

V L A A M S   P A R L E M E N T



Zitting 1998-1999

4 mei 1999

**GEDACHTEWISSELING**

**over de definitiestudie objectiveerbare verschillen**  
**Eindrapport 15 maart 1999**  
**Deloitte & Touche**

**VERSLAG**

**namens de Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid**  
**uitgebracht door de heer René Swinnen**

*Samenstelling van de commissie :*

*Voorzitter :* de heer Gilbert Vanleenhove.

*Vaste leden :*

de heer Jos De Meyer, mevrouw Mia De Schamphelaere,  
de heren Erik Matthijs, Freddy Sarens, Gilbert  
Vanleenhove ;

de heer Roland Deswaene, mevrouw Marleen Vanderpoorten,  
mevrouw Sonja Van Lindt ;

de heer René Swinnen, mevrouw Gracienne Van Nieuwenborgh,  
de heer André Van Nieuwkerke ;

de heren Pieter Huybrechts, Joris Van Hauthem ;

de heer Kris Van Dijck ;

de heer Ludo Sannen.

*Plaatsvervangers :*

mevrouw Sonja Becq, de heer Paul Deprez, mevrouw  
Kathleen Helsen, mevrouw Maria Tyberghien-Vandenbussche,  
mevrouw Mieke Van Hecke ;

de heren Ward Beysen, Karel De Gucht, André Denys ;

de heer Patrick Hostekint, mevrouw Anne Van Asbroeck,  
de heer Robert Voorhamme ;

de heren Emiel Verrijken, Frans Wymeersch ;

de heer Chris Vandenbroeke ;

mevrouw Cecile Verwimp-Sillis.

## INHOUD

	Blz.
1. Inleidende uiteenzetting door de voorzitter .....	4
2. Inleiding door de heer Wouter Van den Berghe, directeur Deloitte & Touche, over de definitiestudie objectieveerbare verschillen .....	4
3. Vragen en opmerkingen van de leden .....	6
4. Opdrachtschrijving tot de kwantificeringsstudie objectieveerbare verschillen .....	12
BIJLAGE : Kwantificeringsstudie objectieveerbare verschillen .....	15

---

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid organiseerde op 21 april 1999 met vertegenwoordigers van Deloitte & Touche, een gedachtewisseling over de definitiestudie objectieveerbare verschillen – eindrapport, 15 maart 1999, Deloitte & Touche.

## 1. Inleidende uiteenzetting door de voorzitter

**De voorzitter, de heer Gilbert Vanleenhove :** In december 1998 gaf de Vlaamse regering de opdracht aan Deloitte & Touche tot een definitiestudie over de objectieveerbare verschillen in het onderwijs.

De commissie verkreeg van de vorige minister van Onderwijs evenwel het recht om over deze studie mee te spreken, evenals over de opdracht tot een tweede studie, die over de kwantificering gaat (zie bijlage). Ook de huidige minister erkende de medewerking van de commissie.

De eerste studie is inmiddels klaar. Eindelijk beschikken wij over wetenschappelijk uitsluitsel met betrekking tot een kwestie die al vele commissiebesprekingen hypothekeerde. Twee auteurs van de betreffende studie, de heren Van den Berghe en Van De Velde van Deloitte & Touche zullen nu de studie toelichten.

## 2. Inleiding door de heer Wouter Van den Berghe, directeur Deloitte & Touche, over de definitiestudie objectieveerbare verschillen

**De heer Wouter Van den Berghe,** directeur Deloitte & Touche : Ik behoor tot de afdeling Consulting van Deloitte & Touche, waarin ik de adviesverlening aan de onderwijs- en vormingswereld coördineer.

Tussen 10 januari en 15 maart werkten wij met vier mensen aan deze studie. Er dienden zich aanvankelijk twee mogelijkheden aan : een summiere tekst die de diverse verschillen opsomde of een meer ontwikkeld werkstuk waarin voor de verschillende facetten ook de context wordt geschetst. Wij opteerden voor het tweede, al is dat niet altijd gelukt.

Belangrijkste innovatie van onze studie is dat we voor de duidelijkheid een onderscheid maken tussen zogenaamde objectieveerbare kosten en kosten

die we met een nieuwe term observeerbaar hebben genoemd. Als bijlage hebben we een korte uiteenzetting over de verschillende boekhoudkundige verplichtingen opgenomen.

In het eerste hoofdstuk beschrijven we de context van de studieopdracht, de reden waarom die opdracht gegeven werd en de gebruikte methodologie. Onze studie is vooral gebaseerd op documenten die verstrekt werden door het Departement Onderwijs van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Deze informatie hebben we geverifieerd door gesprekken met een twintigtal schooldirecteurs van alle netten, alle onderwijsvormen en -niveaus en uit alle provincies. Daaruit is gebleken dat er nog heel wat clichés bestaan bij onderwijsmensen over de bestaande verschillen. Interessant is ook dat deze gesprekken weinig nieuwe informatie hebben opgeleverd : de informatie die centraal ter beschikking is, volstaat blijkbaar. Dit is vooral een definitiestudie. Af en toe hebben we ook cijfermateriaal verzameld, maar we hebben dat niet gedetailleerd onderzocht.

Het tweede hoofdstuk geeft een overzicht van de financiering en de subsidies van het onderwijs in Vlaanderen. We hebben ons daarbij vooral beziggehouden met basisonderwijs en middelbaar onderwijs en niet met het universitair en het hoger onderwijs. We hebben ook een aantal meer marginale verschijnselen zoals het deeltijds kunstonderwijs of de basiseducatie buiten beschouwing gelaten. De personeelsformatie komt alleen aan bod, als er verschillen bestaan tussen de netten. Kortom, we hebben ons beperkt tot de 25 miljard frank die worden besteed aan werking en investering. Voor elk van de drie netten onderzochten we de werkmiddelen, de investeringsmiddelen en de andere middelen of indirecte financieringsbronnen. De occasionele bronnen die niet specifiek aan een net gebonden zijn, zoals Europese programma's en specifieke initiatieven (bijvoorbeeld PC/Kadee) hebben we niet telkens behandeld. We hebben gewezen op enkele verschillen tussen het gewone en het buitengewoon onderwijs. Tenslotte hebben we het gehad over de financiering en de subsidies voor andere instellingen die relevant zijn voor het onderwijs, zoals centra voor leerlingenbegeleiding (CLB's), hogescholen en internaten.

Het derde hoofdstuk gaat over de uitgaven. We hebben ons beperkt tot de scholen. We onderscheiden zeven categorieën van verschillen tussen de netten en de onderwijsvormen. Daarbij hebben we rekeningen gehouden met uitgaven die centraal door de ARGO gebeuren, maar uiteindelijk ten

goede komen van de individuele gemeenschaps-scholen.

Het vierde hoofdstuk over de objectiveerbare verschillen is de kern van het rapport. Uit officiële documenten en gesprekken is gebleken dat er aan de term objectiveerbare verschillen verschillende betekenissen worden gegeven. Daarom hebben we een nieuwe term geïntroduceerd, namelijk de observeerbare verschillen. Dit zijn verschillen die we vaststellen en die al dan niet gegrond zijn. De zogenaamde objectiveerbare verschillen zijn verschillen waarvoor er krachtens de Grondwet en een aantal arresten een grond bestaat.

