

Advies

DATUM 31 augustus 2016
VOLGNUMMER 2015-2016/15

COMMISSIE Commissie voor Welzijn,
Volksgezondheid en Gezin;
Commissie voor Onderwijs

Groeipakket op maat van elk kind

Eind mei 2016 keurde de Vlaamse Regering de conceptnota 'voor elk kind en elk gezin een groeipakket op maat' goed.¹ Die gaat over de hervorming van de kinderbijslag. Ook de huidige schooltoelage voor basis- en secundair onderwijs zit in het groeipakket.

Het groeipakket stoelt op drie pijlers:

- Een onvoorwaardelijk basis- en startbedrag
- Selectieve en gezinsgemoduleerde toeslagen: de zorgtoeslag en de sociale toeslag
- Participatietoeslagen: universele en selectieve toeslagen om te stimuleren dat kinderen naar de kinderopvang en naar school gaan.

Met het oog op de uitwerking van de conceptnota in regelgeving wijst het Kinderrechtencommissariaat op enkele aandachtspunten. Voor meer achtergrond verwijzen we naar ons advies over de hervorming van de kinderbijslag.²

Kleuterparticipatie is in de conceptnota een belangrijk aandachtspunt. Daarover loopt een ruimer debat, met andere voorstellen dan de financiële stimulansen in het groeipakket. We formuleren ook over die andere voorstellen onze bedenkingen.

Het Kinderrechtencommissariaat waardeert het uitgangspunt van de conceptnota om kinderbijslag te zien als een recht van elk kind, onafhankelijk van de socio-professionele status van de ouders. We waarderen het opzet om van het groeipakket een coherent en

¹ Conceptnota 'Voor elk kind en elk gezin een groeipakket op maat', 31 mei 2016, Vlaamse Regering, <https://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2015-2016/g796-1.pdf>

² KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT, Advies *Kinderbijslag: steun voor elk kind met versterkte inzet tegen kinderarmoede*, 2015-2016/8, www.kinderrechtencommissariaat.be - Adviezen en Standpunten

transparant geheel te maken, met oog voor en compensatie van ongelijke situaties waarin kinderen opgroeien. Daarom is het logisch de schooltoelagen in te schuiven in het groeipakket.

In de conceptnota staan wel nog onduidelijkheden. Het Kinderrechtencommissariaat adviseert:

- Pas de uitgangspunten van de conceptnota consequent toe voor alle onderdelen van het groeipakket en werk de huidige anomalieën weg (bijvoorbeeld door bijkomende voorwaarden af te schaffen die momenteel gelden voor de schooltoelage).
- Maak expliciet dat voor buitenlandse kinderen met legaal verblijf geen bijkomende verblijfsvoorwaarden meer gelden.
- Zorg voor maximale toegankelijkheid:
 - Ken alle onderdelen van het groeipakket automatisch toe.
 - Geef als dat nodig is minderjarigen zelfstandig toegang tot het groeipakket.
- Maak van het groeipakket een sterker instrument in de strijd tegen kinderarmoede:
 - Kies voor een systeem dat voldoende maatwerk mogelijk maakt in verhouding tot de draagkracht van gezinnen.
 - Ga voor een sterkere daling van de kinderarmoede.
 - Zorg voor een grondige armoedetoets en hou rekening met de uitkomst.
 - Blijf de impact op kinderarmoede monitoren.
 - Veranker decretaal de welvaartsvastheid van de verschillende elementen in het groeipakket.
- Verduidelijk de gevolgen van de afstemming van de attestering voor de zorgtoeslag met het inschalingssysteem in de Vlaamse sociale bescherming.
- Blijf de biologische ouders van geplaatste kinderen ondersteunen om contact te houden met hun kinderen.
- Maak de derde pijler eenvoudiger, efficiënter en transparanter:
 - Vervang de kinderopvangtoeslag door directe subsidies voor kinderopvang in trap 0 en 1.
 - Maak de universele participatietoeslag rechtlijniger en onvoorwaardelijk als jaarlijkse leeftijdstoeslag.
 - Zorg voor een echt geïntegreerd groeipakket door sociale toeslag en selectieve participatietoeslag op elkaar af te stemmen, maar mét behoud van de actuele doelgroep en het fijnmazige maatwerk van de schooltoelagen.
 - Werk de voorwaardelijkheid van de selectieve participatietoeslag zo uit dat hij ouders stimuleert en beloont voor de aanwezigheid van hun kinderen op school in plaats van te straffen voor hun afwezigheid.
- Bevorder kleuterparticipatie met flankerende maatregelen, niet door de leerplicht op 3 jaar te brengen:
 - Maak een prioriteit van tijdig aanmelden in gebieden met capaciteitsdruk.
 - Breid de zorg uit in het kleuteronderwijs en zorg voor een warme overgang van thuis of kinderopvang naar de kleuterschool.
 - Investeer in flankerende maatregelen onder lokale regie.

- Blijf als Vlaamse overheid kleuterparticipatie monitoren en de kwaliteit van de gegevensverzameling verbeteren.

1. Groeipakket: 'recht van het kind'

De Vlaamse Regering beschouwt de kinderbijslag uitdrukkelijk als een 'recht van het kind'. Zoals voorgenomen koppelt ze de kinderbijslag los van de socio-professionele status van de ouders. Het Kinderrechtencommissariaat vindt dat een stap vooruit voor de gelijke behandeling van kinderen.

Die gelijke behandeling situeert de conceptnota vooreerst in de eerste pijler van het groeipakket, die voorziet in een gelijk start- en maandelijks basisbedrag voor elk kind. Bestaande verschillen in kinderbijslag, zoals op basis van de rang van het kind in het gezin, verdwijnen.

Het principe van gelijke behandeling betekent evenwel ook: rekening houden met ongelijke situaties van kinderen. De conceptnota doet dat voor sommige groepen door, onder een tweede pijler, te voorzien in:

- zorgtoeslagen voor wezen, kinderen met zorgnoden en sommige geplaatste kinderen,
- een sociale toeslag voor gezinnen onder een bepaald inkomen.

In die lijn is het ook logisch om de huidige schooltoelagen, ook voor gezinnen met een beperkt inkomen, in het groeipakket te integreren. Dat gebeurt onder een derde pijler, met jaarlijkse toeslagen die beogen de participatie van kinderen aan kinderopvang en onderwijs te ondersteunen en te stimuleren. Het is enkel nog in het kader van die derde pijler dat het groeipakket rekening houdt met leeftijdsverschillen tussen kinderen. De huidige maandelijks leeftijdstoelage wordt afgeschaft.

1.1. Heldere definitie van 'gezin'

Een heldere definitie van het 'gezin waarin het kind opgroeit' is van wezenlijk belang om in de praktijk het recht van het kind op het groeipakket te garanderen. De conceptnota neemt daarvoor de officiële woonplaats (domicilie) van het kind als uitgangspunt, maar voorziet uitzonderingen voor situaties van louter feitelijk verblijf. En ook de mogelijkheid om gezinssituaties op individuele basis te beoordelen. Dat zijn goede uitgangspunten.

Werk bestaande anomalieën weg

We hopen dat de Vlaamse overheid die uitgangspunten consequent gaat toepassen voor alle elementen van het groeipakket. En dat ze bijkomende voorwaarden, die nu bijvoorbeeld voor de schooltoelagen bestaan, afschaft. Op die manier kan ze bestaande anomalieën wegwerken.

Wel kinderbijslag, geen schooltoelage

Een grootvader contacteert de Klachtenlijn. Hij kaart aan dat hij geen schooltoelage kan aanvragen voor zijn 15-jarige kleinzoon. Die is al twee jaar bij de grootouders gedomicilieerd. Hij staat op hun ziekenfonds. Ook de kinderbijslag ontvangen ze zonder problemen. Met de ouders is er geen contact meer.

Grootvader is net gepensioneerd en kan een extra financieel steuntje wel gebruiken. Ze dragen immers de schoolkosten. De grootvader wil daarom een schooltoelage, maar kan die niet krijgen. Er zou een gerechtelijke beslissing nodig zijn die aantoont dat de jongen aan hen is toegewezen. Of ze moeten nog een jaar wachten totdat hun kleinzoon drie jaar bij hen ten

laste is. Die regel kwam er om misbruik te voorkomen. De grootouders begrijpen niet waarom hierop geen uitzondering kan gemaakt worden.

1.2. Vanaf dag één bij legaal verblijf

Het recht op kinderbijslag en de bijhorende toeslagen geldt voor alle kinderen met legaal verblijf, waaronder kinderen van erkende vluchtelingen. Dat begrijpen we uit de conceptnota:

Recht van kinderen met een legaal verblijf

‘Concreet komt dit erop neer dat een vreemdeling een verblijfskaart moet kunnen voorleggen [...] uitgereikt door de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) [...]. Als men een dergelijke kaart kan voorleggen, is dit een formele bevestiging dat een persoon legaal op het Belgische grondgebied mag verblijven of er zich mag vestigen.’
(conceptnota p.6)

Er worden geen bijkomende verblijfsvoorwaarden vernoemd. Daaruit leiden we af dat het recht op kinderbijslag en op eventuele toeslagen zal ingaan vanaf de dag dat kinderen verblijfsrecht krijgen. Dat vinden we een heldere en rechtvaardige regeling, die logisch voortvloeit uit het uitgangspunt ‘recht van het kind’. Dat betekent een aanzienlijke vereenvoudiging tegenover het huidige systeem, waar binnen de gewaarborgde gezinsbijslag een verblijfsvoorwaarde geldt van in principe 5 jaar, waarop dan weer een reeks uitzonderingen mogelijk zijn.³ Om alle twijfel uit te sluiten vragen we te expliciteren dat voor het groeipakket geen bijkomende verblijfsvoorwaarden zullen gelden.

