basisbedrag?

De Vlor heeft het moeilijk met het wegvallen van de leeftijdstoelage. Hij heeft dit ook al gesteld in zijn advies bij de conceptnota. Het is immers bekend dat de algemene kostendruk stijgt met de leeftijd van het kind. Het verhogen van het basisbedrag voor alle kinderen zet bovendien druk op het totale budget zodat er nog weinig budgettaire ruimte rest voor een doelgerichte bestrijding van kinderarmoede of voor sociale toeslagen. De Vlor betreurt dit. Hij is voorstander van meer gerichte ondersteuning via selectieve toeslagen. Hij is van mening dat er zo meer kans is dat de middelen terechtkomen bij zij die het nodig hebben.

2.2 Nood aan een sterkere gezins- en inkomensmodulering voor de sociale toeslag

De Vlor vraagt om de inkomensgrenzen voor sociale toeslagen meer te differentiëren tussen de grenzen van 30 144 en 60 000 euro. Nu is het systeem veel te sterk alles-of-nietsgericht. Hij heeft dit ook al gesteld in zijn advies bij de conceptnota.

De Vlor vraagt ook om de gezinsmodulering te vergroten. Nu wordt alleen een verschil voorzien vanaf 3 of meer kinderen. Er is geen andere variatie voorzien. Dat het aantal kinderen wel degelijk een impact heeft, wordt aangetoond door de armoedetoets die vaststelt dat er geen daling wordt verwacht van de armoede voor grote gezinnen met meer dan 4 kinderen.

De Vlor vraagt zich bovendien af of de grens van 30 144 euro niet te laag ligt. Mogelijks vallen hierdoor heel wat gezinnen uit de boot die nood hebben aan bijkomende ondersteuning.

¹ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [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'](#), 15 september 2016.

2.3 Armoederisico daalt, maar beperkt

De overheid wil met deze hervorming ook de kinderarmoede bestrijden.² De Vlor vindt het bestrijden van de kinderarmoede een belangrijk thema.³ In zijn advies over de conceptnota, vroeg hij daarom naar een armoedetoets. Hij is tevreden dat de resultaten van deze toets ondertussen beschikbaar zijn.⁴

Het resultaat van de armoedetoets geeft aan dat het armoederisico daalt zowel op kind- als op gezinsniveau. In het licht van de beoogde doelstelling van de Vlaamse Regering om tegen 2020 de kinderarmoede te halveren, vindt de Vlor de verwachte daling echter beperkt. Bovendien is de daling van het armoederisico niet voor alle typegezinnen gelijk:

- Voor eenoudergezinnen daalt het armoederisico maar zeer beperkt als zij kinderen hebben die na 1 januari 2019 geboren zijn en blijft het ongewijzigd als zij kinderen hebben die voor 1 januari 2019 geboren zijn.
- Er is geen verbetering voor het veel hoger armoederisico van grote gezinnen.

2.4 Vereenvoudiging in het mechanisme, maar een complexe operationalisering

De overheid stelde de hervorming in de conceptnota voor als een vereenvoudiging. Het mechanisme op zich is vereenvoudigd, maar wanneer men dieper ingaat op het systeem, vreest de Vlor voor een complexe operationalisering die de effectieve invoering ongetwijfeld zal bemoeilijken. Hij stelde dit al in zijn advies bij de conceptnota en is vandaag ook nog niet overtuigd.

2.4.1 Een te lange overgangperiode

Het nieuwe systeem wordt ingevoerd voor kinderen die vanaf 1 januari 2019 geboren worden. Voor de kinderen die ervoor geboren zijn, wordt het huidige systeem van kinderbijslag behouden. Dit betekent dat de twee systemen nog zo'n 25 jaar naast elkaar zullen bestaan. Gedurende deze hele periode zullen er drie types van gezinnen zijn: gezinnen met kinderen die geboren zijn voor 1 januari 2019, gezinnen met kinderen die geboren zijn na 1 januari 2019 en gezinnen met kinderen die zowel voor als na 1 januari 2019 geboren zijn.