We hebben een lijst opgesteld van 26 verschillen die we hebben gegroepeerd in drie categorieën : objectiveerbare verschillen, verschillen waarvoor mogelijk of ten dele een grond is en verschillen die volgens ons niet gegrond zijn. Objectiveerbare verschillen berusten op drie verschillende soorten gronden. Een eerste grond is het publiek- of privaatrechtelijk statuut van de instelling. Dit leidt tot verschillende administratieve en wettelijke verplichtingen, verschillen inzake het RSZ-statuuut en de salarisschalen van contractueel personeel.

Een tweede grond zijn de verschillen tussen onderwijsvormen en -niveaus. De verdeling van de middelen is historisch gegroeid en daardoor niet altijd gebaseerd op wetenschappelijke parameters. Hiertoe rekenen we ook het feit dat publieke instellingen verplicht zijn om de keuze te laten tussen een van de erkende godsdiensten en niet-confessionele zedenleer. Dit brengt extra kosten mee voor personeel, voor werkruimte en voor investeringen. We mogen niet vergeten dat ook bepaalde vrije scholen deze keuze aanbieden. Een zeer moeilijke kwestie zijn de verschillen die verantwoord worden door de verplichting om de vrije schoolkeuze te garanderen. Dat deze verplichting extra kosten met zich meebrengt is duidelijk : kleine scholen hebben soms relatief meer kosten en er zijn de regelingen voor het leerlingenvervoer. Het is echter zeer moeilijk uit te maken hoe hoog die extra kosten kunnen zijn en hoe uitgebreid het recht op vrije keuze moet zijn.

Een bijzondere vorm van verschillen inzake onderwijsaanbod bestaat erin dat scholen of als enige instelling in Vlaanderen of per net een bepaalde studierichting aanbieden. Dat zorgt voor bijkomende kosten voor speciaal opgeleide leraren of speciaal ingerichte lokalen.

Een derde grond voor objectiveerbare verschillen heeft te maken met de schoolinfrastructuur. Hier

situeert zich het zogenaamde probleem van de lasten van het verleden. De grootte van de scholen heeft vanzelfsprekend invloed op de kosten, bijvoorbeeld voor onderhoud en energie. Men moet ook rekening houden met de staat van de infrastructuur en de gebouwen. Het verschil in eigendomsstelsel van de schoolgebouwen leidt ook tot verschillen tussen publieke en privaatrechtelijke instellingen.

Een vierde grond voor objectiveerbare verschillen zijn de leerlingen zelf. Zo moeten we rekening houden met de mate waarin de leerlingen vertrouwd zijn met het Nederlands en de Vlaamse cultuur. Daarvoor wordt nu al in Brussel en in scholen met een groot aantal allochtone kinderen extra personeel ingezet. Helaas wordt niet altijd in extra werkmiddelen voorzien. Hierbij hoort ook de moeilijke kwestie van plicht van het officieel onderwijs leerlingen te aanvaarden. Het is onmogelijk om de reële extra kosten voor het gemeenschaps-onderwijs (GO) en het officieel gesubsidieerd onderwijs (OGO) te berekenen. Een formele weigering komt maar zelden voor ; men weigert vaak op een heel subtiel manier leerlingen. Vaker nog worden leerlingen impliciet geweigerd. Ouders denken er gewoonweg niet aan hun kinderen naar een bepaalde school te sturen wegens culturele, sociale en andere aspecten van het imago van die school. Dat alles in kaart brengen vergt een grondige sociologische studie, die wellicht meer zou kosten dan de verschillen bedragen. Ten slotte kunnen we ons ook afvragen of de aanvaardingsplicht wel extra kosten met zich meebrengt. Uiteindelijk krijgt een school voor een extra leerling ook extra geld en personeel. Objectieve verschillen vloeien ook voort uit de bijzondere noden van kinderen uit bepaalde doelgroepen, zoals leerlingen met leerproblemen en uit sociaal zwakkere groepen. Het is niet moeilijk om dat te berekenen, maar de vraag rijst of er zich voor zo een studie geen problemen stellen met het recht op privacy.

Naast de zogenaamde objectiveerbare verschillen hebben we ook een lijst met observeerbare verschillen opgesteld, waarvoor maar ten dele of eventueel een grond kan worden aangewezen. Zo bestaat er overduidelijk een verschil in de mate waarin de verschillende onderwijsniveaus kosteloos zijn. Vervolgens verschilt ook de basis voor de kredieten voor investeringen. Er bestaan wel bepaalde verdeelsleutels maar die zijn veeleer het gevolg van politieke akkoorden dan van reële noden. Ten derde beschikt het OGO over bijkomende middelen uit de belastingen van gemeenten en provincies. Daardoor betalen bepaalde ouders uit het GO en het vrij gesubsidieerd onderwijs (VGO) eigen-

lijk twee keer. Men kan zich zeker vragen stellen bij de legitimiteit van deze verschillen. De eerlijke concurrentie in het onderwijs komt erdoor in het gedrang. Ten vierde beschikt het GO over een afzonderlijke financiering, zij het dat ze niet voldoende is, voor het zogenaamde eigenaarsonderhoud van de gebouwen. Dat geldt voor alle netten, maar alleen het gemeenschapsonderwijs kan beroep doen op een afzonderlijke financiering. De kwestie van de financiering van het leerlingenvervoer is zeer complex, met een aantal al dan niet legitieme verschillen. Leerlingenvervoer is vaak historisch gegroeid. Verschillen bestaan er niet in de eerste plaats tussen de netten maar tussen de verschillende gemeenten of streken.

Een ander observeerbaar verschil ligt hierin dat bepaalde instellingen meer over de mogelijkheid beschikken om bijkomende inkomsten te genereren. Zo heeft het vrij onderwijs een traditie op dat vlak en meer netwerken om bijkomende inkomsten te verwerven. De vraag rijst of dat verschil na de herstructureringen in de toekomst nog zo groot zal zijn. Financiële verschillen zijn er ook in de steun aan de netten. Zo krijgt de ARGO een subsidie om als bestuursorgaan op te treden voor het GO. Dat wordt dan weer gecompenseerd doordat het departement Onderwijs bepaalde taken voor het VGO uitvoert die de ARGO voor het GO zelf uitvoert. Deze verschillen kunnen gemakkelijk berekend worden.

Verschillen komen ook voort uit de manier waarop het geld besteed wordt. Het is de vraag of men moet rekening houden met het feit of geld al dan niet efficiënt en effectief besteed wordt. In elk geval kan men efficiënte en effectieve scholen niet straffen door hun subsidies te verminderen en mag men subsidies niet laten afhangen van wat een school denkt nodig te hebben. Om daarover een gegrond oordeel in cijfers te kunnen vellen, zou men elke school in Vlaanderen moeten doorlichten. Verschillen komen ook voort uit de ligging, de toegankelijkheid, de buurt van de scholen, want die bepalen meer dan vroeger de keuze van de ouders en dus de subsidies. De vraag rijst opnieuw in welke mate men daarmee moet rekening houden. Ten slotte wijzen we er nog op dat er verschillen bestaan in de werkingsmiddelen van de vrije internaten en de gemeenschapssinternaten.

