



Wie niet horen wil, moet voelen

REFLECTIES OVER DE VERHARDING VAN HET SOCIAAL BELEID

BEA CANTILLON EN WIM VAN LANCKER



De auteurs zijn respectievelijk directeur en onderzoeker aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck Antwerpen.

Het proefballonnetje van de Gentse OCMW-voorzitter Geert Versnick, om het leefloon in te trekken van ouders die hun kinderen niet naar de kleuterschool sturen, is het voorlopig laatste in een reeks beleidsvoorstellen waarbij 'voor wat, hoort wat' en 'individuele verantwoordelijkheid' centraal staan. Eerder waren er al voorstellen om het recht op kinderbijslag te koppelen aan effectief schoollopen of om gemeenten toe te laten administratieve boetes (GAS) op te leggen aan de ouders van spijbelaars.

Maar het blijft niet bij voorstellen alleen. De vorige Vlaamse regering introduceerde een disciplinaire maatregel (die sinds het schooljaar 2007-2008 in voege is) om het spijbelgedrag van leerlingen in het secundair onderwijs tegen te gaan: de studietoelage wordt geheel of gedeeltelijk teruggevorderd van de ouders van hardnekkige spijbelaars. De eerste schooltoelages zijn intussen ingetrokken, en de huidige minister van Onderwijs heeft in de media aangekondigd pal achter deze financiële bestraffing te staan. Hij stelt dat “iets te veel ouders de verantwoordelijkheid van de opvoeding [afwentelen] op de school”¹, expliciet verwijzend naar een strenge vorm van wederkerigheid geënt op de notie van individuele verantwoordelijkheid. Disciplinaire maatregelen als wezenlijk onderdeel van het sociaal beleidskader zijn niet nieuw, maar waren hoofdzakelijk een Angelsaksisch fenomeen: in het Verenigd Koninkrijk zijn er stringente maatregelen waarbij ouders van spijbelaars beboet kunnen worden en zelfs in de gevangenis kunnen belanden. Als het regent in Londen, druppelt het dan bij ons?

In deze bijdrage nemen we deze verharding van het sociaal beleid onder de loep en argumenteren waarom een bestraffend beleid dat gestoeld is op de individuele verantwoordelijkheid van de meest kwetsbaren zeker onrechtvaardig en ondoelmatig dreigt te zijn. Casus is de disciplinerende maatregel in het Vlaamse spijbelbeleid, symptoom van de manier waarop in toenemende mate over sociaal beleid en sociale bescherming wordt gedacht².

SPIJBELBELEID IN VLAANDEREN

Onderwijs is bepalend voor de latere kansen van kinderen en jongeren op de arbeidsmarkt (en bij uitbreiding in het leven) en voor hun persoonlijke ontplooiing, maar ook de samenleving als geheel heeft er baat bij. Het is dan ook de betrachting van het Vlaamse onderwijsbeleid dat iedereen

Een bestraffend beleid dat gestoeld is op de individuele verantwoordelijkheid van de meest kwetsbaren dreigt zeker onrechtvaardig en ondoelmatig te zijn.

zonder onderscheid (rijk en arm, zwak en sterk, begaafd en minder begaafd) de vruchten van goede scholing kan plukken. Daarvoor voorziet de samenleving in principe kosteloos basis- en secundair onderwijs, gekenmerkt door een grote keuzevrijheid. Voor wie de bijkomende kosten (schoolgerief, boeken enz.) niet kan dragen, voorziet men financiële hulp en ondersteuning door middel van een schooltoelage.

Het is met andere woorden en per definitie een toelage gericht op de financieel zwaksten in onze samenleving die vaak geconfronteerd worden met een veelheid aan problemen in verschillende levensdomeinen. We gaan daar straks verder op in. De schooltoelage is niet alleen een instrument van solidariteit, maar ook van disciplineren. Sinds 2008 is een sanctiometermaatregel in voege: ouders van leerlingen die twee schooljaren op rij meer dan 30 halve dagen problematisch afwezig zijn of 15 opeenvolgende kalenderdagen niet in een school zijn ingeschreven, moeten hun schooltoelage terugbetalen. In de periode 2008-2010 werden zo 351 schooltoelagen teruggevorderd³.