Deze redenering moet ook doorgetrokken worden naar de selectieve participatietoelage. De integratie van de schooltoelagen in het groeipakket biedt immers de kans om verschillen in regelgeving tussen beide systemen weg te werken. Voor de schooltoelage bepalen momenteel nationaliteit, land van herkomst, statuut en verblijfsduur of men wel of niet in aanmerking komt.⁴ Ook hier en voortbouwend op de kinderbijslag is het logischer en eenvoudiger om vanaf de eerste dag van legaal verblijf de gezinnen te ondersteunen.

1.3. Maximale toegankelijkheid

Automatische toekenning

De conceptnota houdt een belangrijke organisatorische hervorming in. Daarbij moet bijzondere aandacht gaan naar toegankelijkheid van het systeem, in het bijzonder voor kwetsbare gezinnen.

Kinderbijslag is nu een sterk onvoorwaardelijke, zekere en vrij te besteden toelage, die meestal automatisch wordt toegekend. De Vlaamse Regering wil verder inzetten op automatische toekenning, zowel van basisbedragen als van toeslagen. Door de ‘inkanteling’ van de vroegere schooltoelage in de kinderbijslag, kan ook de automatische toekenning daarvan versterkt worden. Dat kan zeker een stap vooruit zijn.

³ Art. 56sexies algemene kinderbijslagwet.

⁴ <http://onderwijs.vlaanderen.be/nl/ouders/kosten-en-schooltoelagen/schooltoelagen/kom-ik-in-aanmerking/nationaliteit-belg-of-gelijkgesteld>

Zelfstandige toegang voor minderjarigen

Zolang er een vorm van administratieve procedure nodig is, pleit het Kinderrechtencommissariaat ervoor dat ook minderjarigen – als dat nodig is – zelf kinderbijslag en eventuele toeslagen kunnen aanvragen. Zo wordt de logica ‘recht van het kind’ doorgetrokken naar de procedure om toegang te krijgen tot dit recht. Op dit moment is een minderjarige nog sterk afhankelijk van administratieve stappen die enkel bepaalde volwassenen kunnen zetten. Bijvoorbeeld jongeren die in een instelling verblijven, kregen hierdoor in sommige gevallen geen toegang tot kinderbijslag, zo blijkt uit signalen bij de Klachtenlijn.

Geen recht op kinderbijslag omdat ouders niet werken

Een jongere is geplaatst in een instelling en is daar sinds enkele jaren gedomicilieerd. De ouders hadden geen officieel adres. De jeugdrechtbank besliste dat één derde van de kinderbijslag op een spaarrekening van de jongere moest komen. Maar nu blijkt dat er al enkele jaren geen kinderbijslag meer is uitbetaald. De ouders zijn geen rechthebbenden meer om kinderbijslag via arbeid te ontvangen. Daarom werd het dossier overgedragen naar de gewaarborgde kinderbijslag. Maar die uitbetaling werd gestopt omdat één van de voorwaarden is dat er rechthebbenden moeten zijn. Noch de ouders, noch de minderjarige zijn rechthebbenden omdat het kind niet thuis gedomicilieerd is. De voorziening waar het wel gedomicilieerd is, kan geen rechthebbende zijn.

In bepaalde situaties, bijvoorbeeld voor een eigen kind, kan de minderjarige rechtstreeks zelf de kinderbijslag ontvangen. Gezien de conceptnota hierover niets vermeldt, gaan we ervan uit dat de bestaande mogelijkheden blijven bestaan.

2. Groeipakket versterken als instrument tegen kinderarmoede

Op het vlak van sociale toeslagen (tweede pijler) kiest de Vlaamse Regering voor meer eenvoud:

- Er zijn minder verschillende categorieën gezinnen die in aanmerking komen voor een sociale toeslag. In plaats van categorieën zoals ‘werkloos’, ‘arbeidsongeschikt’ of ‘eenoudergezin’, geldt enkel nog het inkomen als criterium.
- Er wordt met twee inkomensgrenzen gewerkt voor het toekennen van de sociale toeslag (29.000€ en 60.000€), waarvan de hoogste grens alleen geldt voor gezinnen met 3 of meer kinderen.
- Er zijn minder verschillende bedragen. Het basisbedrag per kind blijft hetzelfde, ongeacht leeftijd of rang. Ook de sociale verhoging van de vroegere rang- en leeftijdstoelagen verdwijnt daarmee. Het groeipakket voorziet als sociale toeslag nog maar drie bedragen (50€, 60€ of 80€ per maand). Ook de jaarlijkse universele participatietoelage (de huidige ‘schoolpremie’) is niet langer sociaal gemoduleerd.

2.1. Kies inkomensgrenzen die maatwerk mogelijk maken

De keerzijde van het beperkte aantal inkomenscategorieën en de beperkte vorm van gezinsmodulering is dat er minder maatwerk mogelijk is. Dit risico is des te groter in het licht van de geplande onderlinge afstemming tussen de sociale toeslag, de huidige schooltoelage en de bijdragen in de inkomensgerelateerde kinderopvang. Beide laatstgenoemde systemen zijn momenteel sterk gedifferentieerd, waardoor ze maatwerk kunnen bieden in

verhouding tot draagkracht van gezinnen. De conceptnota stelt een afstemming van begrippen en inkomensgrenzen in het vooruitzicht.

Het Kinderrechtencommissariaat pleit voor een gedifferentieerde ondersteuning van gezinnen in het gehele groeipakket. Draagkracht van gezinnen kan niet herleid worden tot één of twee inkomensgrenzen en twee gezinsvormen. Er moet vermeden worden dat een gezin bij een beperkte stijging van het gezinsinkomen in één keer een pak ondersteuning verliest. Met de technologie die vandaag beschikbaar is, hoeft vereenvoudiging geenszins minder fijnmazigheid in te houden.

We pleiten er dan ook voor om zeker de graduele aanpak van schooltoelage en inkomensgerelateerde kinderopvang te behouden, en te onderzoeken of meer differentiatie in de inkomensgrenzen, ondersteuningsbedragen en gezinsmodulatie van de sociale toeslagen in de tweede pijler is aangewezen.

Tot slot is het evident dat het uitgewerkte inkomensbegrip zo accuraat mogelijk de draagkracht van gezinnen benadert.

2.2. Ga voor sterkere daling kinderarmoedecijfers

Uit internationaal onderzoek blijkt een sterk verband tussen gerichte investeringen in kinderbijslag en vermindering van kinderarmoede.⁵ Het bestaande Belgische systeem realiseert een betekenisvolle impact op kinderarmoede, maar scoort minder goed dan andere landen met een vergelijkbaar welvaartsniveau. Het moet dus mogelijk zijn om de uitgaven voor kinderbijslag doelmatiger in te zetten in de strijd tegen kinderarmoede. De Vlaamse Regering nam zich in het regeerakkoord voor om alle nieuwe bevoegdheden maximaal in te zetten voor armoedebestrijding.⁶

Het Kinderrechtencommissariaat verwacht daarom dat de hervorming resulteert in een substantiële algemene daling van de kinderarmoede. Het momenteel grotere armoederisico voor eenoudergezinnen en voor grote gezinnen moet in verhouding sterker verminderen, in de richting van het Vlaamse gemiddelde.

Volgens de conceptnota van de Vlaamse Regering zal de gemiddelde kinderarmoede door het nieuw systeem met amper 1 procentpunt dalen (van 11,2% naar 10,3%). Voor het Kinderrechtencommissariaat is dat onvoldoende. Het armoederisico voor eenoudergezinnen en voor gezinnen met vier of meer kinderen, blijft meer dan het dubbele van het Vlaamse gemiddelde. Maar er is nog onduidelijkheid over de cijfers: mogelijk zijn ze slechter, mogelijk zijn ze beter.

2.3. Een grondige armoedetoets

Daarom is de aangekondigde armoedetoets een heel belangrijke stap in het beleidsproces. De armoedetoets maakt een analyse van de impact van de gehele hervorming op kinderarmoede en becijfert die via simulaties.

Vragen zijn bijvoorbeeld:

- Hoeveel gezinnen evolueren onder of boven de armoededrempel?
- Hoe diep duiken gezinnen onder de armoededrempel?

⁵ M. VANDENBROECK & W. VAN LANCKER, *Een tweesporenbeleid inzake kinderarmoede*. VLAS-Studies 14, 2014, Antwerpen, Vlaams Armoedesteunpunt, 34p.

⁶ Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019, p.153.