Wat de observeerbare verschillen betreft die niet gegrond zijn, stellen we vast dat er verschillen zijn in het personeel dat ter beschikking van de scholen staat. Dat heeft een gevolg voor de werkingsmiddelen, omdat sommige scholen werkingskredieten moeten aanwenden om personeel in dienst te

nemen. Verder kennen niet alle gemeenten de sociale voordelen systematisch toe. De financiering van de PMS- en de MST-diensten verschilt tussen de netten, maar dat probleem zal in de toekomst met de CLB's verdwijnen. Er zijn ook grote verschillen in de mate waarin wettelijke verplichtingen, bijvoorbeeld inzake veiligheid, RSZ, enzovoort, worden nageleefd.

We hebben ook een aantal aanbevelingen geformuleerd voor de overheid. We benadrukken dat er grenzen zijn aan de mogelijkheden van een kwantitatieve studie. Men mag niet de illusie wekken dat alle verschillen gekwantificeerd en daarna weggewerkt kunnen worden. Dat is wetenschappelijke nonsens. Men dient een pragmatische houding aan te nemen. Bovendien stellen we vast dat de regelingen inzake financiering en subsidiëring nu al vrij complex zijn. Als men ze zal corrigeren, bestaat het risico dat men door het bos de bomen helemaal niet meer ziet. We roepen de overheid op om te overwegen of men niet van totaal nieuwe criteria kan vertrekken. We hebben vastgesteld dat er maar weinig mensen beslagen zijn in deze complexe problematiek. Het is dan ook essentieel dat er transparantie en duidelijkheid bestaat.

### 3. Vragen en opmerkingen van de leden

**De heer Freddy Sarens :** Wat is het statuut van deze tekst ?

**Minister Eddy Baldewijns :** We hebben beslist om de studie over de objectieveerbare verschillen in twee fasen te laten uitvoeren. Het eerste deel is de definitiestudie die hier voorligt. De kwantificeringsstudie die daarop gebaseerd wordt, vormt het tweede onderdeel. De definitiestudie is afgehandeld en is aan de regering meegedeeld. Het is de bedoeling om te luisteren naar de suggesties van de commissieleden en de leden van de regering en nadien de opdracht voor het tweede deel te geven. Op basis van de conclusies van de kwantificeringsstudie kunnen vervolgens bepaalde maatregelen genomen worden.

**De voorzitter :** Ik stel voor dat we ons eerst beperken tot opmerkingen over de definitiestudie en nadien de opdracht voor de kwantificeringsstudie bespreken.

**De heer Karel De Gucht :** Is de opdracht voor de kwantificeringsstudie een document dat werd goedgekeurd door de regering of is het een document van de minister van Onderwijs ?



**Minister Eddy Baldewijns :** Het document is een ontwerp van de opdracht die aan de regering werd voorgelegd zoals dit nu aan de commissieleden wordt meegedeeld. Pas nadien zal de definitieve opdracht voor de kwantificeringsstudie worden gegeven.

**De heer Jos De Meyer :** Werd het voorliggende document al besproken in de stuurgroep ?

**Minister Eddy Baldewijns :** De stuurgroep heeft het document nog niet formeel goedgekeurd.

**De voorzitter :** Heeft de stuurgroep medezeggenschap gehad bij de redactie van de tekst ?

**Minister Eddy Baldewijns :** De stuurgroep werd inderdaad betrokken bij de definitiestudie en bij het opstellen van het document. Na bespreking in de commissie zal de stuurgroep zich opnieuw over de tekst buigen.

**De heer Jos De Meyer :** Zal na overleg met de stuurgroep al spoedig de gunning volgen ?

**Minister Eddy Baldewijns :** Dat klopt.

**De heer Karel De Gucht :** Objectieve verschillen vaststellen is een politieke evenwichtsoefening. Sommige verschillen zijn onbetwistbaar objectief bepaalbaar : in andere gevallen is het voor iedereen duidelijk dat er geen sprake is van objectieve verschillen. Daartussen bestaat echter een grijze zone.

Het is niet aangewezen dat de regering gedurende deze regeerperiode de gunning nog aflevert. De regering bevindt zich aan het einde van de rit.

De studie was een voor dit studiebureau atypische en niet eenvoudige opdracht. Ondanks de moeilijke evenwichtsoefening worden in de studie echter weinig reserves gemaakt. Misschien zijn de opstellers zich er niet van bewust, maar in wezen doen ze politieke uitspraken. Zelfs bij kwantificatie speelt politieke arbitrage een rol.

In de studie worden de termen objectieve, objectieveerbare en observeerbare verschillen ten onrechte door elkaar gebruikt. In artikel 24 van de Grondwet is er enkel sprake van "objectieve" verschillen, als explicatie van het gelijkheidsbeginsel. De studie maakt zich dus schuldig aan terminologische vervuiling.

De benadering in de studie van de specifieke ondersteuning van het GO is een politieke keuze.

Volgens mij is het een verkeerde keuze die ingaat tegen de specificiteit van het GO en artikel 24 van de Grondwet. De studie stelt immers de vraag naar de structuur van de ARGO : moet een en ander niet gewoon bij de werkingsmiddelen worden ingeschreven ? In artikel 24 van de Grondwet wordt voor de omschrijving van het begrip objectieve verschillen verwezen naar de specificiteit van de netten. In de studie wordt hiermee onvoldoende rekening gehouden.

Het GO krijgt (in vergelijking met het buitenland) te weinig middelen voor eigenaarsonderhoud. In het VGO zijn de gebouwen eigendom van de inrichtende machten. De vraag naar eigenaarsonderhoud leidt naar de vraag naar eigendom van de gebouwen. Eigenaarsonderhoud is eigenlijk een vorm van decentralisatie van het onderhoud door de Vlaamse overheid in handen van het GO. Willen we dat het GO eigenaar wordt van de gebouwen ? Is dat een gunstige evolutie ? Ik had eerder verwacht dat de studie zou hebben verduidelijkt dat de Vlaamse overheid de plicht verzuimt om zijn gebouwen te onderhouden.

De studie legt de nadruk op het functioneel aspect van de openbare dienst maar negeert de verplichtingen die daaruit voortvloeien, maar niet worden nageleefd, bijvoorbeeld de acceptatieplicht. Er bestaan veel verschillende manieren om deze verplichting in te vullen.

Door het nakomen van deze acceptatieplicht krijgt het GO een aantal kinderen in de school waarvoor het subsidies ontvangt. Er is echter een groot effect op het imago van het GO. Er is bijna zonder discussie een overgangsregeling voor concentratiescholen uitgewerkt. Door het lokaliseren van de concentratiescholen wil men proberen om de uitbreiding van de problemen tegen te houden.

**De heer Freddy Sarens :** Dat is een eigenaardige mening.

**De heer Karel De Gucht :** U wil het VGO beschermen tegen de concentratiescholen. De uitholling van het GO en het verdwijnen van gemeenschapsscholen in de rand van steden heeft te maken met de migrantenproblematiek en met de verschillende sociale proliferatie in het VGO en het GO.