De Vlor wijst erop dat een lange overgangperiode een extra kost in administratieve ondersteuning en onderhoud van het systeem betekent. Ook voor gezinnen die kinderen hebben die onder verschillende systemen vallen, is dit een complexe en vervelende situatie. Daarom vraagt de Vlor de overheid om na te gaan of voor deze lange overgangperiode geen alternatief gevonden kan worden.

2.4.2 Complexe gegevensdoorstroming

Het succes van de hervorming is grotendeels afhankelijk van een goede gegevensdoorstroom tussen verschillende instanties en beleidsdomeinen. Omwille van de complexiteit is dat echter

² Conceptnota p. 2. Zie ook het Vlaamse regeerakkoord 2014-2019 waarin de doelstelling naar voren geschoven wordt om tegen 2020 de kinderarmoede te halveren.

³ Zie onder andere Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015-2019](#), 23 april 2015.

⁴ Decoster, A. & Vanheukelom, T. 9 maart 2017. *Impactberekening van de Vlaamse kinderbijslaghervorming op het armoederisico*.

niet evident. In het geval van de selectieve participatietoeslag bijvoorbeeld, zal het Ministerie van Onderwijs gegevens moeten doorgeven aan Kind & Gezin. Kind & Gezin zal gegevens moeten doorgeven aan de betalingsinstantie en zal ook moeten terugkoppelen naar Onderwijs. Het succes van die complexe datastroom zal afhangen van de vlotheid waarmee de gegevens doorgegeven kunnen worden. De Vlor sluit ook niet uit dat daar extra kosten aan verbonden zullen zijn.

2.5 Gevolgen moeilijk in te schatten

2.5.1 Nood aan extra gegevens op macroniveau

De Vlor betreurt dat de armoedetoets niet werd uitgevoerd voor gezinnen die zowel kinderen hebben die genieten van de huidige kinderbijslag, als kinderen die een groeipakket zullen toebedeeld krijgen. De cijfers van de armoedetoets geven dus geen uitsluitel over een globale vooruitgang of status quo voor alle gezinnen en alle kinderen.

De Vlor vraagt om voor deze gezinnen tenminste simulaties uit te werken en hen als typegezin mee te nemen in de monitoring.

2.5.2 Nood aan simulaties op microniveau

De cijfers van de armoedetoets geven vooral een beeld op macro- en systeemniveau. De Vlor vindt het echter ook noodzakelijk dat er simulaties op microniveau worden uitgevoerd: wat betekent deze hervorming voor uiteenlopende gezinssituaties? En hoe evolueert deze situatie naarmate kinderen ouder worden, gezinnen uitgebreid worden etc.?

De Vlor vindt het erg moeilijk om een oordeel te vellen over de impact van de voorgestelde hervorming zonder te beschikken over deze simulaties. Hij heeft dit ook al gesteld in zijn advies bij de conceptnota. De Vlor begrijpt dat nog heel wat elementen 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. De Vlor vraagt de overheid met aandring om deze simulaties alsnog zo accuraat mogelijk te maken en ter beschikking te stellen van het werkveld.

2.5.3 Nog veel uitvoeringsbesluiten nodig

Het voorontwerp verwijst heel wat specificaties door naar uitvoeringsbesluiten. Dit betekent dat er vandaag nog heel wat onduidelijkheden blijven over de invulling van bepaalde regelgeving (zoals het inkomensbegrip). Terzelfdertijd maakt deze manier van werken het heel erg moeilijk om de consequenties van de hervorming vandaag in te schatten.

De Vlor vraagt dat de overheid bij het uitwerken van deze uitvoeringsbesluiten (zoals over een alarmbelprocedure) nog overlegt met het werkveld en de nodige deskundigen raadpleegt.⁵

⁵ Die procedure wordt in het leven geroepen om kort op de bal te kunnen spelen en een sociale toeslag te kunnen toekennen of stopzetten op momenten dat gezinnen er nood of geen nood meer aan hebben. De Vlaamse Regering moet deze procedure nog uitwerken.