De financiële sanctie is een onderdeel van het Vlaamse spijbelactieplan dat een integrale aanpak van het probleem voorstaat, waarbij controle, opvolging en preventie hand in hand gaan in samenwerking met centra voor leerlingbegeleiding (CLB), de sector jeugdhulp, huisartsen, parket, scholen en leerkrachten, inclusief een duidelijke rol voor het lokaal beleid via het decreet Flankerend Lokaal Onderwijsbeleid. Want

er was vaak op lokaal (vooral stedelijk) niveau al sprake van een inclusief beleid, waarbij stadsdiensten en ambtenaren nauw samenwerken met probleemscholen, leerkrachten, hulpverleners, politie en parket in geval van overlast en jongerencoaches of buurtwerkers. Gezinnen kunnen in een aantal steden ook een beroep doen op opvoedingsondersteuning. Omdat spijbelen soms zware individuele en maatschappelijke consequenties heeft is een integraal en kort-op-de-bal beleid zeker noodzakelijk, een weg die de overheid absoluut verder moet bewandelen. Maar wat moeten we denken van disciplinerend beleid met als inzet de studietoelagen daar bovenop?

DE LOTERIJ VAN DE GEBORTE

Wanneer iemand verzuimt naar school te gaan, is het dan niet rechtvaardig dat hij of zij geen schooltoelage meer krijgt? Dat met andere woorden 'gegeven wordt aan wie het verdient'? De kern van het probleem is dit: in welke mate is iemand verantwoordelijk voor het maatschappelijk gezien antisociaal gedrag, en kunnen we aannemen dat een financiële bestraffing zoals het terugvorderen van de studietoelage hardnekkige spijbelaars op betere gedachten kan brengen?

Om dit te begrijpen moeten we beginnen bij het begin, namelijk het toeval geboren te worden in een begoed dan wel benadeeld gezin. Vanaf dat moment liggen een aantal cruciale elementen min of meer vast en daar draag je geen enkele

Spijbelen komt het minst voor in scholen die naast een duidelijk pedagogisch project ook sterk inzetten op ondersteuning en een vergrote aandacht voor het welbevinden van leerlingen.

verantwoordelijkheid voor: niet alleen je genetische constellatie, je talenten en een deel van je cognitieve capaciteiten, maar ook het inkomen van je ouders, de kwaliteit van het huis waarin je wordt grootgebracht, de buurt waarin je opgroeit, de opvoeding die je krijgt. Wie moet opgroeien in een kwetsbare, precaire buurt waarin sociale problemen (werkloosheid, criminaliteit, verwaarlozing, armoede en... schoolverzuim) worden geconcentreerd – overigens een typisch grootstedelijk fenomeen – vertrekt met een achterstand, en kan die achterstand vaak nooit meer goedmaken. We moeten goed beseffen dat de kansen om te slagen in het leven en de middelen die daarvoor nodig zijn (niet alleen financiële middelen, maar ook kennis, tijd en zelfs wilskracht en ambitie) ongelijk verdeeld zijn. Dat is het vertrekpunt.

Laat ons nu even kijken naar het profiel van de spijbelaars in Vlaanderen. De gegevens van het ministerie in tabel 1 leren ons dat problemen van 'ongeoorloofd relatief verzuim' geconcentreerd zijn in het Brussels Hoofdstedelijk Ge-

Tabel 1 Sociaaleconomische kenmerken van de problematisch afwezige leerlingen in het secundair onderwijs

	% van spijbelaars	% van de totale schoolbevolking
Thuis taal niet Nederlands	33,3	9,0
Laag opleidingsniveau moeder	65,2	23,1
Thuisloos	2,8	0,3
Schooltoelage	33,2	25,8

Bron: Agentschap voor Onderwijsdiensten, 2010.

west en de Vlaamse groot- en centrumsteden. Verder zien we een oververtegenwoordiging van leerlingen die opgroeien in een gezin waar Nederlands de voertaal niet is, leerlingen die opgroeien met een laaggeschoolde moeder, en leerlingen waarvan het gezin recht heeft op een studietoelage. Het is vanzelfsprekend geen toeval dat we de kenmerken van achterstelling terugvinden in het profiel van de spijbelaars, en dat het ook deze gezinnen zijn die over het algemeen recht hebben op een studietoelage. Het zijn natuurlijk niet alléén deze jongeren die spijbelen, maar ze hebben wel de grootste kans om spijbelgedrag te vertonen.

Het zijn veelal jongeren die al met een achterstand vertrekken, in welke mate kunnen we dan spreken van individuele verantwoordelijkheid voor het spijbelgedrag? Het intrekken van de studietoelage is een maatregel die expliciet op de ouders is gericht en tot doel heeft hen te sensibiliseren over het belang van onderwijs. De ouders worden met andere woorden verantwoordelijk gesteld voor het spijbelgedrag van hun kinderen. Los van de *de jure* verantwoordelijkheid die ouders dragen voor hun kinderen, houdt ons hier vooral de *de facto* verantwoordelijkheid bezig, en wij menen dat in dit geval het concept van individuele verantwoordelijkheid in de praktijk geen goede basis is om er financiële strafmaatregelen mee te onderbouwen.