De subsidiëring van het vastbenoemd MVD-personeel kost veel geld maar is niet efficiënt. Het is goed dat dit stelsel afgebouwd wordt, maar nu geeft dit nog een vertekend beeld voor de werkingsmiddelen. Het is noodzakelijk dat hier een andere wegingsfactor aan toegekend wordt.

Het is ook belangrijk te weten wat de middelen zijn die een school ter beschikking heeft. Moet men geen methode vinden om de extra-inkomsten, ook die van het OGO, te neutraliseren? We moeten juist kunnen bepalen wat de kostprijs van een school is. De overheid moet deze kost dekken. De redenering dat de gemeentelijke begroting ook een deel van de kosten moet dragen is onaanvaardbaar en perfide. Indien men de bijkomende middelen die een school krijgt van de gemeente gaat aftrekken van de centrale subsidies, zal de gemeente het jaar daarna immers geen bijkomende middelen meer toekennen. Dit zal de kosten voor de Vlaamse Gemeenschap doen stijgen.

Specifiek voor het VGO en in mindere mate voor het OGO is de grootte van de scholen. Een grotere school kost per leerling minder dan een kleinere school. Er zou een basiskostprijs per school moeten bepaald worden en in functie van de grootte zou men per leerling minder middelen moeten krijgen. Het huidige systeem is politiek incorrect en in tegenspraak met de Grondwet. Indien een school voldoet aan de decretale voorwaarden, moet ze voldoende gefinancierd worden om te kunnen functioneren. De grootte van de scholen in het GO heeft onder meer te maken met de acceptatieplicht.

Het GO moet de keuze aanbieden tussen niet-confessionele moraal en alle godsdiensten. Theoretisch is dat ook het geval voor het OGO. Zij vullen dit echter anders in. Er zijn grote verschillen tussen scholen in landelijke of stedelijke gebieden en naargelang de samenstelling van de meerderheid in de gemeenteraad. De meeste leerlingen in het OGO krijgen godsdienstlessen. Slechts een minderheid kiest voor niet-confessionele moraal. De meerkost voor het aanbieden van deze keuzemogelijkheid is voor landelijke scholen uit het OGO heel beperkt. Voor gemeenschapsscholen en scholen uit het OGO in stedelijke gebieden is het een reële meerkost. Ook daar moet rekening mee gehouden worden.

Ik heb twee opmerkingen bij de gelijke financiële controle van alle netten. Uit de analyse blijkt dat het VGO voor alle activiteiten de facto vrijgesteld is van BTW. Scholen uit het GO worden als eindgebruiker beschouwd en zijn dus onderworpen aan de BTW. Er wordt in de studie te sterk de nadruk gelegd op de financiële verplichtingen van het VGO. Er is een groot verschil tussen de theoretische verplichtingen waaraan een VZW normaal onderworpen is en de praktijk. De belastingsadministratie beschouwt de scholen niet als commerciële ondernemingen. De VZW's, die de inrichtende

machten zijn van het VGO, worden dus bijna niet gecontroleerd. Enkel de initiatieven, waarvan men vermoedt dat ze een dekmantel zijn om aan controle te ontsnappen, worden gecontroleerd. In theorie is het VGO aan dezelfde controle onderworpen als het GO, maar in praktijk is dit niet het geval.

De keuzevrijheid van de ouders wordt uitsluitend passief benaderd. Men zou evenwel positieve acties moeten ondernemen om de keuzevrijheid actief in te vullen. Dat pad wordt echter – helaas – steeds meer verlaten door de politiek verantwoordelijken.

De samenstelling van de stuurgroep is eenzijdig. De deelname van het departement Onderwijs volstaat niet, want de afgevaardigden hebben overwegend een welbepaalde politieke kleur. Dat betekent overigens niet dat zij niet bekwaam zouden zijn.

**De voorzitter :** U rangschikt de ambtenaren dus in partijpolitieke vakjes?

**De heer Karel De Gucht :** Bij de beleidsambtenaren is de CVP-strekking oververtegenwoordigd in verhouding tot de 26 percent van de Vlaamse stemmen die deze partij behaalt.

**De voorzitter :** U betwist dus dat de ambtenaren van het departement Onderwijs een objectieve houding kunnen aannemen in de stuurgroep?

**De heer Karel De Gucht :** Ik betwist hun bekwaamheid niet en beweer evenmin dat zij per definitie vooringenomen zijn. Het is echter evenmin een feit dat zij automatisch objectief zijn. De Vlaamse administratie evolueert gelukkig in die richting, maar er zal zeker nog een generatie overheen gaan eer dat doel is bereikt. Ik kan dus alleen maar vaststellen dat de samenstelling van de stuurgroep politiek gekleurd is. Het is overigens niet toevallig dat de CVP vroeg naar meer betrokkenheid vanwege de stuurgroep.

**De heer Freddy Sarens :** Ik vraag enkel meer duidelijkheid met betrekking tot het statuut ervan.

**De heer René Swinnen :** Aan het begrip objectieerbare verschillen werd het begrip legitimiteit toegevoegd. Die gaat uit van het principe dat in gelijke omstandigheden een gelijke behandeling gewenst is, maar dat tegelijk een ongelijke behandeling verantwoord is in ongelijke omstandigheden. Het komt erop aan deze laatste te definiëren, te omschrijven en te kwantificeren. De invoering van



het begrip observeerbare verschillen bevestigt dat de totale kwantificering een illusie is.

Ik wil het rapport niet in een negatief daglicht stellen maar wel een aantal bedenkingen formuleren.

Het rapport beveelt aan de aanvaardingsplicht achterwege te laten. Men verwaarloost daarbij dat deze zich in een grote waaier van verschijningsvormen voordoet : het gaat van harde afwijzing tot subtiele vormen van zachte dwang. Bovendien ziet men de interferentie met andere verschillen over het hoofd, bijvoorbeeld de bekendheid met de Nederlandse taal en cultuur of de kosteloosheid. Op zich niet-doorslaggevende factoren kunnen elkaar versterken en relevant worden.

In het pleidooi voor de vaststelling van een basisdotatie wordt uitgegaan van enkele parameters, waaronder de omkadering. Die is zelf echter weer een afgeleide van een andere parameter, namelijk het leerlingenbestand. Bovendien had men zich in de inleiding voorgenomen de omkadering buiten beschouwing te zullen laten.

De beschikbare werkingsmiddelen per leerling waarvan sprake is op pagina 7, worden niet onderscheiden volgens de bron waarvan zij afkomstig zijn. Men lijkt dat, in tegenstelling tot VRIND, niet relevant te vinden.

Ook mijn fractie is voorstander van een zo objectief mogelijke financiering. Wij vinden evenwel de verwijzing naar het Vlaams Investeringsfonds al te theoretisch, evenals die naar het Gemeentefonds : daarin zijn de onderwijsmiddelen immers marginaal en bovendien slinkend.

