

ingediend op **1396** (2021-2022) – Nr. 1
26 augustus 2022 (2021-2022)

Conceptnota voor nieuwe regelgeving

van Celia Groothedde, Johan Danen, Elisabeth Meuleman,
Stijn Bex, Mieke Schauvliege en Jeremie Vaneeckhout

over het bestrijden van armoede in het onderwijs

Inleiding

Volgens cijfers van 2020 groeit een op de zes à zeven jongeren (15,6 procent) in Vlaanderen op in armoede: die kinderen leven dus in een gezin met een inkomen van minder dan 60 procent van het mediaaninkomen volgens de monetaire armoede-indicator. Daar komt nog bij dat de kansarmoede-index van 2021, dat is het percentage kinderen tussen 0 en 3 jaar dat opgroeit in een moeilijke thuis-situatie in Vlaanderen, voor het Vlaamse Gewest 13,7 procent bedraagt. Vooral kinderen die opgroeien in eenoudergezinnen zijn zeer kwetsbaar voor armoede: volgens de laatste cijfers leeft 25,4 procent van de eenoudergezinnen onder de armoedegrens.¹

Kinderen die opgroeien in een gezin met een te laag inkomen doen het algemeen gezien veel minder goed op school. Armoede ontnemt kansen bij kinderen en zorgt voor een inperking van hun ontwikkeling. Als de materiële omstandigheden verbeteren, verbeteren ook de leerprestaties: op die manier kunnen scholen gemakkelijker hun rol van sociale lift op langere termijn opnemen.²

Met deze conceptnota willen de indieners een aantal voorstellen doen om armoede in het onderwijs aan te pakken. Armoede heeft immers een impact op de studiekeuze, schoolkeuze en schoolresultaten. Zo willen ze leerlingen in armoede dezelfde kansen bieden om zich te ontwikkelen, te groeien en te leren. Het onderwijs kan structurele armoede niet oplossen, maar het wordt wel met de gevolgen ervan geconfronteerd. Het onderwijs kan een plek zijn waar armoede pijnlijke en levenslange gevolgen heeft of het kan juist als een sociale lift werken. De voorstellen in deze conceptnota moeten ervoor zorgen dat de school minder een stressfactor vormt voor gezinnen en kinderen die het financieel moeilijk hebben.

Op die manier ligt deze conceptnota in de lijn van de aanbevelingen van experts in de hoorzittingen over de armoedeproblematiek in het onderwijs die in 2021 werden gehouden in de Commissie voor Onderwijs (*Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 751/1 en 2), de aanbevelingen van het middenveld en de aanbevelingen in het jaarverslag 2021 van het Kinderrechtencommissariaat (*Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 42/1), dat aandacht vraagt voor kinderen in armoede en daarbij pleit voor de invoering van een maximumfactuur. In de Europese Kindgarantie (2021) van de Europese Commissie wordt ook verwezen naar de noodzaak om ten minste één gezonde maaltijd op school aan te bieden aan alle leerlingen. Die maaltijd moet gratis zijn voor kinderen in nood, om op die manier de gelijke kansen en sociale inclusie in de lidstaten te bevorderen.

Concreet gaat deze conceptnota in op de volgende vier domeinen:

- 1° kostenbeheersing door een maximumfactuur in te voeren in het secundair onderwijs, in samenspraak met alle betrokkenen;
- 2° het verbod voor scholen om voor het innen van onbetaalde facturen een incasobureau in te schakelen;
- 3° communitybased onderwijs;
- 4° de garantie op een warme maaltijd of soep op school voor elk kind via een inkomensgerelateerd systeem.

¹ European Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC), 2021.

² Zie de uitspraak van prof. Wim Van Lancker tijdens de hoorzitting in de Commissie voor Onderwijs van 28 april 2021: "Onderwijs kan emanciperend werken en heeft het potentieel om de kinderen van vandaag meer kansen te geven in de toekomst. Opgroeien in armoede heeft echter een negatieve impact op schoolresultaten en onderwijskansen. Hoe groter het armoedeprobleem, hoe minder het onderwijs zijn rol als sociale lift speelt. Het onderwijs heeft immers niet altijd de mogelijkheden om hier en nu iets te doen met een armoedeprobleem. Dat is nochtans nodig als men de genoemde vicieuze cirkel wil doorbreken. Armoede vandaag verminderen, betekent dat onderwijs in de toekomst effectiever zal zijn en beter in staat om als sociale lift te werken." (*Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 751/1, pag. 5).