2.5.4 Consequenties van wijziging aan gerelateerde 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, of zal er in de toekomst ook nog bestaande regelgeving wijzigen. 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 bedragen van de toelagen en inzicht krijgen in hun recht op toelagen. De Vlor vindt het ook belangrijk dat er nog verder overlegd wordt als er door de afstemming van regelgeving, wijzigingen aangebracht worden aan bestaande regelgeving.

2.6 Randvoorwaarden

2.6.1 Nood aan voldoende middelen

2.6.1.1 Extra injectie voor de schooltoelagen en studiefinanciering hbo5: een goede zaak

De Vlor merkte in zijn advies bij de conceptnota op dat het moeilijk zou zijn om deze hervorming budgetneutraal te houden. De raad is dan ook tevreden dat de overheid aanzienlijk meer middelen voor de selectieve participatietoelage uittrekt en ook middelen voorziet voor het hbo5. Deze ingrepen zijn een grote stap vooruit.

2.6.1.2 Indexering is noodzakelijk

De Vlor stelt wel nog steeds vast dat twee indexsprongen nodig zijn om de financiering van deze hervorming rond te krijgen. Deze 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. De Vlor wijst erop dat het Waalse Gewest en Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie voor het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest wel kiezen voor indexering van de kinderbijslag.

2.6.2 Nood aan monitoring op microniveau

De Vlor dringt aan op een nauwgezette monitoring van de hervorming. Het is belangrijk dat nefaste neveneffecten zo snel als mogelijk opgespoord worden zodat er bijgestuurd kan worden.

De raad vindt de geplande oprichting van een monitoringcomité dan ook positief, maar vraagt de overheid om ook te voorzien dat:

- de monitoring zich niet beperkt tot het beleid op het macroniveau, maar ook op gezinsniveau nagaat of de ondersteuning terecht komt bij die gezinnen die ze nodig hebben;
- de middenveldorganisaties betrokken worden bij de monitoring.

2.6.3 Nood aan een goede informatieverstrekking

2.6.3.1 Wijzigingen voor gezinnen goed communiceren

De Vlor vraagt dat de overheid voldoende aandacht besteedt aan informatie en sensibilisering. Het is belangrijk dat gezinnen weten wat er verandert en wat niet.

2.6.3.2 Keuze voor een uitbetalingsinstantie?

Er wordt verwacht dat gezinnen zelf de stap zetten naar een uitbetalingsinstantie. Voor kwetsbare gezinnen is dit niet evident. Zij moeten hierover op z'n minst goed geïnformeerd worden.

2.6.3.3 Informeren over terugvorderingen

Gezinnen die een toeslag verliezen of waarbij een terugvordering zal worden uitgevoerd, moeten hierover ook tijdig en goed geïnformeerd worden.

2.6.4 Een haalbare timing?

De Vlor wijst erop dat er heel wat legistiek werk moet gebeuren voordat dit systeem in voege kan gaan. Er is afstemming nodig met de regelgeving uit andere beleidsdomeinen, maar er zullen ook akkoorden gesloten moeten worden met Brussel en Wallonië. Bovendien kondigt het decreet ook een heel groot aantal uitvoeringsbesluiten aan die de Vlaamse Regering nog moet uitwerken. Maar ook het ontwikkelen van een informaticasysteem dat deze hervorming ondersteunt, is niet evident en vraagt ongetwijfeld ook tijd. Men kan hier ook maar mee van start gaan, als de uitvoeringsbesluiten gerealiseerd zijn. De Vlor is er niet van overtuigd dat dit alles haalbaar is in de vooropgestelde timing (1 januari 2019 voor de gezinsbijslagen en het schooljaar 2019-2020 voor de selectieve participatietoelagen).

2.6.5 Nood aan duidelijke en coherente beroepsprocedures

De Vlor vindt het belangrijk dat er duidelijke beroepsprocedures voorzien worden voor alle aspecten van het groeipakket. In de conceptnota waren die onvoldoende uitgewerkt. De Vlor stelt echter vast in het voorontwerp dat de overheid nu veel verschillende beroepsprocedures heeft ingeschreven maar zonder afstemming en coherentie.