Over de bijkomende financiering van de verschillende netten wordt voor het OGO secure informatie gegeven, omdat de bronnen daarvan openbaar en gemakkelijk terug te vinden zijn. Voor het VGO blijkt dat veel minder het geval te zijn. Deze groep is trouwens erg groot en gevarieerd samengesteld. Men suggereert ten onrechte dat de grote instellingen erg witte raven zouden zijn. Ik ken heel wat voorbeelden van het tegendeel.

De slotsom is dat we de ongelijke behandeling op een positieve manier moeten benaderen. We moeten komen tot een basisdotatie en een surplus op basis van objectiveerbare verschillen.

**De heer Ludo Sannen :** Ik voel me heel onbehaaglijk na de tussenkomst van de heer De Gucht. Mijn fractie heeft van in het begin van deze regeerperiode aangedrongen op een studie die het debat over

de financiering van de netten kan objectiveren. De heer De Gucht meent dat deze regering geen verdere stappen meer mag zetten inzake de kwantificeerbaarheid van de verschillen. Het is al vrij laat, maar men moet hierover toch nog kunnen debatteren. Ik hoop dan ook dat deze regering nog de gunning verleent. Een volgende regering kan de zaken dan verder aanpakken. Ik heb de indruk dat de heer De Gucht de zaak zo snel mogelijk wil begraven. Uit gekwantificeerde verschillen kan men parameters afleiden. Dat is weliswaar een kwestie van politieke consensus, maar toch zullen deze parameters objectiever zijn dan de huidige werkingsmiddelen.

Deze definitiestudie is tegelijk veel ruimer dan wat we vroegen en toch voldoet ze niet om een zicht te krijgen op de noodzakelijke financiering om een kwalitatief onderwijs te garanderen in Vlaanderen. Er zijn niet alleen de verschillen tussen de netten, maar ook die tussen scholen en onderwijsvormen en -niveaus.

We moeten enerzijds op zoek gaan naar deze kwantificeerbare verschillen en anderzijds nagaan wat er moet gefinancierd worden en welke middelen daarvoor nodig zijn. De vraag is ook of bepaalde verschillen niet decretaal gecorrigeerd moeten worden. Wat betreft de verschillen in wettelijke en administratieve verplichtingen meen ik dat er een vormigheid in boekhoudkundig en financieel beheer nagestreefd moet worden. Voor de keuzemogelijkheid tussen onderricht in een van de erkende godsdiensten of in niet-confessionele zedenleer moeten er criteria uitgewerkt worden. Ik begrijp het probleem van de heer De Gucht hieromtrent niet.

Het zal niet gemakkelijk zijn parameters te vinden voor het waarborgen van de vrije keuze. Een ander verschil is het eigendomsstelsel van de schoolgebouwen. Ik meen dat de overheid eigenaar moet worden van alle schoolgebouwen. Het negatieve gevolg voor de overheid zou evenwel zijn dat ze de schoolgebouwen voor honderd percent zou moeten financieren. Eigenaarsonderhoud zou ik een niet gegrond objectiveerbaar verschil noemen. Onderhoud van gebouwen is immers binnen elk net noodzakelijk. Voor het officieel onderwijs geldt de aanvaardingsplicht. Moet die niet gelden voor elk gefinancierd en gesubsidieerd onderwijs ?

**De heer Karel De Gucht :** De Raad van State heeft ons gelijk gegeven, het Arbitragehof veel minder.

**De heer Ludo Sannen :** Subtiele weigeringstechnieken worden in alle netten gehanteerd.

Er worden slechts vier of vijf objectiveerbare verschillen opgesomd die gekwantificeerd kunnen worden. De verschillen in specifieke ondersteuning van de netten betreft de financiering van de inrichtende machten. Met het nieuwe decreet is voortaan zowel voor het GO als voor het VGO de scholengroep de inrichtende macht. Daar zie ik dus geen verschil. Voor de werking van de ARGO is uiteraard een aparte dotatie nodig. Die heeft van de overheid immers de opdracht gekregen het GO te organiseren.

Ik zou de minister willen vragen hoe er aan deze studie opvolging zal worden gegeven. Ik stel voor een splitsing te maken. Enerzijds is er een kwantificeringsstudie nodig over de objectiveerbare verschillen tussen de inrichtende machten van de verschillende netten. Anderzijds moeten we op termijn een zicht krijgen op de verschillen in behoeften. Kleine scholen vragen misschien een extra financiering, maar dat is een verschil tussen scholen en niet tussen netten.

**De heer Chris Vandenbroeke :** We hebben hard gewerkt in deze commissie, maar eindigen toch in mineur. Met deze studie herschrijven we het verleden, we herbronnen het schoolpact en weigeren toekomstgericht te werken. Ik vrees dat we afsterven op een ideologische impasse.

De mensen van Deloitte en Touche hebben knap werk verricht, maar waartoe zal hun encyclopedisch werk leiden ? Het had de prelude tot iets nieuws moeten worden, maar ze vragen zichzelf af of dit wel haalbaar is.

Als het niet mogelijk is om de verschillen te kwantificeren, dan mogen we het verleden niet herschrijven en moeten we toekomstgericht werken.

Als ik herkozen word, zal ik voorstellen om vanaf 14 juni hoorzittingen en werkbezoeken te organiseren om de studie van Deloitte en Touche uit te werken.

Ik zal tijdens de hoorzittingen wel andere vragen voorleggen. Ten eerste moet er een antwoord komen op de vraag wat kwalitatief verantwoord onderwijs precies is, met opsplitsingen per niveau en zowel voor kinderen met als zonder talent.

**De voorzitter :** We hebben ons toch over deze vraag gebogen toen we het over de eindtermen hadden.

**De heer Chris Vandenbroeke :** We hebben inderdaad hard gewerkt, maar vooral rond formele zaken en al te weinig over het inhoudelijke.

De tweede vraag die ik zou voorleggen luidt : wat is de prijs van kwalitatief verantwoord onderwijs ? Ik wil daar echter geen cijfermatig antwoord op omdat cijferfetisjisme achterhaald is. Bovendien worden cijfers altijd vertaald in ideologieën.

**De heer René Swinnen :** Toen we het over Onderwijs X hadden heb ik u andere zaken horen zeggen. U had het toen over exact 200 FWO'ers.

**De heer Chris Vandenbroeke :** Omdat het er niet meer zijn.

De volgende vraag die ik beantwoord zou willen zien is of we verschillende netten nodig hebben. Dat moeten we in onze buurlanden nagaan. Ik denk bijvoorbeeld aan de Scandinavische community schools, waar alle strekkingen aan bod komen. Dit zal leiden tot interne rationalisatie en herschikking zodat we het Tivoli-akkoord toch nog zullen kunnen uitvoeren.

**De heer René Swinnen :** We moeten niet alleen het Scandinavische model bestuderen, maar ook het Britse.

**De heer Ludo Sannen :** De heer Vandenbroeke verwijst naar het ideologische debat uit de jaren zeventig.

**De heer Chris Vandenbroeke :** Reeds in de jaren zestig vroeg mijn fractie de universiteiten niet langer op te delen omdat er nood is aan een Vlaamse universiteit.

**De heer Ludo Sannen :** De heer Sauwens denkt daar precies anders over.

**De heer Chris Vandenbroeke :** De heer Sauwens wil dat we ons voorbereiden en oriënteren op een transnationale universiteit.