1. Vier domeinen

1.1. Schoolkosten

Vandaag kunnen duizenden gezinnen de schoolkosten niet betalen. Dat soort zorgen weegt niet alleen op gezinnen en leerlingen, maar heeft vaak ook een directe impact op de schoolkeuze, de studiekeuze en zelfs op de resultaten en punten van de leerlingen.

Onderwijs voor schoolgaande kinderen kost een gezin veel geld: van de aankoop van schoolboeken en schoolbenodigdheden tot een boekentas en turnkledij. Over het bezit van schoolboeken zijn gegevens voorhanden: eind september 2021 had 3 procent van de schoolgaande leerlingen in het secundair onderwijs geen schoolboeken volgens de Boekencheck van vzw Krijt.³ Dat een leerling zonder schoolboeken in de klas zit, stigmatiseert die leerling en maakt het moeilijker om de schoolcarrière op een even goede manier als andere leerlingen te beleven.

Onderzoekers van SONO (Steunpunt Onderwijsonderzoek) becijferden dat de gemiddelde studiekosten in de derde graad van het secundair onderwijs in 2017-2018 al opliepen tot 1486,6 euro per schooljaar. Die studiekosten blijken sterk te variëren naargelang van de graad en de studierichting. Bovendien gaat het om gemiddelde cijfers en blijven de verschillen tussen de goedkopere en duurdere scholen erg groot.⁴

Bovendien kunnen de kosten voor de nodige digitale middelen sterk verschillen en snel toenemen. De Digisprong maakt een budget van 510 euro per leerling in het secundair onderwijs vrij. Scholen kunnen ouders echter opleggen om een welbepaald, duurder toestel te kopen. Bovendien kunnen scholen ouders vragen om een waarborg te betalen, wat ook het Kinderrechtencommissariaat als een extra financiële drempel aanstipt. Ook hier verschillen de doorgerekende kosten sterk tussen scholen.

Niet alleen schoolmateriaal, maar ook meerdaagse uitstappen blijken, ten slotte, een zware last te zijn. 41,8 procent van de leerlingen in het secundair onderwijs met een hoogopgeleide moeder neemt deel aan meerdaagse uitstappen. Bij de leerlingen met een moeder zonder diploma of alleen een diploma secundair onderwijs neemt maar 23,7 procent aan die uitstappen deel.

Terwijl kostenbeheersing in het basisonderwijs gereguleerd is via een maximumfactuur, is het huidige systeem van kostenbeheersing in het secundair onderwijs al te vrijblijvend. Scholen kunnen een bijdrage vragen voor materiaal, uitstappen en andere zaken.⁵ Die bijdrage moet 'in verhouding' zijn, en de school moet voorzien in een bijdrageregeling, waarbij gespreid betalen mogelijk is. Er zijn echter geen duidelijke richtlijnen over wat dat betekent, en er zijn ook geen maximumbedragen vastgesteld. De kosten wegen dan ook zwaar: volgens vzw Krijt heeft een op de tien ouders moeite om de rekening te betalen.⁶

Er is dus een structureel beleid nodig om de schoolkosten in het secundair onderwijs te reduceren.

³ Bron: De Morgen, 24 september 2021, Drie procent van middelbare scholieren heeft geen boeken wegens armoede: 'Scholen hebben de macht om dit te veranderen' (<https://www.demorgen.be/nieuws/drie-procent-van-middelbare-scholieren-heeft-geen-boeken-wegens-armoede-scholen-hebben-de-macht-om-dit-te-veranderen~bd25b705>).

⁴ De Leebeek, K., De Norre, J., Groenez, S., & Havermans, N. (2020). Studiekosten in de tweede en derde graad van het secundair onderwijs. Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek (https://steunpuntsono.be/portfolio/_studie-kosten-in-de-tweede-en-derde-graad-van-het-secundair-onderwijs).

⁵ Bron: <https://onderwijs.vlaanderen.be/schoolkosten-in-het-secundair-onderwijs>.

⁶ Bron: HLN, 4 mei 2021, Vzw Krijt: "1 op 10 ouders heeft moeite om de schoolfacturen te betalen" (<https://www.hln.be/aalst/vzw-krijt-1-op-10-ouders-heeft-moeite-om-de-schoolfacturen-te-betalen~ad72d13d>).

1.2. Incassobureaus op school

Omdat schoolkosten zo hoog oplopen, blijven veel schoolfacturen onbetaald. Steeds meer schoolbesturen doen een beroep op incassobureaus om onbetaalde facturen te innen. In 2018 schatte vzw SOS Schulden op School dat ongeveer een school op de drie gebruikmaakte van incassobureaus. Armoedeorganisaties zoals Netwerk tegen Armoede wijzen er terecht op dat werken met een incassobureau het vertrouwen van ouders in de school sterk ondermijnt.⁷ Bovendien rekenen de incassobureaus extra kosten door naar de ouders en de scholen.