- Welke verschillen zijn er tussen gezinnen naargelang van het aantal kinderen, hun leeftijd en schoolniveau en het aantal ouders?
- Welke verschillen zijn er naargelang van het gezinsinkomen? Wat zijn de effecten van de geplande inkomensgrenzen voor sociale toeslagen?
- Is er in de sociale toeslag van de 2^{de} pijler meer differentiatie aangewezen?
- Welke resultaten zijn er op lange termijn en welke in de verschillende fasen van de overgangsperiode?
- Wat betekent de hervorming voor gezinnen die deels in het oude en deels in het nieuw systeem zullen zitten? Zijn de voorziene overgangsmaatregelen voor hen toereikend?
- Welke opties zijn er om de resultaten van de armoedebestrijding te versterken?
- Wat betekent de reorganisatie van de uitbetaling voor de toegankelijkheid?

Als blijkt dat de kinderarmoede niet substantieel daalt of dat het momenteel veel grotere armoederisico voor eenoudergezinnen en voor grote gezinnen niet sterker vermindert, moet de regering het groeipakket bijsturen.

2.4. Impact blijven monitoren

Ook op lange termijn moet het nieuwe systeem positieve effecten blijven realiseren inzake kinderarmoedebestrijding. Hoe uitgekiend de simulaties in het kader van de armoedetoets ook mogen zijn, ze zullen nooit precies kunnen voorspellen hoe gezinnen en hun armoederisico de komende decennia evolueren. Daarom is het belangrijk om bij de implementatie monitoring en tussentijdse evaluaties te voorzien. Zo kan men zicht houden op de reële impact. Die opvolging wordt best ingeschreven in de regelgeving.

Continuïteit van het systeem is belangrijk, maar gerichte bijsturing moet mogelijk zijn als dat echt nodig blijkt.

Voor een duurzame impact op armoedebestrijding moeten de bedragen toereikend en welvaartsvast zijn. Een automatische indexering van zowel basisbedragen als van toeslagen én inkomensgrenzen lijkt ons daarvoor de beste garantie. Ook hiervoor vragen we decretale garanties.

3. Zorgtoeslag: behoud wat werkt

3.1. Meer duidelijkheid over de toekomst

Voor kinderen met bijzondere zorgnoden (beperking of aandoening) behoudt de conceptnota de bestaande regeling van een verhoogde kinderbijslag. De motivatie is dat een hogere zorgnood ook hogere opvoedingskosten met zich brengt. Dat is zeker het geval als de ouders een kind met bijzondere zorgnoden zoveel mogelijk willen laten participeren aan de samenleving.

Wel zal op termijn de attestering voor de verhoogde tegemoetkoming afgestemd worden op het inschalingsstelsel binnen de Vlaamse sociale bescherming. De conceptnota maakt niet duidelijk wat daarvan de consequenties zouden zijn voor gezinnen met kinderen met een beperking. Omwille van de transparantie vraagt het Kinderrechtencommissariaat dat de regering daar meer duidelijkheid over verschaft.

3.2. Blijf biologische ouders ondersteunen bij plaatsing

Volgens de huidige regelgeving ontvangen de pleegouders in zowel de perspectiefbiedende als perspectiefzoekende pleegzorg de volledige kinderbijslag voor kinderen die bij hen verblijven. Gezien de conceptnota hierover niets vermeldt, gaan we ervan uit dat dat zo blijft.

De conceptnota voorziet daarbovenop – en naast de bestaande pleegzorgvergoeding⁷ – een nieuwe zorgtoeslag voor pleegouders in perspectiefbiedende pleegzorg.

Pleegzorgtoeslag

‘Een forfaitaire toeslag van 61 euro wordt toegekend in situaties waarin een kind geplaatst is in een pleeggezin. Dit wordt volledig aan de pleegouder toegekend als het gaat om perspectiefbiedende pleegzorg (= pleegzorg met een continu en langdurig karakter).’
(conceptnota p.10)

Uit de overgangsmaatregelen begrijpen we dat deze premie *in de plaats komt* van de bestaande toeslag voor biologische ouders. Op dit moment kunnen biologische ouders de toeslag ontvangen op voorwaarde dat ze contact met hun kind houden en om hen daarin te ondersteunen.⁸

Overgangsmaatregel

‘De premie voor pleegzorg toegekend voor 1 januari 2019 blijft behouden bij de biologische ouders. Indien er een pleegkind gemeld wordt door een dienst pleegzorg na 1 januari 2019, wordt dit toegekend aan het pleeggezin, in het geval van perspectief biedende pleegzorg.’
(conceptnota p.20)

Het Kinderrechtencommissariaat heeft ernstige bezwaren tegen het afschaffen van de toeslag die de biologische ouder in staat moet stellen om de band met zijn kind te behouden. De ouder kan de beperkte toeslag bijvoorbeeld gebruiken voor vervoerskosten, een traktatie of uitstap.

De mogelijkheid om ook bij plaatsing de band tussen ouder en kind te blijven onderhouden is vanuit kinderrechtenperspectief heel belangrijk. Ook bij langdurige plaatsing. Het kinderrechtenverdrag bepaalt dat een kind dat wordt gescheiden van zijn ouders, het recht heeft om contact met beide ouders te onderhouden, tenzij dit in strijd is met het belang van het kind.⁹

Ook de VN-Richtlijnen over alternatieve zorg¹⁰ benadrukken het belang van contact met onder meer de (biologische) ouders van het kind.

Contacten aanmoedigen en faciliteren

‘Wanneer een kind in de alternatieve zorg wordt geplaatst moet contact met zijn/haar familie, alsook met andere personen die dicht bij hem of haar staan, zoals vrienden, buren en eerdere verzorgers, aangemoedigd en gefaciliteerd worden, in overeenstemming met de bescherming en het belang van het kind. Het kind moet toegang hebben tot informatie over de

⁷ Bedragen pleegzorgvergoeding: <http://www.pleegzorgvlaanderen.be/ik-ben/pleeggezin/financi%C3%ABn-en-regelingen>

⁸ Art. 70ter Kinderbijslagwet.

⁹ Art. 9 kinderrechtenverdrag.

¹⁰ VN-Resolutie van 24 februari 2010 ‘Guidelines for the Alternative Care for Children’, UN Doc. A/RES/64/142 (2010), te raadplegen op http://www.unicef.org/protection/alternative_care_Guidelines-English.pdf

situatie van zijn/haar familieleden indien hij/zij geen contact met hen heeft.’

(VN-Richtlijnen over alternatieve zorg, §81)

Belevingsonderzoek¹¹ bevestigt dat bijna alle pleegkinderen aangeven het contact met hun ouder of ouders te willen behouden of herstellen. Zelfs al is dat vaak confronterend en loopt het niet van een leien dakje. Daarnaast missen ze broers en zussen, die nog thuis wonen of elders zijn geplaatst.

Verder benadrukken de VN-richtlijnen onder meer in onderstaande passage dat staten alles moeten doen om te vermijden dat armoede leidt tot plaatsing of terugkeer verhindert.

Armoede mag terugkeer niet verhinderen

‘Financiële en materiële armoede, of omstandigheden die direct en uitsluitend aan dergelijke armoede te wijten zijn, mogen nooit de enige motivering zijn om een kind bij zijn ouders weg te halen, het op te nemen in de alternatieve zorg, of zijn/haar terugplaatsing te verhinderen, maar moeten worden beschouwd als een signaal dat het gezin behoefte heeft aan passende ondersteuning.’

(VN-Richtlijnen over alternatieve zorg, §15)

We weten dat gezinnen in armoede in België een veel groter risico lopen op plaatsing buiten het gezin.¹² Een financiële ondersteuning is zeker voor die ouders vaak onmisbaar om de band met hun geplaatst kind te onderhouden. Het afschaffen van die ondersteuning zou een stap achteruit zijn.

Deze redenering geldt niet alleen voor de perspectiefbiedende pleegzorg. Ook bij plaatsing in andere vormen van pleegzorg of in een instelling is het belangrijk dat de biologische ouder zoveel mogelijk een band kan houden met het kind. Zeker met het oog op een terugkeer naar het gezin van zodra dat mogelijk is. Momenteel kan de persoon die het kind voor de plaatsing in een instelling opvoedde een derde van de kinderbijslag blijven ontvangen om contact met het kind te houden. De conceptnota vermeldt hier niets over, we gaan er dus van uit en hopen dat deze regeling behouden blijft. Hier geldt dezelfde argumentatie als hierboven uiteengezet.

4. Participatietoeslag: vereenvoudig en focus op participatie

Via de derde pijler wil de Vlaamse Regering de participatie van kinderen aan kinderopvang en onderwijs promoten. De derde pijler bestaat uit verschillende onderdelen:

- De kinderopvangtoeslag
- De universele participatietoeslag (jaarlijkse premie, gebaseerd op huidige jaarlijkse bijslag of ‘schoolpremie’ binnen de kinderbijslag)
- De selectieve participatietoeslag onderwijs (huidige schooltoelage).