**Minister Eddy Baldewijns :** We hoeven dat niet te doen via een amendement zoals de heer Sauwens, omdat we er al mee bezig zijn.

**De heer Karel De Gucht :** Ik ga akkoord met het pleidooi van de heer Vandenbroeke. Alleen moet hij zich er bewust van zijn dat zijn pleidooi even ideologisch is als het mijne. Het zou verkeerd zijn te doen alsof dit geen ideologisch debat is. We hadden dit debat al in de jaren zeventig moeten voeren.

**De heer Chris Vandenbroeke :** Mijn fractie blijft modern want het idee van een Universiteit Vlaanderen werd intussen overgenomen door voormalig minister voor onderwijs Van den Bossche met zijn idee van een Universitair Landschap Vlaanderen.

Wij pleiten voor pluralisme, los van alle verzuiling. Vlaanderen zal in het volgende millenium breedkend zijn. Vlaanderen is bereid daarover te discussiëren, maar niet al zijn fracties. Precies daarom eindigen we in mineur omdat we deze stap niet durven zetten. Deze houding leidt tot dergelijke studies waarin de makers ervan zelf vragen of het eigenlijk wel kan.

**De voorzitter :** Dat heb ik hen zelf niet horen zeggen.

**De heer Chris Vandenbroeke :** Conclusies vragen een bepaalde vorm van pragmatisme. Als we deze discussie op dezelfde manier blijven voeren, dan eindigen we alleen maar in cijferfetisjisme. Dit is een achterhaalde discussie, die niets te maken heeft met kwaliteit.

**De heer Ludo Sannen :** Kwaliteit is belangrijk, maar soms zijn er cijfers nodig.

**De heer Karel De Gucht :** Er zijn enerzijds de objectieve verschillen en anderzijds gegevens zoals bijvoorbeeld de grootte van de school. In artikel 24 van de Grondwet staat dat het gelijkheidsbeginsel geldt voor leerlingen, leraars, scholen, ouders enzovoort. De volledige tekst van dit artikel past in de definitie van de objectieve verschillen.

**De heer Freddy Sarens :** De CVP is vragende partij geweest om een extern studiebureau aan te duiden dat een aantal voorbereidende werkzaamheden zou uitvoeren waardoor we het politieke debat op een serene manier kunnen voeren. Ik heb de indruk dat we momenteel aan deze doelstelling voorbijschieten en de opdracht anders formuleren. We zitten momenteel in de fase van de definitiestudie. Toch wordt er al een politiek debat gevoerd en er worden zelfs conclusies getrokken. Dit is voorbarig aangezien de eigenlijke studie nog moet gebeuren.

**De heer Karel De Gucht :** Het is onze taak om een politiek debat te voeren over de definitiestudie.

**De heer Freddy Sarens :** Onze taak bestaat erin na te gaan of de studie volledig en goed geformuleerd is. Eventueel kunnen we enkele nuanceringen aanbrengen. De grote teneur van sommige tussenkomsten zijn evenwel politiek gekleurd.

**De heer Karel De Gucht :** Een extern bureau kan toch niet de taak van politici overnemen.

**De heer Freddy Sarens :** Het is de bedoeling een debat te voeren op basis van objectieve gegevens. We vragen daarvoor advies aan een extern bureau. Ik ben het ermee eens dat het onze verantwoordelijkheid is om politieke besluiten te nemen, maar we zijn daar vandaag nog niet aan toe. Het is interessant om de problematiek zo ruim mogelijk te benaderen.

**De heer Chris Vandenbroeke :** Dit stoort me nu net in de houding van de CVP-collega's, meer bepaald dat ze de discussie voeren in de richting van het cijferfetisjisme.

**De heer René Swinnen :** Het studiebureau heeft al opgeroepen om de emotionaliteit aan de kant te schuiven. De kern van de zaak zijn de resultaten van de studie, namelijk de 26 punten die voldoende genuanceerd zijn. De vraag rijst of we hiermee akkoord kunnen gaan en eventueel politieke beslissingen nemen. Iedereen is het erover eens dat er ongelijke omstandigheden zijn en dat er een ongelijke behandeling nodig is om tot een gelijke situatie te kunnen komen.

**De heer Freddy Sarens :** Ik pleit ervoor om de procedure af te werken en de gepaste conclusies te trekken. We dienen voldoende vertrouwen te geven aan het onderzoek. Het is interessant om een debat te voeren over een kwaliteitsvol onderwijs, maar dat is niet het onderwerp dat we vandaag bespreken. Ik ontken niet dat dit een opgave is voor deze commissie, maar heeft niets te maken met modern en toekomstgericht denken.

**De heer Jos De Meyer :** Dit is een waardevol en interessant document. Ik ben evenwel gestoord door de stijl van deze discussie. Wat de benadering betreft is het belangrijk om niet te spreken over de kostprijs per net, maar wel over de prijs per leerling. Ik heb geen verkiezingen nodig om de opdracht te geven voor een kwantificeringsstudie. Deze moet met spoed gebeuren.

**De heer Ludo Sannen :** Dit klopt niet. Als men de kostprijs per leerling neemt, komt men tot een uniformisering.

**De voorzitter :** Iedereen kan in het verslag over de voorbereidende werkzaamheden duidelijk lezen wat het onderwerp is van de studie.

**De heer Wouter Van den Berghe :** Van bij het begin wisten we dat deze studie een bijzonder deli-

cate opdracht was. We zijn geen groentjes op het gebied van onderwijs : we zijn al tien jaar bezig met de onderwijsproblematiek op Europees niveau. Het is mogelijk om die volledig objectief te benaderen. Hier en daar hebben we echter een meer politieke invalshoek gekozen, opdat de discussie niet uit de weg zou worden gegaan. We hebben ongeveer 75 centimeter materiaal doorworsteld. Het komt erop aan om daaruit een selectie te maken. Tussendoor wil ik opmerken dat het voorbeeld waarnaar de heer Swinnen verwees in verband met de problematiek op pagina 7, fout is. Sommige dingen zijn niet opgenomen, bijvoorbeeld het probleem van de restscholen waaraan de heer De Gucht refereerde : dit behoorde niet tot onze opdracht. Anderzijds kwam het probleem wel aan bod bij de impliciete gevolgen van de acceptatieplicht. We hebben niet beweerd dat de acceptatieplicht geen objectief verschil is. Een en ander is echter niet gemakkelijk kwantificeerbaar. Bovendien gaat het slechts om een klein deel van de problematiek : er zijn veel belangrijkere factoren.

Het moet mogelijk zijn om op basis van een studie 70 tot 80 percent van de objectiveerbare verschillen weg te werken.

Zoals sommige sprekers hebben opgemerkt, is de studie soms heel genuanceerd. Dit is logisch : ook wetenschappelijke vaststellingen zijn steeds het gevolg van het hanteren van een bepaalde methodiek.

We hebben geprobeerd om neutraal te blijven waar het gaat om de verwijzingen naar de ondersteuning van de ARGO.

We hebben af en toe in de toekomst proberen te kijken. Zo zijn we ervan uitgegaan dat de scholen een boekhoudkundige planning zullen opstellen en dat de nieuwe VZW-wetgeving met de dubbele boekhoudkundige structuur van toepassing zal zijn.