DE ONDRAAGLIJKE COMPLEXITEIT VAN DE INDIVIDUELE VERANTWOORDELIJKHEID

Is de alleenstaande moeder die door de moeilijke combinatie van betaalde arbeid en zorg voor het gezin weinig tijd over heeft om zich ten volle te kunnen bekommeren om haar kind volledig verantwoordelijk als die soms niet naar school gaat? Kunnen we de ingeweken allochtone moeder die de Nederlandse taal niet machtig is en niet volledig op de hoogte is van wat leerplicht betekent in onze samenleving, ten volle verantwoordelijk achten? En wat met het kortetermijn-

denken van een zestienjarige die snel geldgewin in het informele economische circuit verkiest boven het langere termijnperspectief van scholing en een job, wanneer die in zijn leefomgeving nooit heeft ervaren dat scholing ook echt loont? Deze voorbeelden illustreren dat de schuldvraag zelden scherp is afgelijnd. Het is welbekend hoe vaak ouders machteloos staan ten overstaan van het gedrag van hun kind, zeker als het om oudere kinderen gaat. Geven we de ouders dan toch maar de schuld, of de jongere zelf? Of is eerder sprake van een onderliggend probleem van onderbescherming van kwetsbare huishoudens, een collectieve verantwoordelijkheid?

En wat met de verantwoordelijkheid van de school? Spijbelen komt het minst voor in scholen die naast een duidelijk pedagogisch project ook sterk inzetten op ondersteuning en een vergrote aandacht voor het welbevinden van leerlingen. Omgekeerd geldt dan ook dat spijbelen vaak voorkomt in scholen die negatieve kenmerken cumuleren, niet alleen qua pedagogisch project maar ook wat middelen, infrastructuur en het beschikbare leerkrachtenkorps betreft. En in een schoolcultuur waarin spijbelen vaak voorkomt, is de kans dat andere leerlingen ook spijbelen groter. Het Vlaamse onderwijssysteem reproduceert ook bestaande ongelijkheden in de plaats van ze te verzachten. Minder presterende leerlingen met een zwakke socio-economische achtergrond worden al snel 'geheroriënteerd' richting het technische en beroepsonderwijs, terwijl de beter presterende leerlingen hun schoolloopbanen op het hoogste niveau afwerken en zich voorbereiden op hoger onderwijs. Het is net in deze 'lagere' onderwijstrajecten dat spijbelen het vaakst voorkomt. Opnieuw wordt het duidelijk dat 'verantwoordelijkheid' zelden eenduidig te bepalen is.

De complexiteit van spijbelgedrag blijkt ook uit de oorzaken die worden geregistreerd door

Disciplinerende instrumenten mogen alleen ingezet worden als ze een redelijke kans op slagen hebben en sociaal rechtvaardig zijn. Anders dreigen de meest kwetsbaren nog meer uitgesloten te worden.

scholen, opgeijst in tabel 2. Slechts in 10% van de gevallen is spijbelgedrag direct gerelateerd aan de bereidheid van de ouders om mee te werken.

DE SOCIALE DOELMATIGHEID VAN DISCIPLINEREND BELEID

Uit de jaarlijkse opvolgingsrapporten die door het ministerie van Onderwijs worden gepubliceerd blijkt dat het aantal problematische afwezigheden bij leerplichtige leerlingen alleen maar toeneemt, zowel ten opzichte van de schoolpopulatie als ten opzichte van de voorbije jaren. Dit komt overeen met de resultaten van recent Brits onderzoek waaruit bleek dat financiële strafmaatregelen voor ouders inef-

fectief zijn om het spijbelgedrag van hun kinderen te remediëren⁴. En dat is logisch, want dergelijke strafmaatregelen zijn gebaseerd op een zeer beperkt idee van verantwoordelijkheid ('slechte ouders') en houdt geen rekening met de context-specifieke aard van het menselijke gedrag en de ongelijke verdeling van kansen, die op zichzelf vorm geven aan de keuzeopties die mensen hebben in het leven.

Sterker, beleid dat geen rekening houdt met de structurele ongelijkheid die aan het probleem ten grondslag ligt, dreigt het probleem nog te verergeren. Gezinnen die recht hebben op een schooltoelage bevinden zich per definitie in een financieel precaire situatie. Dit betekent dat het terugbetalen van dit vaak aanzienlijke bedrag (gaande van 100 tot 2.854 euro voor een leerling in het secundair onderwijs) hun financieel moeilijke positie alleen maar zal verergeren.