Ook het Kinderrechtencommissariaat vindt deelname van kinderen aan (kleuter)onderwijs en kinderopvang heel belangrijk. We scharen ons volmondig achter de doelstelling. We schuiven wel enkele bedenkingen naar voor bij de uitwerking binnen het groeipakket.

¹¹ H. GRIETENS, *Kleine stemmen, grote verhalen!?* Over pleegkinderen in orthopedagogisch onderzoek, Antwerpen, Garant, 2011, 54 p.

¹² Zie bijvoorbeeld: M. BOUVERNE-DE BIE, J. IMPENS, S. WILLEMS, S. DE VISSCHER, I. DELENS-RAVIER, Y. ROSSEEL, *Een link tussen leven in armoede en maatregelen bijzondere jeugdbijstand?*, Gent, Academia Press, 2010, 134p.

4.1. Vervang kinderopvangtoeslag door directe subsidies aan kinderopvang

Het groeipakket voert een kinderopvangtoeslag in. Ouders die een beroep doen op kinderopvanginitiatieven in trap 0 of 1, waar aanbieders de prijs vrij bepalen, ontvangen 3,17 euro per dag aanwezigheid in de opvang. De Vlaamse Regering wil hiermee het gebruik van de kinderopvang in dit type voorzieningen stimuleren en de leefbaarheid van die voorzieningen versterken. Het budget daarvoor wordt geraamd op 13,9 miljoen euro.

Vraag ouders niet om subsidie voor te schieten

Voor het Kinderrechtencommissariaat is kinderopvang een basisvoorziening voor kinderen en hun ouders.¹³ Er moet een voldoende, betaalbaar, toegankelijk en kwaliteitsvol aanbod zijn voor alle gezinnen. Een coherent beleid moet zowel gezinnen als voorzieningen hiertoe ondersteunen.

Vanuit dit oogpunt lijkt het ons niet aangewezen om één heel specifieke ondersteuningsmaatregel voor één type van kinderopvang onder te brengen in het 'groeipakket' en zo te isoleren uit het algemene beleid van voorschoolse kinderopvang. We vinden het ook niet correct om middelen uit de kinderbijslag in te zetten voor iets wat eigenlijk een vorm van indirecte subsidiëring van (een deelsector binnen) een basisvoorziening is.

De praktische verrekening is bovendien omslachtig: de kinderopvangdiensten in trap 0 of 1 (of desnoods de ouders zelf) moeten maandelijks facturen doorsturen naar de instellingen die de kinderbijslag uitbetalen. Vanuit transparantie-oogpunt kan de Vlaamse overheid beter rechtstreeks de betrokken kinderopvangdiensten subsidiëren zonder dat de ouders die subsidie eerst moeten voorschieten.

Binnen het beleidsdomein Welzijn loopt al een traject gericht op toegankelijkheid en leefbaarheid van de sector.¹⁴ Het is niet duidelijk hoe deze geplande maatregel zich verhoudt tegenover dit traject.

Selectieve maatregelen: voor kwetsbare gezinnen

Een van de uitgangspunten van de hervorming was om maximaal te kiezen voor een gelijke basiskinderbijslag voor alle kinderen. Daarnaast zouden er toeslagen komen voor kwetsbare groepen: kinderen met bijzondere zorgnoden, wezen en kinderen in armoede.

De kinderopvangtoeslag is een selectieve maatregel. De toeslag is enkel voor ouders die gebruik maken van een bepaald type kinderopvang. Gezien de aanbieders van die opvang de tarieven vrij bepalen, kunnen we aannemen dat het niet om de meest kwetsbare gezinnen gaat. Het is dus een selectieve maatregel die niet samenhangt met kenmerken van kwetsbaarheid. Het Kinderrechtencommissariaat pleit ervoor om selectiviteit in maatregelen maximaal in te zetten ten voordele van de meest kwetsbare groepen.

Zoals gezegd, voor de noden van kinderopvanginitiatieven in trap 0 of 1, kan de Vlaamse Regering beter oplossingen zoeken in het algemene beleid rond voorschoolse kinderopvang en binnen het budget dat ze daarvoor voorziet.

¹³ KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT, Advies *Opvang voor kinderen van 0-3 jaar als basisvoorziening*, 2007-2008/5, www.kinderrechtencommissariaat.be - Adviezen en Standpunten

¹⁴ Beleidsbrief Welzijn, Volksgezondheid en Gezin 2015-2016, p. 46-47. <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2015-2016/g506-1.pdf>

4.2. Maak universele participatietoeslag transparanter

De universele participatietoeslag is een toeslag die alle kinderen zouden krijgen ter ondersteuning en ter stimulering van deelname aan kinderopvang en onderwijs. Ze is in wezen de opvolger van wat nu de 'jaarlijkse bijslag' binnen de kinderbijslag is (ook wel 'schoolpremie' genoemd). Die 'jaarlijkse bijslag' is bedoeld om de extra kosten te helpen dekken bij de start van het nieuwe schooljaar.¹⁵

Met uitzondering van de 2 x 150 euro per jaar die alle drie- en vierjarigen met het groeipakket zouden krijgen als ze ingeschreven zijn in een erkende kleuterschool én regelmatig schoolgaan, zouden voor de overige leeftijds-categorieën voor de universele participatietoeslag geen voorwaarden gelden. Dat vernamen we in een mondelinge toelichting bij de conceptnota door vertegenwoordigers van de kabinetten Welzijn en Onderwijs.¹⁶ De conceptnota zelf is daar helemaal niet zo duidelijk over. Maar het lijkt er dus op dat de universele participatietoeslag een tweeslachtig iets is: voor één leeftijdscategorie zou ze voorwaardelijk zijn, voor andere leeftijden niet.

Ook de bedragen tonen een tweeslachtigheid, met aan de ene kant een gestaag met de leeftijd stijgende, gegarandeerde maar beperkte toeslag (van 20 naar 60 euro per jaar), waaruit dan twee pieken van 2 keer 150 euro steken, die 2 keer 0 euro kunnen worden voor wie niet of onregelmatig naar school gaat.

Geen aparte regeling voor drie- en vierjarigen

De idee om (voldoende) schoolgaan als voorwaarde te stellen, stoelt volgens de conceptnota op de vaststelling dat niet of onvoldoende regelmatig naar de kleuterschool gaan aan de basis ligt van een vermijdbare, bijkomende ontwikkelingsachterstand op latere leeftijd. Aanwijzingen daarvoor vinden we niet alleen in de internationale onderzoeksliteratuur maar ook in de resultaten van een recente longitudinale analyse op de populatiegegevens van geboortear 2006 door het departement Onderwijs.¹⁷

Waarom universeel?

De conceptnota geeft aan dat slechts een beperkte groep kleuters niet of onvoldoende vaak naar school gaat en daardoor een te vermijden bijkomend risico op ontwikkelingsachterstand loopt. Van de driejarigen is 1,5% niet in een school ingeschreven. Goed 3% is onvoldoende aanwezig.

Die niet- of onvoldoende participerende kleuters, zo vervolgt de conceptnota, vinden we vooral terug bij de sociaal zwakkere groepen: gezinnen met een laag inkomen, of waar de moeder geen diploma secundair onderwijs haalde, of waar ze thuis geen Nederlands spreken.

De hoger vernoemde longitudinale analyse van het departement Onderwijs geeft meer details.

¹⁵ Zie: <http://vlaanderen.famifed.be/nl/gezinnen/kinderbijslagen-en-toeslagen/jaarlijkse-bijslag-schoolpremie>. De huidige 'schoolpremie' bestaat trouwens ook voor kinderen van 0 tot 2 jaar. Voor die leeftijdsgroep bedraagt ze momenteel 20,40 Euro per jaar (28,16 Euro voor kinderen die een sociale toeslag krijgen).

¹⁶ Mondelinge toelichting gegeven door de heer Joris Meganck (kabinet Welzijn) en mevr. Sophie Landuyt (kabinet Onderwijs) tijdens een bijeenkomst op de Vlor op 22 juni 2016.

¹⁷ Vlaamse overheid – Ministerie van Onderwijs - departement – afdeling BDK (2015), Kleuterparticipatie: inschrijvingen en aanwezigheden – kwantitatief, Brussel: Ministerie van Onderwijs.

Onvoldoende participatie vooral bij kansarme kleuters

Van de kinderen die op geen enkele kansarmoede-indicator aantikken, is slechts 0,5% (op 4 jaar) tot 0,8% (op 3 jaar) niet ingeschreven en 1,2% (4 jaar) tot 2,4% (3 jaar) onvoldoende aanwezig. Bij de kinderen die wel aantikken op één of meer kansarmoede-indicatoren lopen die percentages op tot bijna 5% (niet-ingeschreven op 3 jaar) en 9,5% (niet voldoende aanwezig op de leeftijd van 3 jaar). Bij de kinderen die op 2 of meer indicatoren aantikken, loopt die onvoldoende aanwezigheidsgraad zelfs op tot 15%. De absolute aantallen niet-ingeschreven of onvoldoende aanwezige kinderen liggen bij de kansarme kleuters op de leeftijd van drie en vier jaar 3 tot 5 keer zo hoog als bij de niet-kansarme kleuters.