We hebben wel degelijk verwezen naar het niet naleven van verplichtingen van het vrij onderwijs als openbare dienst.

We hebben de 26 punten inderdaad op een artificiële wijze uit elkaar gehaald. Dit was een bewuste keuze.

**De heer Guy Van de Velde**, medewerker Deloitte & Touche : De meeste VZW's zijn niet BTW-plichtig. Er zijn wel uitzonderingen.

**De heer Wouter Van den Berghe** : De boekhouding wordt wel gecontroleerd door de verificateurs,

maar een en ander wordt bijzonder complex doordat er vaak gewerkt wordt met verschillende neven-VZW's. Ook in het GO bestaan naast de scholen nog VZW's, bijvoorbeeld in de vorm van vriendenkringen. De inrichtende machten zijn dus niet de enige VZW's waarmee rekening moet worden gehouden.

**De heer Guy Van de Velde** : Op de gemeentebegroting is het moeilijk uit te maken welke middelen bestemd zijn voor onderwijs.

**De heer Karel De Gucht** : Het OGO staat dicht bij het GO dan het GO bij het VGO. Toch krijgen het OGO en het GO een totaal verschillende behandeling. In het OGO wordt tweemaal betaald : uit de algemene middelen en uit de gemeentebegroting.

**De heer Wouter Van den Berghe** : Die vaststelling staat ook in het rapport. Het is moeilijker om een duidelijk zicht te krijgen op de structuren van het VGO dan op die van het GO. In het VGO is er soms één VZW voor de hele school ; soms zijn er echter meerdere.

Er zijn grote verschillen over welke middelen en patrimonium men wenst te activeren voor het secundair onderwijs. Ik heb niet gezegd dat er geen kwantificeringsstudie moet gebeuren. Indien men de verschillen echter exact wil berekenen dan zal dit enorm veel kosten. Er zullen marges bepaald moeten worden. De meerkost van het aanbieden van verschillende godsdiensten en zedenleer is redelijk goed te bepalen. Men zal echter steeds vorken moeten hanteren. Wat deze vorken zullen zijn in de kwantificeringsstudie alsook of men een oplossing formuleert per net of per school, is een politieke keuze.

#### **4. Opdrachtomschrijving tot de kwantificeringsstudie objectiveerbare verschillen (zie bijlage)**

**De voorzitter** : Zijn er nog opmerkingen bij de kwantificeringsstudie en de opdrachtomschrijving daartoe ?

**De heer Karel De Gucht** : De opmerkingen die wij geformuleerd hebben over de studie zijn ook van belang bij de gunningsopdracht voor de kwantificeringsstudie.

**De voorzitter** : Ik heb hier verschillende meningen gehoord. Wij kunnen de minister geen eenduidige richtlijnen geven. Het verslag van deze bespreking

kan echter bij de gunningsopdracht gevoegd worden.

**Minister Eddy Baldewijns :** Dit debat illustreert dat de visie op het onderwijs nauw samenhangt met de maatschappijvisies. Dit debat is een zeer belangrijke stap en zal aanleiding geven tot een breder maatschappelijk debat.

Ik was verbaasd dat deze studie zoveel verschillpunten heeft aangeduid. Nu is er een tweede stap nodig : de kwantificeringsstudie. Dan kunnen we nagaan welke maatregelen getroffen moeten worden. Pas na de definitieve bespreking kunnen we bepalen of we nog een stap verder moeten gaan en welke elementen nodig zijn om een school te kunnen inrichten.

Ik zal het verslag overmaken aan de stuurgroep en hen vragen om de nodige aanpassingen door te voeren. De Vlaamse regering moet zo snel mogelijk tot de gunning overgaan. Het echte debat kan pas gevoerd worden na de kwantificeringsstudie. De vraag naar dergelijke studies werd hier in deze commissie gesteld.

**De voorzitter :** Deze commissie heeft inderdaad op beide studies aangedrongen. We kunnen pas een echt politiek debat voeren nadat de studie afgerond is. We moeten dringend werk maken van de tweede stap : de kwantificeringsstudie.

*De verslaggever ,*

*De voorzitter,*

René SWINNEN

Gilbert VANLEENHOVE

---





## BIJLAGE

Kwantificeringsstudie objectiveerbare verschillen

## **Kwantificeringsstudie objectiveerbare verschillen**

### 1. Het dossier

#### 1.1. Juridische basis

Artikel 24, § 4, van de Grondwet bepaalt het volgende: “Alle leerlingen of studenten, ouders, personeelsleden en onderwijsinstellingen zijn gelijk voor de wet of het decreet. De wet en het decreet houden rekening met objectieve verschillen, waaronder de eigen karakteristieken van iedere inrichtende maxht, die een aangepaste behandeling verantwoorden.”

In een arrest van 5 december 1991 bevestigde het Arbitragehof dat een aangepaste behandeling van de netten inzake de toekenning van de werkingsmiddelen moet steunen op *objectieve* verschillen.

Het regeerakkoord van 1995 bevat de bepaling dat de *niet-objectiveerbare* verschillen zouden worden afgebouwd.

#### 1.2. Verklaring in de commissie onderwijs van het Vlaams Parlement

In zijn verklaring over de werkingsmiddelen van het basisonderwijs (VR/97/16/12/Doc/1252) die toenmalig minister van onderwijs Luc Van den Bossche namens de Vlaamse Regering in de commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid aflegde, stelde hij o.m. het volgende: "Uit de laatste commissievergadering vorige week heb ik geleerd dat deze commissie de discussie van de niet-objectiveerbare verschillen zo wetenschappelijk mogelijk wil benaderen. Om op die manier de Grondwet zo stipt als mogelijk uit te voeren, en elk kind, elke school, groot of klein, met als uitgangspunt het grondwettelijk dubbelprincipe "gelijkheid-objectiveerbare verschillen", te geven wat het toekomt. Wetenschappelijk ook om uit de welles-nietes discussie te geraken, en om deze fundamentele discussie niet te laten verkleuren door allicht goed bedoelde sentimenten. De regering neemt zich voor terzake alle

nodige initiatieven te nemen, om na een voorafgaande definitiestudie, een studie ten gronde te gelasten. Het is de bedoeling het Vlaamse Parlement nauw te betrekken bij deze belangrijke studie. Het is tevens aangewezen dat bij die oefening het advies van de Raad van State de dato 24.06.97, gericht aan de Franstalige Gemeenschap, wordt meegenomen. De Raad van State stelde toen dat het basisonderwijs niet alleen kosteloos moet zijn qua toegang, maar volledig gratis moet zijn. De Raad baseerde zich daarbij op het VN verdrag voor de economische, sociale en culturele rechten uit 1966 en op de conventie van de rechten van het kind uit 1989. De Raad stelde dat voor zover de kosteloosheid nog geen feit was, de verdragstaten een plan dienden uit te werken, in fine kosteloosheid van het basisonderwijs, met geleidelijke tenuitvoerlegging !"