Dat wil niet zeggen dat ouders per definitie niet verantwoordelijk zouden zijn voor hun kinderen noch dat kinderen en jongeren zelf geen enkele verantwoordelijkheid dragen voor de beslissingen die ze (al dan niet) nemen. Maar we menen

Tabel 2 Oorzaken voor problematische afwezigheden zoals gemeld door de school

	% op het totale aantal meldingen
Zwakke motivatie/schoolmoe	74,9
Laag schools welbevinden	48,0
Opvoedingsonmacht van de ouders	42,1
Problematische gezinssituatie	32,8
Manifeste onwil van de leerling	28,7
Niet of laattijdig ingediend medisch attest	28,6
Schoolloopbaanproblemen	22,6
Geen of verstoord contact ouders-school	17,4
Manifeste onwil van de ouders	10,1

Noot: scholen kunnen meerdere oorzaken tegelijk selecteren. Bron: Agentschap voor Onderwijsdiensten, 2010.

wel dat de simpele notie van ‘verantwoordelijkheid’ niet afdoende is om er een disciplinerend beleid op te stelen. Het financieel bestraffen van spijbelen kan dan wel voor veel mensen een aantrekkelijk en vanzelfsprekend idee lijken; het probleem wordt er niet mee opgelost en, belangrijker, het gevaar bestaat dat bestaande problemen nog versterkt worden.

CONCLUSIE

Spijbelen is een belangrijk probleem dat de nodige aandacht verdient: het is gerelateerd met maatschappelijk ongewenste gevolgen, zoals ongekwalificeerde uitstroom en occasioneel ook alcohol, drugsgebruik en delinquentie, en heeft bijgevolg negatieve consequenties voor de latere levensloop. Het is een complexe problematiek waarbij niet zomaar een verantwoordelijke – of *schuldige* – kan worden aangeduid. Dit vergt een beleid op meerdere sporen waarbij de relevante actoren (lokale overlegplatformen, hulpverleners, scholen en leerkrachten, lokaal bestuur, jeugdparkeet, ouders en de leerlingen zelf) goed met elkaar samenwerken en zo snel mogelijk en adequaat proberen in te grijpen om een verdere escalatie te voorkomen. Het Vlaamse spijbelactieplan mikt daar expliciet op, en op het lokale niveau is deze aanpak vaak al langer in voege. Maar dat is niet voldoende. Spijbelen tegengaan impliceert ook investeren in scholen en het schoolklimaat, vooral in de scholen waar spijbelen het vaakst voorkomt. Daarnaast moeten overheden nog meer dan nu doorgedreven inzetten op intensieve begeleiding van spijbelaars en (opvoedings)ondersteuning van hun ou-

ders. Omdat spijbelgedrag sterk correleert met sociale en economische achterstelling, tenslotte, moet tegelijk worden ingezet op het bestrijden van armoede en uitsluiting. Dat vraagt om duidelijke politieke keuzes en een hernieuwde focus op menswaardige inkomensbescherming.

Toch mag niet elk beleidsinstrument zomaar ingezet worden. Het is erg twijfelachtig dat zelfs een zware financiële sanctie de controle van ouders over hun spijbelende pubers positief zal kunnen beïnvloeden. Ongetwijfeld kan dit in kansarme gezinnen zelfs voor bijkomende problemen zorgen.

Of het nu gaat om het schorsen van het leefloon van ouders die hun kinderen (nog) niet naar de kleuterschool sturen, om het terugvorderen van de schooltoelage of het opleggen van administratieve boetes aan ouders van spijbelaars; telkens gaat het om een strenge vorm van wederkerigheid en een sterke nadruk op individuele verantwoordelijkheid. Wie niet horen wil, moet voelen. Maar net omwille van de enorme invloed die nog steeds uitgaat van iemands (ongekozen) sociale positie in de samenleving, moet men zeer omzichtig omspringen met bestraffende maatregelen die geënt zijn op de notie van individuele verantwoordelijkheid.

Kortom, disciplinerende instrumenten mogen alleen ingezet worden als ze een redelijke kans op slagen hebben en sociaal rechtvaardig zijn. Anders dreigen de meest kwetsbaren nog meer uitgesloten te worden. •

1 Pascal Smet in een interview op Radio 1 op 26 oktober 2011 zoals geciteerd in “15.000 ouders van spijbelaars krijgen brief”, De Standaard Online, 26 oktober 2011.

2 Wie meer wil weten over de grote verschuivingen in het beleid en in de manier waarop over sociale bescherming wordt gedacht in de samenleving verwijzen we graag naar Cantillon, B. en Van Lancker, W. (2011) *Solidarity and reciprocity in the social investment state: what can be learned from the case of Flemish school allowances*

and truancy?, te vinden op <http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be>

3 Alle cijfers in deze bijdrage zijn te raadplegen op de website van het Vlaams ministerie van Onderwijs en Vorming, <http://www.ond.vlaanderen.be/leerplicht/>.

4 Zhang, M. (2007) *School Absenteeism and the Implementation of Truancy-Related Penalty Notices*, Pastoral Care in Education, 25, 25-34.