Bovendien blijkt uit datzelfde rapport dat ook de effecten van participatie aan onderwijs sterker zijn bij kansarme kleuters.

Effecten van schoolgaan groter bij kansarme kleuters

Bij kleuters die wel aantikken op de kenmerken 'laag opgeleide moeder' en/of 'thuis taal niet-Nederlands' daalt de kans op schoolse achterstand tegen de leeftijd van negen jaar van 35,2% (bij onvoldoende aanwezigheid vanaf 3 jaar) naar 21,7% (bij voldoende aanwezigheid vanaf 3 jaar). Bij kinderen die op geen van beide kenmerken aantikken daalt die kans op achterstand van 13,1% naar 6,3%. Gerekend in het aandeel kinderen dat wel of niet achterstand oploopt, ligt het effect bij de kansarme kleuters dus dubbel zo hoog. In absolute aantallen blijken de verschillen nog groter.

De nood stelt zich dus vooral bij een beperkte, maar vooral erg selecte groep kleuters. Waarom de regering dan opteert om jaarlijks 21 miljoen euro te voorzien om aan alle schoollopende drie- en vierjarige kleuters een flink grotere toeslag van 2 x 150 euro toe te kennen, is niet duidelijk. Het lijkt (kosten-)effectiever en ook transparanter te zijn om die extra stimulans bij de selectieve participatietoeslag op te nemen. Of om het budget te besteden aan begeleidende maatregelen om drempels weg te werken die het schoolgaan van die kinderen afremmen. Op die manier zou men ook voorkomen dat de voorwaardelijkheid (die in de huidige regeling alleen voor de schooltoelage geldt) op een wat slinkse manier het stelsel van de kinderbijslag binnensluipt.

Waarom niet voor de vijfjarigen?

Het oogt ook vreemd dat de conceptnota het hogere bedrag van 2 x 150 euro alleen voorziet voor drie- en vierjarigen en dat voor vijfjarige kleuters de universele participatietoeslag terugvalt op de 35 euro per jaar die verder voor lagere schoolkinderen geldt. Toegegeven, het klopt dat uit de cijfers van het departement Onderwijs naar voren komt dat niet-ingeschreven zijn en onvoldoende aanwezigheid (ook bij de kansarme kleuters) hoger ligt op drie en op vier jaar dan op de leeftijd van vijf jaar. Maar het hoger aangehaalde longitudinale populatie-onderzoek naar kleuterparticipatie brengt ons ook twee andere relevante vaststellingen.

- Kleuters die voldoende aanwezig zijn op de leeftijd van drie of vier jaar, zijn niet automatisch voldoende aanwezig op vijf jaar. Dat komt wellicht mee doordat het criterium voor 'voldoende aanwezig' scherper is voor oudere kleuters. Wie als vierjarige 185 halve dagen op school is, geldt als 'voldoende aanwezig'. Eénzelfde aantal halve dagen aanwezigheid telt op de leeftijd van vijf jaar niet als voldoende. Daar ligt de grens momenteel op 220 halve dagen.
- Het effect (en dus ook het belang) van schoolgaan wordt groter naarmate een kleuter dichter bij het eerste leerjaar komt.

Effect van kleuterparticipatie grootst bij vijfjarigen

De effecten (in termen van bijkomende kans op ontwikkelingsachterstand) van niet-ingeschreven zijn of onvoldoende aanwezig zijn blijken op de leeftijd van vijf jaar groter te zijn dan op de leeftijd van drie of vier jaar. Ter illustratie: Een kind van Belgische nationaliteit dat op de leeftijd van 3 jaar onvoldoende aanwezig is, maakt tegen dat het negen jaar is (als het normaliter al in het derde leerjaar zou zitten), 31% kans op schoolse achterstand. Een kind van Belgische nationaliteit dat op de leeftijd van 5 jaar onvoldoende aanwezig is, maakt vier jaar later 47% kans op schoolse achterstand. Hoe dicht er een kind bij het eerste leerjaar komt, hoe belangrijker kleuterparticipatie dus wordt.

Onduidelijkheid over concrete uitwerking

Evenmin is duidelijk hoe de Vlaamse Regering die voorwaardelijkheid concreet denkt uit te werken. Maar daar komen we op terug, bij de bespreking van de selectieve participatietoeslag.

Hou het eenvoudig - zonder voorwaarden

Ons pleidooi hier: hou voor de universele participatietoeslag een eenvoudige, transparante lijn aan en hou ze volledig onvoorwaardelijk, voor alle leeftijden. Plaats de universele participatietoeslag voor drie- en vierjarigen in één (opgaande) lijn met de toeslag voor de andere leeftijden.

Eigenlijk een beperkte leeftijdstoelage

Voor die andere leeftijden voorziet de conceptnota een jaarlijkse universele (en wellicht dus onvoorwaardelijke) participatietoeslag van 20 euro (0 tot 2 jaar), 35 euro (5 tot 11 jaar), 50 euro (12 tot 17 jaar) of 60 euro (18 tot 24 jaar). Als je ook de toeslag voor de drie- en vierjarigen in die lijn zou inpassen, is wat je overhoudt eigenlijk een pure leeftijdstoelage. Zij het dan een veel kleinere dan wat de huidige kinderbijslag aan maandelijkse leeftijdstoelage voorziet. De conceptnota relateert dit luik ook uitdrukkelijk aan 'de stijgende kosten die er zijn naarmate de leeftijd van kinderen/jongeren toeneemt' (p. 12). Door het ook simpelweg een leeftijdstoelage te noemen, zou je de pijler van de participatietoelagen kunnen beperken tot de selectieve participatietoeslag en daardoor een stuk eenvoudiger en transparanter maken.

Beperkte bedragen

Of met bedragen van die omvang op een betekenisvolle wijze tegemoet gekomen kan worden aan de stijging van de opvoedingskosten naarmate kinderen ouder worden, is nog wel de vraag. Maar evengoed kun je je afvragen welke stimulans tot gebruik van kinderopvang wezenlijk kan uitgaan van een toeslag van 20 euro per jaar. Of van 50 euro per jaar om je tiener van spijbelen af te houden. Naast het gegeven dat de universele participatietoeslag gezien moet worden als de opvolger van de huidige (ook al onvoorwaardelijke) schoolpremie bij de kinderbijslag, haalde het kabinet Welzijn trouwens de beperkte omvang van de bedragen (20 tot 60 euro per jaar) aan als reden om geen voorwaarden te stellen.¹⁸ Alleen al het controleren of de voorwaarden vervuld zijn of werden, zou meer kosten dan een terugvordering ooit zou opbrengen, luidde de redenering.

Maak het rechtlijnig en onvoorwaardelijk

Dit is geen pleidooi om wat in de conceptnota 'universele participatietoeslag' heet, geheel en al af te schaffen. We adviseren wel: maak ze rechtlijniger en volledig onvoorwaardelijk.

¹⁸ Mondelinge toelichting gegeven door de heer Joris Meganck (kabinet Welzijn) en mevr. Sophie Landuyt (kabinet Onderwijs) tijdens een bijeenkomst op de Vlor op 22 juni 2016.

4.3. Effectieve en stimulerende selectieve participatietoelage

Schooltoelage: doelgroep behouden én inkantelen

De huidige – inkomensafhankelijke – schooltoelagen (voor kleuter-, lager en secundair onderwijs) worden opgenomen in het groeipakket en heten voortaan ‘selectieve participatietoelagen’. In de conceptnota stelt de Vlaamse Regering de doelgroep van huidige schooltoelagen te willen behouden en de inkomensgrenzen zo vast te leggen dat het aandeel gezinnen dat ervan kan genieten, zeker niet daalt. We waarderen dit uitgangspunt, maar zitten nog met vragen over de concrete uitwerking.

Voordelen van de ‘inkanteling’

Een integratie van de schooltoelagen in het groeipakket biedt potentieel veel voordelen, zowel voor de overheid als voor de ouders en andere actoren.

Meer automatische toekenning – minder non-take up

Voor de toekenning van de sociale toeslag zijn de inkomensgegevens van de gezinnen al bekend bij de betrokken administratie. Een (meer) volledige automatische toekenning van wat nu nog schooltoelage heet, komt daardoor in zicht. Voor kwetsbare gezinnen verkleint daarmee de kans dat ze de schooltoelage waar ze recht op hebben, niet krijgen. Scholen en andere actoren zullen niet langer ouders moeten aansporen tijdig een schooltoelage aan te vragen. Potentieel bespaart de inkanteling heel wat mensen een pak werk en biedt ze rechthebbende ouders meer zekerheid.

Meer duidelijkheid vanaf eerste inschrijving in school

Voor scholen zit er potentieel nog een ander voordeel aan vast. Al bij de allereerste inschrijving van een kind dat nog nooit naar school ging, zou de school in principe kunnen weten of het kind na instap een schooltoelage kan krijgen en dus behoort tot de categorie van de ‘indicatorleerlingen’. Dat zou helpen bij het realiseren van de beoogde sociale mix op school.