3 Aspecten in het groeipakket in relatie tot onderwijs

Bij een aantal aspecten van het groeipakket is onderwijs betrokken: in dit voorontwerp van decreet worden de integratie van de schooltoelagen, de kleutertoeslag en de universele participatietoelagen gerealiseerd. De Vlor gaat hieronder in op de eerste twee. Zij zijn het meest vernieuwend. Hij voegt ook nog opmerkingen over het hoger onderwijs en een aantal algemene bedenkingen toe. Voor de Vlor is de vraag essentieel of deze hervorming bijdraagt aan een kwaliteitsvollere onderwijsloopbaan van kinderen. In de integratie van de schooltoelagen ziet hij in dit verband goede kansen. Van de kleutertoeslag is hij minder overtuigd.

3.1 Integratie van de schooltoelagen in het groeipakket: de selectieve participatietoelagen

De Vlor vindt de integratie van de schooltoelagen in het groeipakket een goede zaak omdat het automatisering van de selectieve participatietoelagen mogelijk maakt. Hij heeft dit ook al gesteld in zijn advies bij de conceptnota. De raad geeft hieronder een aantal resterende bezorgdheden mee.

3.1.1 Automatisering

3.1.1.1 Minder non-take-up

De Vlor is zeer verheugd over de vooropgestelde automatisering. Omdat de gegevens van sociale toeslagen bekend zullen zijn in het groeipakket, heeft men meer zicht op wie in aanmerking komt voor de selectieve participatietoelagen. 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.

3.1.1.2 Verdere afstemming nodig

De Vlor vreest dat automatisering moeilijk wordt als met andere inkomenstoetsen gewerkt wordt in de sociale toeslag en de selectieve participatietoelage. 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.

Bij automatisering is het geen evidente zaak om te beschikken over alle nodige gegevens van een leerling en zijn gezin. De overheid werkt hier al langer aan. De Vlor is bevreesd dat leerlingen die toch nog informatie zouden moeten aanleveren, geschrapt worden uit het systeem en hun recht op een selectieve participatietoelage verliezen. Dit mag geenszins de bedoeling zijn.

Omwille van de complexiteit van automatisering, zullen zich ongetwijfeld nog veel operationele problemen stellen. Verdere afstemming is dus nodig.

3.1.1.3 Randvoorwaarden voor automatisering

De Vlor vindt het belangrijk dat de automatische toekenning:

- gebeurt met respect voor de privacy van het individu en het gezin;
- goed wordt gecoördineerd;
- goed wordt gecommuniceerd aan de rechthebbenden.⁶

3.1.2 Minstens eenzelfde bereik van de doelgroep

De Vlor vindt het belangrijk dat in de toekomst minstens eenzelfde doelgroep recht heeft op de selectieve participatietoelage als vandaag op de schooltoelage. De Vlor vindt dit een cruciaal aandachtspunt. Hij heeft dit ook al gesteld in zijn advies over de conceptnota.

Het is vandaag voor de Vlor moeilijk om na te gaan of dit ook zo is, omdat:

- er nog gegevens ontbreken:
 - er moeten nog uitvoeringsbesluiten komen (bijvoorbeeld de definitie van 'leefeenheid' of de manier waarop het inkomen van de nieuwe partner in nieuw-samengestelde gezinnen zal betrokken worden, moet nog verder bepaald worden).
- er met andersoortige gegevens gewerkt wordt:
 - de huidige regelgeving werkt met nettobedragen, terwijl het voorontwerp brutobedragen hanteert, ook de KI-toets wordt niet vermeld.
- het voorlopig onduidelijk is hoe de voorziene financiële injectie precies besteed zal worden:

⁶ Zo wordt momenteel 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). Zij laten vaak na om na de initiële beslissing het verminderd inkomen aan te tonen, ook al wordt dat gevraagd via de beslissingsbrief. Bij de huidige doelgroep voor automatische toekenning valt tevens op dat ouders of studenten niet weten hoe wel of niet te reageren op de opt-out-brief.

de bedragen van de schooltoelagen kunnen opgetrokken worden of het aantal rechthebbenden kan worden uitgebreid.