Er zijn nochtans alternatieven. Scholen kunnen in de eerste plaats werken aan een preventief kostenbeheersingsbeleid. Als ouders niet (kunnen) betalen, kunnen ze werken met vertrouwenspersonen, die in samenspraak met de ouders in kwestie bekijken hoe ze de factuur eventueel toch kunnen dragen. Voor de indieners van deze conceptnota heeft de schuldenindustrie geen plaats in het onderwijs.

1.3. Communitybased onderwijs

Uit onderzoek van vzw Krijt eerder dit jaar bleek dat zes op de tien leerkrachten niet weten hoe ze met armoede op school moeten omgaan. Zowel voor de gezinnen en leerlingen als voor de leerkrachten zelf kan communitybased onderwijs ervoor zorgen dat problemen niet wegen op leerkrachten en dat gezinnen bovendien sneller worden doorverwezen. Daarnaast kunnen, zoals in Gent, ervaringsdeskundigen in armoede als brugfiguren en vertrouwenspersonen werken: ze kunnen de kloof tussen kwetsbare gezinnen en de school verkleinen en beide leefwerelden dichter bij elkaar brengen. Het betrekken van brugfiguren en het inbedden van leerkrachten in het lokale netwerk kunnen de hoge werklast verlagen waarmee leerkrachten vandaag kampen en maken hulp voor leerlingen in armoede gemakkelijker en toegankelijker.

1.4. Een gezonde maaltijd voor elk kind

Ongezonde voeding is goedkoper en langer houdbaar dan gezonde voeding. Het is geen tegenspraak dat armoede zowel tot uiting kan komen doordat leerlingen alleen ongezonde voeding kunnen eten, als door lege brooddozen. Toch heeft een gezonde maaltijd een positief effect: soep of een warme maaltijd geeft leerlingen de noodzakelijke voedingsstoffen en energie, kan moeite op school, absentieïsme en concentratiestoornissen tegengaan, bevordert het welzijn en het leerproces, en draagt bij aan gelijkere kansen in het onderwijs.

Toch blijkt uit onderzoek van het Vlaams Instituut Gezond Leven dat het aantal scholen dat warme maaltijden aanbiedt, stelselmatig vermindert. In 2015 bood nog 66 procent van de basisscholen en 62 procent van de secundaire scholen warme maaltijden aan; in 2019 was dat nog respectievelijk 56 procent en 52 procent. Volgens het Netwerk tegen Armoede blijkt bovendien dat de coronapandemie een katalysator was voor scholen om tijdelijk het aanbieden van warme maaltijden stop te zetten en zou er nu in tientallen scholen een definitieve stop voorliggen. Toch zijn warme maaltijden op school voor kinderen in (kans)armoede uitermate belangrijk.

Ook de Europese Kindgarantie (2021) van de Europese Commissie bevestigt dat en wijst erop dat scholen gezonde maaltijden moeten aanbieden voor alle leerlingen.

⁷ Bron: HLN, 23 september 2020, Vijf organisaties roepen scholen op om incassobureaus te bannen, (<https://www.hln.be/onderwijs/vijf-organisaties-roepen-scholen-op-om-incassobureaus-te-bannen~aecbbc39/>).

2. Wat willen de indieners van deze conceptnota veranderen?

2.1. Een maximumfactuur in het secundair onderwijs

De meest structurele oplossing om de financiële kosten in het secundair onderwijs te reduceren, is de invoering van een maximumfactuur, naar analogie van de maximumfactuur in het basisonderwijs. Die vraag van de indieners van deze conceptnota wordt gesteund door verschillende organisaties, zoals het Netwerk tegen Armoede⁸, de Gezinsbond⁹ en het Kinderrechtencommissariaat¹⁰.

De indieners zien daarbij twee mogelijke manieren om die maximumfactuur te realiseren en de gelijke kansen in het onderwijs te verhogen. Ze laten de uitwerking ervan open en vragen aan de Vlaamse Regering om de maximumfactuur in dialoog met armoedeorganisaties, de onderwijskoepels en het onderwijsnet, experts en het middenveld te bepalen.