Een probleem dat zich op dat vlak momenteel stelt, is dat van de zogenaamde ‘vals kansrijke’ peuters. Dat zijn peuters die de school bij de inschrijving moet klasseren als ‘kansrijk’ (‘niet-indicatorleerling’) omdat het gezin op dat moment aan geen van beide actuele criteria voldoet, terwijl de school met quasi zekerheid kan voorspellen dat het gezin na instap van de peuter wel in aanmerking zal komen voor een schooltoelage. Het probleem stelt zich bij kinderen die oudste kind in hun gezin zijn. Omdat de schooltoelage maar aangevraagd (en toegekend) kan worden na de effectieve instap van de kleuter, voldoet zo’n gezin op het moment van de inschrijving per definitie niet aan het criterium ‘het gezin trekt een schooltoelage voor één of meer kinderen in het basis- of secundair onderwijs’. Als ook de mama niet laag opgeleid is, moet de school het kind bij de inschrijving dan als ‘niet-indicatorleerling’ noteren, wel wetende dat dit niet klopt met de sociale realiteit. In sommige wijken in de grote steden bedraagt het aandeel ‘vals kansrijke’ peuters 15% tot 20%. Dat verstoort het mechanisme dat scholen kan helpen een betere sociale mix te realiseren. Met name scholen met veel kansarme kinderen zien zich daardoor soms de kans ontnomen om meer gemengd te worden. Door die ‘vals kansrijke’ peuters zijn zij soms verplicht ‘echt’ kansrijke kinderen te weigeren.

Maar niets is zeker

Maar óf al die voordelen ook werkelijkheid worden, hangt af van de mate waarin de overheid die kansen ook effectief zal benutten. Op minstens twee

vlakken laat de conceptnota enige onduidelijkheid bestaan die de kans vergroot dat die voordelen niet benut zullen kunnen worden.

Welke inkomensgrenzen?

In de conceptnota neemt de Vlaamse Regering zich voor:

Even groot aandeel gezinnen

‘De inkomensgrenzen zullen zo vastgelegd worden dat het aandeel van de populatie dat in aanmerking komt voor een schooltoelage zeker niet daalt.’ (conceptnota p.16)

In principe kan momenteel een kwart van gezinnen (het laagste inkomenskwartiel) een schooltoelage krijgen. Dat aandeel zou dus niet dalen en dat is goed nieuws. Binnen dat kwart van de bevolking zijn de verschillen in armoedegrade wel nog heel groot. En de vraag is hoe met die nieuwe inkomensgrenzen de verdeling binnen dat kwart zal gebeuren. Zal de regering vooral kiezen voor eenvoud of eerder voor maatwerk?

Een vaker aangehaald voordeel¹⁹ van de huidige inkomensgrenzen bij de schooltoelage is het sterk gedifferentieerd karakter. Er zijn maar liefst elf trappen met telkens een minimum- en een maximumgrens. En naargelang van de concrete gezinssituatie (waarbij niet alleen het aantal kinderen telt) en je positie ten aanzien van die minimum- en maximumgrens kun je een gedeeltelijke, een volledige of een uitzonderlijke schooltoelage krijgen. Voor het lager onderwijs varieert het bedrag dat men ontvangt tussen 104,86 en 209,73 euro per jaar. Voor het secundair onderwijs tussen 109,75 en 2284,36 euro per jaar.²⁰ De kans dat een gezin door een kleine stijging van het inkomen, meteen de hele schooltoelage verliest, is daardoor miniem.

Vergelijken we dat met de inkomensgrenzen en gezinsmodulering die de conceptnota voor de sociale toeslag vooropstelt, dan krijgen we een heel ander beeld. Daar zijn maar twee inkomensgrenzen (29.000 en 60.000 euro) en een zeer beperkte vorm van gezinsmodulering die alleen rekening houdt met het aantal kinderen (1 tot 2 kinderen versus 3 of meer kinderen).

Over kleuters die in aanmerking komen voor een selectieve participatietoelage stelt de conceptnota evenwel toch:

Koppeling aan sociale toeslag

‘Deze kleuters zullen vlot kunnen gedetecteerd worden, aangezien ze al in aanmerking zullen komen voor de sociale toeslag binnen de kinderbijslag.’ (conceptnota p.17)

Gelet op de hoger genoemde verschillen in inkomensgrenzen en gezinsmodulering is dat dus nog maar de vraag. Ofwel behoudt de Vlaamse overheid de bestaande inkomensgrenzen (en dus de doelgroep) van de huidige schooltoelage, maar dan zal die automatische toekenning meer rekenwerk vragen. En dan is het nog maar de vraag vanaf wanneer (welke leeftijd van het kind) de verantwoordelijke instantie dat extra rekenwerk zal doen. Ofwel maakt men er echt één systeem van, met dezelfde inkomensgrenzen en gezinsmodulering (de eenvoudigste optie). Een meer gedifferentieerd systeem zoals nu voor de schooltoelage bestaat, lijkt ons in dat laatste geval wenselijker.

Men zal dus moeten kiezen: echt integreren of behouden wat is. Zoals het nu in de conceptnota voorgesteld wordt, lijkt ons van een echte integratie niet echt sprake.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld het advies van de SERV, *Advies Conceptnota ‘Voor elk kind en elk gezin een groeipakket op maat’*, 12 juli 2016. <http://www.serv.be/serv/publicatie/advies-conceptnota-groeipakket-op-maat>

²⁰ <http://onderwijs.vlaanderen.be/nl/hoeveel-bedraagt-de-schooltoelage>

Welke Leeftijdsgrenzen?

Voor de huidige schooltoelage gelden andere bedragen en rekenregels naargelang van het onderwijsniveau: kleuter-, lager of secundair onderwijs. De conceptnota is daarover niet echt duidelijk: in de titels en in de tabellen in deel V spreekt ze ook van die onderwijsniveaus. In de tekst hanteren de auteurs dan weer de leeftijdsgrenzen die traditioneel bij de kinderbijslag gelden: 0-2 jaar, 3-5 jaar, 6-11 jaar, 12-17 jaar, enz.

Dat is heel verwarrend. We hopen dat de overheid er bij het verder uitwerken van de conceptnota rekening mee houdt dat:

- kinderen al van 2,5 jaar kunnen instappen in het kleuteronderwijs,
- sommige kinderen al op 5 jaar naar het lager onderwijs gaan en anderen pas op 7 jaar,
- de leeftijd van de overstap naar het secundair ook kan variëren tussen 11 en 14 jaar,
- sommige jongeren op hun 18^e en 19^e (of ouder) nog in het secundair onderwijs school lopen.

Ook hier is de vraag: betekent de inkanteling dat men voor de selectieve participatietoelage voortaan de leeftijdsgrenzen van de universele participatietoelage zal hanteren? Of zal men het omgekeerde doen en voor beide toeslagen met het onderwijsniveau rekening houden? Of zal men hier met twee verschillende systemen werken in plaats van ze te integreren? Dat laatste zou dan voor de betrokken ouders het minst transparant zijn. Voor de selectieve participatietoelage gaat onze voorkeur naar het werken met onderwijsniveaus, zoals dat nu ook voor de schooltoelagen gebeurt.

Ouders belonen, niet straffen

De huidige schooltoelage is behalve selectief (naar inkomen) ook voorwaardelijk. Ingeval een kleuter of leerling niet voldoet aan de vooropgestelde aanwezigheidsvoorwaarde, wordt de schooltoelage teruggevorderd.

Precies dat terugvorderen oogst nogal wat kritiek. Eerst wordt een schooltoelage na aanvraag en na controle op de inkomensgrenzen en op het ingeschreven en ingestapt zijn toegekend. Nadien volgt de controle op de aanwezigheid. Daarvoor moet het schooljaar eerst afgelopen zijn. Om billijkheidsredenen wacht men nog het navolgende schooljaar af. Die gegevens moeten ook nog geverifieerd worden. Voor kleuters die op de leeftijd van 3 jaar (en vervolgens ook op 4 jaar) onvoldoende aanwezig waren, komt dat er in de praktijk op neer dat de terugvordering pas gebeurt op het moment dat zij al goed en wel in de derde kleuterklas zitten. Velen van hen gaan tegen dan al regelmatig naar school. De terugvordering achteraf komt dan over als een straf, die weinig of niet participatiebevorderend werkt.

Niet meer terugvorderen?

De conceptnota hanteert zowel het ingeschreven zijn als voldoende aanwezigheid als voorwaarden. Over de vraag hoe we de combinatie van die twee moeten zien, was de minister van Onderwijs, in de plenaire zitting van 1 juni 2016, erg helder. Ze benadrukte dat het niet langer de bedoeling is om achteraf terug te vorderen. In de plaats daarvan zou men de toekenning van 'een volgende schijf' (voor het nieuwe schooljaar) laten afhangen van het voldoende aanwezig geweest zijn in het vorige schooljaar:

Minister Crevits in de plenaire vergadering van 1 juni 2016

'[...] het systeem van studiebeurzen zoals het vandaag bestaat, is gekoppeld aan participatie. Maar daar heb je de omgekeerde beweging: daar kun je ze afnemen als er niet voldoende wordt geparticipeerd. Hier willen we een stimulans geven. We nemen dus niets af. Men krijgt het zodra men het

kindje van 3 jaar inschrijft op school en dan, in de tweede beweging, als er voldoende aanwezigheid geweest is in de eerste kleuterklas en er is een nieuwe inschrijving in de tweede kleuterklas, krijg je de tweede schijf.²¹

De voorwaardelijkheid blijft dus, maar op een wijze die korter op de bal speelt en die aanwezigheid belooft in plaats van afwezigheid af te straffen.