- het bereik waarvan het advies van de inspectie van financiën uitgaat, is lager dan het huidige bereik.⁷ De Vlor vindt dit verontrustend.

3.1.3 Geen terugvordering van de selectieve participatietoeslag

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.

3.1.4 Selectieve participatietoelagen afstemmen op de reële studiekost

De Vlor vindt het belangrijk dat de reële studiekosten op alle onderwijsniveaus gemonitord worden zodat de hoogte van de selectieve participatietoelagen hierop afgestemd kan worden. Dit is voornamelijk niet het geval. De Vlor vraagt de overheid deze afstemming voortdurend te bewaken en de kloof tussen de twee te dichtens. Het kan niet zijn dat een leerling beperkt wordt in zijn studiekeuze omwille van de kosten.

3.2 De kleutertoeslag

3.2.1 Financiële stimulansen aanvullen met gezinsondersteunende initiatieven

Met deze hervorming wil de overheid via een financiële stimulans de participatie van kinderen aan het kleuteronderwijs verbeteren. De Vlor is er niet van overtuigd dat dit soort van stimulans de participatie effectief zal vergroten. Losstaande financiële maatregelen zonder ondersteuning schieten hun doel vaak voorbij. De Vlor gelooft veeleer in gezinsondersteunende initiatieven (vooral om de jongste kinderen naar het kleuteronderwijs te loodsen) en vraagt vooral om 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.

3.2.2 Gerichter inzetten van middelen

De Vlor is overtuigd dat kleuterparticipatie belangrijk is voor het verder verloop van de schoolloopbaan.⁸ De participatie van kleuters aan het kleuteronderwijs is in Vlaanderen echter al erg hoog in vergelijking met de ons omringende landen. Dit is een van de sterke punten van ons basisonderwijs. Tijdens het schooljaar 2015-2016 stapten ongeveer 3 % van de kleuters niet of te laat in het kleuteronderwijs in. Tijdens het schooljaar 2016-2017 registreerde de overheid dat 1,1 % van de 5-jarige kleuters niet was ingeschreven.⁹ Ongeveer 98 % van de kleuters stapt

⁷ 20 % voor kleuters, 25 % lager onderwijs, 25 % secundair onderwijs terwijl het huidige bereik van de schooltoelagen respectievelijk 21,3 %, 26,6 %, 28,9 % is.

⁸ Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900-1902.

⁹ Ronde van Vlaanderen 2017. Beleidsdomein Onderwijs & Vorming.

normaal in en zal dus in de toekomst de kleutertoeslag krijgen die eigenlijk bedoeld is om participatie aan het kleuteronderwijs te stimuleren. De Vlor vindt dan ook het bedrag van 300 euro¹⁰ voor elke kleuter disproportioneel hoog ten aanzien van de impact. Hij verkiest het inzetten op selectieve middelen voor zij die het echt nodig hebben (de 1 à 2 % kleuters die niet instappen).

3.2.3 Geen bijkomende algemene reglementering maar maatwerk¹¹

Een goede basiswetgeving is uiteraard belangrijk als ankerpunt voor scholen en ouders. Maar de oplossing voor geen of onvoldoende participatie aan het kleuteronderwijs, ligt niet in het verder versterken van deze reglementaire maatregelen die participatie afdwingen. Met algemene reglementaire maatregelen is een bovengrens bereikt. Bovendien is het aantal kleuters dat zich inschrijft, momenteel reeds zeer hoog en tonen cijfers over de afwezigheden van bepaalde leerlingen in het lager onderwijs¹² aan dat zich problemen blijven voordoen, ondanks de leerplicht.

Kleuterparticipatie kan enkel verder versterkt worden indien voluit ingezet wordt op maatwerk om zowel de niet-ingeschreven kleuters als de onvoldoende aanwezige kleuters te bereiken. Dit maatwerk heeft volgens de Vlor volgende kenmerken:

- Het kind staat centraal: de dialoog met ouders/kind en het werken in partnerschap vormt het vertrekpunt;
- Een lokale aanpak die geënt is op de specifieke oorzaak (of oorzaken) van niet of onvoldoende participatie aan het kleuteronderwijs bij dat specifieke kind.