Een eerste optie is een gelijke maximumfactuur voor de eerste graad van het secundair onderwijs en een gedifferentieerde maximumfactuur vanaf de tweede graad, zoals onder meer de Gezinsbond en het Netwerk tegen Armoede voorstellen. Om ervoor te zorgen dat de studiekostprijs geen invloed heeft op de studiekeuze, worden de selectieve participatietoelagen in het huidige groeipakket dan kostendekkend en meer aangepast aan de werkelijke studiekosten per graad en studierichting op basis van de studiekostenmonitor. Ondanks de recente verhoging van die toelagen in het groeipakket liggen vooral voor de derde graad de schooltoeslag en de werkelijke studiekosten nog ver uit elkaar. Het is dus aangevoelen om vooral voor de derde graad het bedrag van de schooltoeslag verder aan te passen aan de werkelijke studiekosten.¹¹

De tweede optie is een gelijke maximumfactuur voor alle graden, ongeacht de studierichting in het secundair onderwijs, wat bijvoorbeeld door Decenniumdoelen wordt voorgesteld. Bij die optie worden geormerkte werkingsmiddelen van de scholen bijgepast voor scholen die verschillende richtingen (in kostprijs) aanbieden.

De indieners van deze conceptnota pleiten ervoor om in samenspraak met de onderwijskoepels en het onderwijsnet, de Vlaamse Scholierenkoepel, het middenveld en experts een maximumfactuur in te stellen voor het secundair onderwijs.

2.2. Een verbod op het inzetten van incassobureaus

Bepaalde scholen en scholengemeenschappen kiezen er zelf al voor om principieel niet met incassobureaus te werken. De indieners van deze conceptnota pleiten ervoor om algemeen te verbieden dat scholen voor het innen van onbetaalde facturen een incassobureau inschakelen.

2.3. Communitybased onderwijs

Het derde voorstel bestaat erin om via communitybased onderwijs leerkrachten meer inzicht te laten krijgen in de leefwereld van hun leerlingen en de omgeving van hun school, en hun tegelijk ook een netwerk te geven waarop ze kunnen terugvalen als leerlingen of hun gezinnen te maken krijgen met problemen. Leerkrachten kunnen zo wegwijs worden gemaakt in de buurt, de gemeente of de stad van hun

⁸ <https://www.netwerktegenarmoede.be/nl/elk-talent-telt#:~:text=Een%20maximumfactuur%20wordt%20ook%20door,totale%20kost%20van%20een%20schooljaar>.

⁹ <https://www.goedgezind.be/tag/maximumfactuur>.

¹⁰ Zie Jaarverslag 2021: 'Het wachten moe', p. 77.

¹¹ Meer informatie daarover is te vinden in de rapporten van het Steunpunt Onderwijsonderzoek (SONO) van 2019 en 2020: De Norre, J., Havermans, N., Groenez, S. (2019). Studiekosten in de eerste graad van het secundair onderwijs. Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek (<https://steunpuntsono.be/portfolio/studiekosten-in-eerste-graad-van-het-secundair-onderwijs>).

leerlingen. Op die manier krijgen leerkrachten niet alleen inzicht in de leefwereld van hun leerlingen, maar krijgen ze ook een terugvalbasis van contactpersonen en organisaties waarbij ze terecht kunnen als er problemen rijzen.

De indieners van deze conceptnota vragen om in te zetten op communitybased onderwijs, waarbij lokale inleefmomenten voor leerkrachten worden georganiseerd, het netwerk rond de scholen wordt versterkt en ervaringsdeskundigen in armoede worden aangewezen als brugfiguur tussen de leerkrachten, de wijk, organisaties, de ouders en de leerlingen.

2.4. Schoolmaaltijden

Ten slotte pleiten de indieners van deze conceptnota voor het organiseren van proefprojecten in samenspraak met het middenveld, de onderwijskoepels en -netten, de Vlaamse Scholierenkoepel en experts om op een haalbare en duurzame manier elke leerling op school dagelijks de garantie op een gezonde warme maaltijd of soep te bieden via een inkomensgerelateerd systeem.

Via proefprojecten in verschillende schoolcontexten kan in eerste instantie worden afgetoetst wat de best haalbare manieren zijn om in de school, via lokale catering of levering, een warme maaltijd of soep te garanderen. Niet elke school heeft een keuken ter beschikking om een warme maaltijd te bereiden, maar voor soep is dat geen vereiste.

Proefprojecten kunnen bovendien uitsluitsel geven over welk inkomensgerelateerd systeem het best werkt, van lunchkaart tot vooruitbetaling. Het is belangrijk om in de praktijk uit te zoeken hoe op een niet-stigmatiserende en discrete manier een gratis maaltijd of gratis soep het best kan worden aangeboden aan wie ervoor in aanmerking komt, alsook om te bepalen wie voor zo'n gratis maaltijd in aanmerking komt.

Celia GROOTHEDDE
Johan DANEN
Elisabeth MEULEMAN
Stijn BEX
Mieke SCHAUVLIEGE
Jeremie VANEECKHOUT