Het Kinderrechtencommissariaat pleitte er al eerder voor om de huidige regeling met terugvorderingen te herbekijken. De piste die de minister van Onderwijs verwoordde, lijkt ons zeker een stap vooruit.

Twee uitbetalingsmomenten?

In de conceptnota lezen we ook wat meer over hoe men dat concreet ziet:

Toekenning op twee momenten

‘Concreet wordt vooropgesteld om ook deze selectieve participatietoeslag op 2 momenten tijdens het schooljaar toe te kennen, nl. bij inschrijving aan de start van het nieuwe schooljaar (in september) en in februari, o.b.v. voldoende aanwezigheidsdagen.’
(conceptnota p.17)

Dat de toekenning op basis van voldoende aanwezigheidsdagen pas in februari kan, lijkt ons logisch. De verwerking van de aanwezigheidsgegevens van vorig schooljaar neemt enige tijd in beslag. Vroeger zal dus niet kunnen.

De toekenning ‘bij inschrijving aan de start van het nieuwe schooljaar’ suggereert echter dat de auteurs aannemen dat een kind elk jaar een inschrijving moet nemen. Dat klopt niet met het huidige inschrijvingsrecht. Dat bepaalt dat een kind in principe in de school ingeschreven blijft tot het normale einde van zijn schooltraject in die school – tenzij de ouders van school veranderen. Je moet je kind dus niet elk schooljaar opnieuw inschrijven.

Bij inschrijving of na instap?

Het inschrijvingsrecht maakt mogelijk dat ouders een kind een half jaar tot – in het geval van laat op jaar geboren peuters – anderhalf jaar voor de effectieve instap in de school kunnen inschrijven. Zeker in steden of LOP-gebieden die met centrale aanmeldingsregisters werken of waar vraag en aanbod naar een plek op school niet goed op elkaar afgestemd zijn, is dat trouwens ook voor het gros van de kinderen het geval.

Het zou de duidelijkheid ten goede komen, mocht men ook in de conceptnota dat onderscheid maken. We gaan ervan uit dat men bedoelt dat de schooltoelage (na eerste aanvraag of bij de eerste toekenning) toegekend wordt op basis van de effectieve instap in het kleuteronderwijs.

Of toch terugvorderen?

Op een andere plaats doet de conceptnota toch weer twijfel ontstaan over terugvorderen:

Ziekte of overmacht

‘Kinderen die omwille van een langdurige ziekte of omwille van overmacht niet kunnen voldoen aan de minimale aanwezigheid op school behouden de participatietoeslag.’
(conceptnota p.15)

Wil dat zeggen dat de anderen ze toch terug moeten geven? Dat er dus toch teruggevorderd zou worden? Of geldt dat enkel voor die voorwaardelijke universele toeslag van 150 euro voor de drie- en vierjarigen? Ook tijdens de

²¹ Zie <https://www.vlaamsparlement.be/plenaire-vergaderingen/1062547/verslag/1063404>

hoger vermelde toelichting door medewerkers van de kabinetten Onderwijs en Welzijn op de Vlor konden we daarover geen duidelijkheid krijgen.

Liever belonen dan straffen

Wij hopen in elk geval dat de overheid zich bij de verdere concrete uitwerking zal richten naar de mondelinge toelichting die de minister van Onderwijs op 1 juni 2016 in het Vlaams Parlement gaf. En dat ze zal opteren voor een regeling waarbij de eerste toekenning en uitbetaling (voor het eerste schooljaar) gebeurt op basis van ingeschreven en ingestapt zijn en in elk van de navolgende schooljaren op basis van voldoende aanwezigheid in het voorgaande schooljaar (en bevestiging van de lopende inschrijving of eventueel nieuwe inschrijving bij schoolverandering). Zonder dat het nog tot een terugvordering moet komen. Zo worden ouders beloond voor voldoende aanwezigheid van hun kinderen op school in plaats van afgestraft voor onvoldoende aanwezigheid.

5. Flankerende maatregelen ter bevordering kleuterparticipatie

De bevordering van kleuterparticipatie neemt in de conceptnota een belangrijke plaats in. Het lijkt ons daarom gepast om in dit advies ook aandacht te besteden aan andere pistes die beleids mensen en onderzoekers naar voor schuiven om kleuterparticipatie te bevorderen.

Regelmatig naar de kleuterschool gaan blijkt een grote positieve invloed te hebben op de latere schoolloopbaan van kinderen en jongeren. Dat geldt in het bijzonder voor kinderen uit maatschappelijk kwetsbare gezinnen. Dat werd al in heel wat onderzoek aangetoond.²² Vanuit die optiek schaart het Kinderrechtencommissariaat zich ten volle achter de pleidooien om kleuterparticipatie te bevorderen. Over het doel – zoveel mogelijk kleuters doen deelnemen aan het kleuteronderwijs – kan, wat ons betreft, geen discussie bestaan. De vraag is: welke zijn de meest geschikte middelen om dat doel te bereiken?

5.1. Geen leerplichtverlaging

Eén piste die de voorbije maanden ter sprake kwam, is de verlaging van de leerplicht tot drie jaar. Dat is een federale bevoegdheid. En het is een aanbeveling die de ‘Commissie voor de transversale aangelegenheden – gemeenschapsbevoegdheden’ van de Senaat formuleerde in zijn ‘Informatieverslag inzake de gezamenlijke aanpak van de strijd tegen de kinderarmoede in ons land’ van 1 februari 2016.²³ Daarin lezen, we onder het kopje ‘Inzetten op voor- en vroegschoolse begeleiding’, als aanbeveling:

‘Voor kinderen vanaf 3 jaar moet er een leerplicht worden ingevoerd. De modaliteiten van deze leerplicht moeten degelijk onderzocht worden en maken voorwerp uit van het maatschappelijk debat.’

De motivatie voor die aanbeveling is wellicht te vinden in de alinea die daaraan voorafgaat:

²² Een overzicht van de onderzoeksliteratuur is onder meer te vinden in het al aangehaalde onderzoeksrapport van de Vlaamse Overheid (2015): Kleuterparticipatie: inschrijvingen en aanwezigheden – kwantitatief, Brussel: Ministerie van Onderwijs.

²³ Belgische Senaat, *Verzoek tot het opstellen van een informatieverslag betreffende de noodzakelijke samenwerking tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten inzake de gezamenlijke aanpak van de strijd tegen kinderarmoede in ons land*, Tekst aangenomen door de Commissie voor de transversale aangelegenheden – gemeenschapsbevoegdheden. Zitting 2015-2016, 1 februari 2016. Wetgevingsstuk nr. 6-162/3. http://senate.be/www/?Mlval=/index_senate&LANG=nl

‘Het is ook belangrijk om ouders te doen inzien dat kinderopvang en zeker het kleuteronderwijs een grote invloed heeft op het leerproces. Vaak vinden kansarme ouders het niet nodig om hun kind naar de kleuterschool te sturen, hoewel het tegendeel waar is.’

Zoals hoger aangegeven, is van de driejarige kleuters die aantikken op één of meer van de kansarmoede-indicatoren die het departement Onderwijs hanteert, 5% niet ingeschreven en 9,5% onvoldoende aanwezig. Die percentages nuanceren de uitspraak dat kansarme ouders ‘vaak’ vinden dat kleuteronderwijs niet nodig is.

Maar de vraag is vooral hoe we ons moeten voorstellen dat een leerplichtverlaging dat resterende aandeel niet of niet voldoende naar school gaande kleuters kan helpen reduceren. Mogen we ervan uitgaan dat een wettelijke verplichting, door het pure bestaan ervan, die ouders wel zal overtuigen van het belang van kleuteronderwijs? Dat van zo’n wettelijke verplichting dus een soort morele autoriteit uitgaat?

Of moeten we rekenen op de sancties die in de wet ingeschreven (zullen) staan? Momenteel voorziet de wet op de leerplicht van 29 juni 1983 sancties die gaan van een geldboete (‘van 1 tot 25 frank voor elke minderjarige’) tot (bij herhaling binnen de twee jaar) een gevangenisstraf van één dag tot één maand. Daarnaast kan de jeugdrechter ook nog een beschermingsmaatregel opleggen. Zou men die sancties ook toepassen ingeval van kleuters die te weinig aanwezig zijn?

Over de modaliteiten zegt de senaatscommissie alleen dat ze die nog nader moeten onderzoeken. We kunnen veronderstellen dat de sancties onder die nog te bepalen modaliteiten vallen. Net zoals de definitie van ‘voldoende aanwezig’. Gaat dat gebeuren zoals nu voor de schooltoelage in het kleuteronderwijs gebeurt? Met een (relatief laag) minimum vereist aantal halve dagen aanwezigheid dat oploopt met de leeftijd van het kind? Of zou men de werkwijze overnemen die momenteel voor leerplichtige leerlingen geldt (tellen van ‘onwettige afwezigheden’, met daarnaast dus ook vormen van ‘wettige afwezigheid’ zoals ziekte, die ouders met ziektebriefjes of andere attesten moeten staven)?