Kleuters die niet naar school gaan, behoren vaak tot moeilijk bereikbare gezinnen. Dat vraagt een integrale aanpak waar het beleidsdomein Welzijn de motor voor moet zijn. Onderwijs kan hierin ook een bijdrage leveren, net zoals ook steden en gemeenten een rol kunnen spelen.

3.3 Hoger onderwijs

3.3.1 Gezinsdossier behouden

De selectieve participatietoelage voor studenten uit het hoger onderwijs wordt niet geïntegreerd in het groeipakket. Hij wordt niet overgeheveld naar Welzijn en blijft een bevoegdheid van het beleidsdomein Onderwijs. Het decreet over de studiefinanciering¹³ hoger onderwijs blijft dus van kracht.

De voorbije 10 jaar heeft de overheid werk gemaakt van een zogenaamde 'eenheid in het gezin' met een 'gezinsdossier'. Dit betekent dat als een kind in de lagere school recht heeft op een schooltoelage, zijn broer of zus in het hoger onderwijs ook recht heeft op studiefinanciering. Dit voorontwerp wijzigt de inkomensgrenzen en de definitie van leefeenheid voor het leerplichtonderwijs. De regelgeving studiefinanciering hoger onderwijs zal dus niet langer in dezelfde lijn liggen. Het principe van 'eenheid binnen het gezin' komt dus te vervallen. Er zal in

¹⁰ 150 euro voor het eerste jaar in de kleuterklas en 150 euro in het tweede.

¹¹ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Basisonderwijs. [Advies over kleuterparticipatie](#), 8 februari 2017.

¹² AgODi (2017). *Wie is er niet als de schoolbel rinkelt? Evaluatie 2014-2015*.

¹³ Decreet betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap, 8 juni 2007.

leerplicht- en hoger onderwijs gewerkt worden met andere voorwaarden (nationaliteitsvoorwaarden, pedagogische en financiële voorwaarden). Bovendien wordt de automatisering van de selectieve participatietoelage ook niet doorgetrokken. Gezinnen kunnen zo niet weten of hun kinderen in het hoger onderwijs recht hebben op studiefinanciering. Binnen een gezin kan het ene kind recht hebben op een schooltoelage en het andere niet. Aangezien de uitvoeringsbesluiten nog moeten uitgewerkt worden, vraagt de Vlor zich af of de overheid de eenheid in het gezin toch niet nog als aandachtspunt kan meenemen.

3.3.2 Goede informatieverstrekking nodig

Aangezien het zogenaamde gezinsdossier komt te vervallen en ook de automatisering van de selectieve participatietoelage voor studenten er voorlopig niet komt, wordt informatieverstrekking over de mogelijkheden van financiële ondersteuning in het hoger onderwijs des te belangrijker.

De Vlor suggereerde in een eerder advies over studiefinanciering al om leerlingen uit het secundair onderwijs te attenderen als zij mogelijks recht hebben op een studietoelage in het hoger onderwijs.¹⁴ Als de automatisering van selectieve participatietoelage voor leerlingen 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.

3.3.3 Ook automatisering van de studietoelagen

De Vlor betreurt dat automatische toekenning van de studietoelagen nog niet onmiddellijk mogelijk wordt, maar hoopt dat dit in de toekomst wel kan gebeuren. Automatische toekenning kan studenten uit financieel kwetsbare gezinnen aanzetten om het hoger onderwijs aan te vatten.

3.3.4 Middelen voor de studiefinanciering hbo5 zijn een goede zaak

De Vlor is zeer verheugd dat de overheid werk maakt van studietoelagen voor hbo5 en dat zij hiervoor ook de nodige middelen voorziet. Hij was hiervoor al langer vragende partij.¹⁵

3.3.5 Wat met studenten die minder dan 27 studiepunten opnemen?

3.3.5.1 Specifiek voor hbo5-studenten

Voor de Vlor moet de studietoelage hbo5 ook toegekend worden als studenten minder dan 27 studiepunten opnemen.¹⁶

De Vlor vraagt zich af wat er gebeurt met het toekennen van het basisbedrag aan +18-jarigen die zich inschrijven in hbo5. 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? Studenten in hbo5 zullen vaker werken en studeren combineren en niet altijd

¹⁴ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over studiefinanciering hoger onderwijs](#), 12 januari 2016.