Wat ook de modaliteiten worden, men zal de kosten die eraan verbonden zijn, moeten afwegen tegen de reëel te verwachten effecten. Aan een leerplichtverlaging hangen inderdaad ook kosten, zowel voor ouders als voor de overheid. Als ouders voortaan afwezigheden in de kleuterschool moeten wettigen met ziektebriefjes of andere attesten, dan kost dat niet alleen extra moeite maar ook geld. Voor de overheid geldt: Mensen voor de politierechter of jeugdrechter brengen kost ook geld. Net zoals opgelegde begeleidende beschermingsmaatregelen. In dat verband lijkt het ons aangewezen dat men eerst nagaat of andere maatregelen niet meer kans maken om effectiever én kosteneffectiever te zijn dan een verlaging van de leerplicht. Maatregelen die meer kans maken om echt te werken dragen ook meer bij tot de realisatie van kinderrechten, zoals het recht op onderwijs en het recht op lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling.

5.2. Wel drempelverlagende maatregelen

Wat opvalt in de pleidooien voor een leerplichtverlaging is dat men gebrek aan inzicht of onwil bij de ouders lijkt te zien als de belangrijkste achterliggende oorzaken van de manke onderwijsparticipatie bij die 9,5% kansarme kleuters. Uit de praktijkervaring van de lokale overlegplatforms voor basisonderwijs en uit wetenschappelijk onderzoek komen andere factoren naar voor:

- De capaciteitsdruk in kansarme deelgebieden of wijken in grotere steden maakt dat ouders die geen gebruik maken van het lokale centrale aanmeldingssysteem of die hun kind niet tijdig inschreven, op zoek moeten naar een school die veel verder van huis ligt. Die grotere afstand maakt dan soms dat een kleuter niet of minder vaak naar school gaat.
- De angst van ouders dat hun jonge peuter niet klaar is voor de school of dat de school te weinig oog zal hebben voor de fysieke zorgnoden en het welbevinden van hun kind.

Inzetten op tijdig aanmelden

Illustratief voor de factor ‘capaciteitsdruk’ – en van wat een goede flankerende maatregel is – is dat in Gent tussen 2009-2010 en 2015-2016 het aandeel ingeschreven peuters (die in de kleuterschool kunnen instappen op 2,5 jaar) evolueerde van 95,2% naar 98,3%. Dat gebeurde precies in de periode waarin de centrale aanmeldingsprocedure zijn intrede deed en ook ingeburgerd raakte, mede door gerichte campagnes met speciale aandacht voor wijken met veel kansarme gezinnen en een hoge capaciteitsdruk.²⁴ Tegelijk meldt het Gentse Lokaal Overlegplatform voor het basisonderwijs dat alle (algemene en specifiek op doelgroepen gerichte) campagnes rond aanmelden ten spijt, het nog altijd 10% tot 15% van de Gentse ouders met een peuter die ze als nieuwe instapper zouden kunnen aanmelden, niet bereikt. Hun Antwerpse collega’s rapporteren gelijkaardige cijfers. Hier is dus nog marge voor verbetering.

Inzetten op meer zorg in het kleuteronderwijs

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat de transitie van kinderopvang naar kleuterschool of van thuis naar kleuterschool vooral bij kinderen in maatschappelijk kwetsbare gezinnen vaak erg stresserend verloopt. Niet alleen voor de peuters, maar ook voor hun ouders. En dat niet voor slechts enkele dagen, maar voor een langere periode.²⁵ Dat ouders in zulke situaties vaker geneigd zijn hun kind een dag thuis te houden, valt niet moeilijk te begrijpen. Onderzoekers pleiten er onder meer voor te investeren in wenprocessen – uitgebreider dan de traditionele halve verwelkomingsdag – waarin leerkrachten, ondersteunend personeel, kinderen en ouders elkaar beter kunnen leren kennen en samen verkennen wat het kind nodig heeft.²⁶ Anderen pleiten voor meer ‘zorg’ (‘care’) in peuter- en kleuterklassen, waarmee ze dan niet de ‘leerzorg’ en het ‘zorgcontinuüm’ (bekend van het M-decreet) bedoelen, maar de fysieke en emotionele zorg die jonge kinderen van thuis of vanuit de kinderopvang kennen. Andere, oudere kinderen kunnen daarin ook een belangrijke rol spelen, net zoals de kinderopvang voor en na de schooluren en de infrastructuur van de school (onder meer ruimte om te slapen). Maar ook in de initiële opleiding en de verdere professionalisering van leerkrachten in het kleuteronderwijs blijkt nood aan meer aandacht voor ‘zorg’ bij de jongste kleuters.²⁷

²⁴ Kleuterparticipatie in Gent (2016). Gent: Lokaal Overlegplatform Gent Basisonderwijs. [http://www.lop.be/lop/files/_uploaded/gentbao/kleuterparticipatie_lop\(1\).pdf](http://www.lop.be/lop/files/_uploaded/gentbao/kleuterparticipatie_lop(1).pdf)

²⁵ Zie onder meer VAN LAERE, K., PELEMAN, B. & PULINCKX, R. (2015). De instap een warme opstap? *Kleuters en ik*, 31(4), 3 – 7.

²⁶ BOUCHAT, C., FAVRESSE, C. & MASSON, M. (2014). *La journée d'un enfant en classe d'accueil*. Bruxelles: l'Observatoire de l'Enfant de la Commission communautaire française.

²⁷ VAN LAERE, K., PELEMAN, B., HULPIA, H., BOUDRY, C. & PEETERS, J. (2015). *Educare. Een kwalitatief onderzoek naar het perspectief van ouders, kinderen en medewerkers op de transitie naar de kleuterschool. Onderzoek in opdracht van de Vlaamse Gemeenschapscommissie en bevoegd collegelid Bianca Debaets*, Brussel – Gent: Vlaamse Gemeenschapscommissie – VBJK, Onderzoekscentrum voor de Vernieuwing van Basisvoorzieningen voor Jonge Kinderen.

Flankerende maatregelen onder lokale regie

Uit analyses van Vlaamse cijfers die AgODi verzamelt, blijkt ook nog dat scholen met vergelijkbare hoge percentages (75% tot 100%) indicatorkleuters onderling heel sterk kunnen verschillen in het aandeel kleuters (in de categorieën drie-, vier- en vijfjarigen) dat ‘onvoldoende aanwezig’ scoort. Met percentages die variëren van 5% of minder aan de ene kant tot 20% of zelfs 35% onvoldoend aanwezige kleuters aan de andere kant. Gezien achter een gelijk hoog percentage indicatorleerlingen nog erg grote (sociale en etnisch-culturele) populatieverschillen kunnen schuilgaan, is het aangewezen dat men op lokaal niveau die verschillen nader bekijkt. Maar het is evenzeer aan te raden dat men dan tegelijk net-overschrijdend kijkt naar eventuele verschillen in aanpak door scholen. Gezien die verschillen ook met de lokale context te maken kunnen hebben (buurtkenmerken met inbegrip van armoede- en woonproblematieken) zou het wel eens goed kunnen dat lokaal geregisseerde flankerende maatregelen die ondersteunend zijn voor ouders, scholen en andere actoren die lokaal actief zijn in de zorg voor het jonge kind, meer aarde aan de dijk brengen dan algemene maatregelen zoals een leerplichtverlaging.

Gezien de algemeen al zeer hoge kleuterparticipatiecijfers in Vlaanderen mogen we niet vergeten dat het hier letterlijk gaat om ‘sleutelen in de marge’. Daarvoor sta je best niet te ver af van de concrete lokale context waar de problemen rond kleuterparticipatie zich het scherpst stellen.

5.3. Verder blijven monitoren

Sedert 2007 (het ‘Jaar van de kleuter’) vergelijkt AgODi jaarlijks de gegevens van ingeschreven kleuters (drie-, vier- en vijfjarigen) met het Rijksregister en haalt daaruit welke kleuters die in Vlaanderen wonen in geen enkele Vlaamse school ingeschreven zijn. In samenwerking met Kind en Gezin (voor de driejarigen) en de LOP-deskundigen (voor de vier- en vijfjarigen) worden vervolgens specifieke acties opgezet om die kinderen naar een school toe te leiden. AgODi verzamelt in de leerlingendatabank ook gegevens over de aanwezigheid van kleuters en stelt die – op vraag van het lokale overlegplatform of lokale besturen – op geaggregeerd niveau (gemeente, deelgebieden, scholen) ter beschikking voor verdere analyse en opvolging. Deze gegevensverzameling biedt lokale onderwijsregisseurs een belangrijke bron van informatie voor het ontplooiën van lokale flankerende maatregelen ter verhoging van kleuterparticipatie. Deze monitoring en de stelselmatige verbetering van de kwaliteit van de gegevensverzameling dient de Vlaamse overheid zeker verder te zetten.