¹⁵ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over studiefinanciering hoger onderwijs](#), 12 januari 2016.

¹⁶ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over de conceptnota 'Uitbouw van het hoger beroepsonderwijs'](#), 26 mei 2016.

27 studiepunten opnemen. De Vlor stelt voor hierover nog verder na te denken en verder te overleggen.

3.3.5.2 Andere studenten

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. De Vlor vraagt een gelijkaardige regeling voor de toekenning van het basisbedrag (de huidige 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 hiervoor komen. Hetzelfde geldt voor studenten die wegens ziekte geen 27 studiepunten kunnen opnemen.

3.4 Bijkomende opmerkingen

3.4.1 Geen bijkomende planlast voor scholen

Voor de Vlor mag de hervorming geenszins een verhoging van de administratieve belasting voor scholen betekenen.¹⁷

3.4.2 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. Soms is huisonderwijs echter geen bewuste keuze, maar een nood. De Vlor vraagt de overheid om alsnog te onderzoeken of deze groep van kinderen voor de toeslagen meegenomen moet worden of niet.

3.4.3 Vraag naar uitbetaling in september

De overheid stelt voorop dat de uitbetaling van de toeslagen (zowel de universele als de selectieve) op één moment zal gebeuren. De Vlor heeft hier in zijn advies bij de conceptnota om gevraagd. De Vlor is tevreden over deze wijziging, maar vraagt dat de uitbetaling dan aan het begin van het schooljaar zou gebeuren omdat de kosten dan het hoogst zijn voor schoolgaande kinderen.

De Vlor vraagt bijkomend om ook na te gaan of een maandelijkse uitbetaling van de selectieve participatietoelage geen optie is. Op die manier heeft een gezin meer zicht op zijn maandelijks budget. Dat wordt immers, zeker voor sociaal kwetsbare gezinnen, voor een groot stuk bepaald door het bedrag van de schooltoelagen.

3.4.4 Afstemming van regelgeving en definities nodig

De Vlor had in zijn advies bij de conceptnota opmerkingen over de onduidelijkheid van de gehanteerde terminologie. De raad apprecieert het dan ook dat de overheid werk gemaakt heeft van definities. Die zijn echter niet altijd afgestemd op de onderwijsregelgeving. Zo is deeltijds onderwijs in het basisonderwijs niet mogelijk. De regelgeving maakt ook een onderscheid tussen een leerling en een regelmatige leerling. De schooltoelage wordt toegekend aan de regelmatige

¹⁷ Dit kadert in de beleidsprioriteit van de minister van Onderwijs 'Kom op tegen planlast'. Zie het 'Eindrapport operatie Tarra' en het nakende actieplan planlastvermindering in het onderwijs.

leerling. Dit moet toch ook gelden voor de selectieve participatietoeslag. De terminologie wordt ook niet in alle boeken van het voorontwerp op dezelfde manier gehanteerd. De Vlor vraagt daarom om het voorontwerp taalkundig en legistiek te screenen.

De Vlor merkt op dat het invoeren van deze hervorming, implicaties heeft voor de onderwijsregelgeving en dat daaraan wijzigingen zullen moeten worden aangebracht, bijvoorbeeld aan de regelgeving voor schooltoelagen maar ook aan die voor het inschrijvingsrecht, GOK ... De afstemming van regelgeving moet zorgvuldig gebeuren en de gevolgen voor het werkveld moeten afgetoetst worden.

3.4.5 Afstemming van bevoegdheden nodig

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. Hij wees er hierboven (2.4.2) al op dat een vlotte gegevensuitwisseling tussen de beleidsdomeinen en Kind & Gezin cruciaal zal zijn.

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Harry Martens
voorzitter