### 1.3. Opdracht

Namens de Vlaamse regering schreef Vlaams Minister van onderwijs en ambtenarenzaken Eddy Baldewijns, als opvolger van minister Van den Bossche, de gunningsopdracht uit voor de definitiestudie (Doc.VR/98/1310/Doc.Med.). Zoals eerder was beslist (zie punt 1.2) werd deze opdracht overgezonden aan de commissie voor Onderwijs, Vorming en wetenschapsbeleid.

### 1.4. Gedachtewisseling met betrekking tot de definitiestudie objectieveerbare verschillen

De commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid had op 29 oktober 1998 een gedachtewisseling met minister Baldewijns.

Vooraf had de voorzitter van de commissie gesteld : "Het is de bedoeling na te gaan of de opdracht in de nota correct en volledig is verwoord. Verder wil men bekijken of de gegevens die aan de onderzoekers worden overhandigd, volledig en correct zijn. Deze bespreking moet ertoe bijdragen dat de minister de opdracht kan toewijzen. Nadat de definitieve studie is uitgevoerd, zal de Commissie de kans krijgen de zaak ten gronde te bespreken."

Op basis van de opmerkingen van de commissieleden werd een tweetal

voorstellen tot tekstcorrectie geformuleerd : "Ten eerste ging het over de parameters die moesten verwijzen naar onderwijsdecreet II. Verder ging het erover dat de lokale raden de investeringsmiddelen krijgen, en niet het gemeenschapsonderwijs in zijn geheel."

De minister verklaarde ernaar te streven in het begin van 1999 te kunnen beschikken over de definitiestudie. Hij voegde er de volgende opmerking aan toe: "op basis van de definitiestudie zal men weten welke verschillen zullen worden gemeten. Dit zal de minister voorleggen aan de Commissie. Elk al dan niet vermeend verschil kan dan nog eens worden besproken."

#### 1.5. Gunning van de definitiestudie

Na een grondige marktverkenning werd de definitiestudie eind december 1998 door minister Baldewijns gegund aan de firma Deloitte & Touche.

Bij haar onderzoek werd het team van Deloitte & Touche bijgestaan door een stuurgroep (bijlage 1).

De definitiestudie werd opgeleverd op 15 maart 1999 (bijlage 2).

#### 2. Indeling van de observeerbare en objectiveerbare verschillen in de definitiestudie

Bij de indeling van de geïdentificeerde verschillen vertrekt de definitiestudie objectiveerbare verschillen van volgende bepaling : "Objectiveerbare verschillen zijn de verschillen die legitiem zijn en bijgevolg bijkomende of specifieke uitgaven kunnen noodzakelijk maken. Deze gegronde verschillen kunnen eigen zijn aan een onderwijsnet of kenmerkend zijn voor een bepaalde onderwijsinstelling omwille van het onderwijsniveau, de onderwijsvorm of specifieke interne of externe omgevingsfactoren." (pp. 66-67).

Niet-objectiveerbare verschillen zijn "observeerbare, feitelijke en/of kwantificeerbare verschillen in de financiering die niet of onvoldoende gegrond zijn" (p. 65).

Verder somt de studie niet enkel de verschillen op die aan deze definities

beantwoorden, maar duidt zij ook de verschillen aan waarvoor verschillende invalshoeken mogelijk zijn, of waarvoor slechts gedeeltelijk legitieme gronden aan te voeren zijn.

Ten slotte wordt opgemerkt dat een aantal verschillen “zo goed als niet meetbaar zijn” (p. 65). Als voorbeelden kan o.m. worden gewezen op de aanvaardingsplicht van het officieel onderwijs, de efficiëntie van de bestedingen en de mate waarin wettelijke verplichtingen worden nageleefd. Deze items dan ook wellicht een politieke inschatting, dit “op grond van de mogelijke implicaties van het verschil” (p. 65).

Uiteindelijk is de firma Deloitte & Touche gekomen tot een lijst van verschillen (of groepen van verschillen), die zowel de inkomsten als de uitgaven betreffen. Hij is opgebouwd als volgt :

### **Objectiveerbare verschillen**

#### *Objectiveerbare verschillen m.b.t. het statuut van de instelling :*

1. De verschillen in wettelijke en administratieve verplichtingen.
2. De salariskost voor contractueel onderwijs.

#### *Objectiveerbare verschillen m.b.t. het onderwijsaanbod :*

3. De verschillende behoeften van onderwijsniveaus en -vormen.
4. Aanbieden van de keuze tussen onderricht in een der erkende godsdiensten en niet-confessionele zedenleer.
5. Onderwijs aanbieden voor het waarborgen van de vrije keuze.
6. De organisatie van een uniek of schaars voorkomend studieaanbod.

#### *Objectiveerbare verschillen m.b.t. de schoolinfrastructuur :*

7. De grootte van de school.
8. De staat van de schoolinfrastructuur.
9. Het eigendomsstelsel voor de schoolgebouwen.

#### *Objectiveerbare verschillen m.b.t. de leerlingen :*

10. De vertrouwdheid met de Nederlandse taal en Vlaamse cultuur.

11. De aanvaardingsplicht voor het officieel onderwijs.
12. De noden van leerbedreigde kinderen en doelgroep leerlingen.

**Observeerbare verschillen waarvoor mogelijk of ten dele objectieve gronden te vinden zijn**

13. Het verschil in "kosteloosheid", met name tussen de onderwijsniveaus.
14. De basis voor toekenning van investeringsmiddelen.
15. De bijkomende middelen in het OGO op basis van belastingheffing.
16. De aparte financiering van het eigenaarsonderhoud in het GO.
17. De financiering van het leerlingenvervoer.
18. De mogelijkheden tot het genereren van bijkomende inkomsten.
19. De verschillen in specifieke ondersteuning van de netten.
20. De efficiëntie en effectiviteit van de bestedingen.
21. De inplanting van scholen.
22. De werkingsmiddelen beschikbaar voor de internaten.

**Observeerbare verschillen die niet gegrond zijn**

23. Verschillen in beschikbaar personeel met impact op de werkingsmiddelen.
24. De niet-systematische toekenning van sociale voordelen.
25. De netafhankelijke financiering van PMS- en MST-diensten
26. De mate waarin verplichtingen worden nageleefd.



3. Opdracht wetenschappelijke kwantificeringsstudie

Conform de in punt 1.2. geciteerde regeringsbeslissing en met de opgeleverde definitiestudie van 15 maart 1999 als basis- en referentiemateriaal, dient een studie ten gronde (voortaan: “kwantificeringsstudie”) de objectiveerbare verschillen in kaart te brengen en te kwantificeren inzake:

- de inkomstenbronnen
- de uitgavenstroom

Deze wetenschappelijke studie mag echter niet de ambitie hebben de kostprijs van het leerplichtonderwijs in kaart te brengen en/of verschuivingen tussen onderwijsvormen en/of -niveaus voor te stellen.

Om de politieke bruikbaarheid van de resultaten van de studie te optimaliseren is het aangewezen dat de onderzoekers hun bevindingen aggregeren op een zo hoog mogelijk niveau: het gemeenschapsonderwijs, de lokale besturen, het vrij onderwijs, het onderwijsniveau, een onderwijsvorm, enz.

Op een aantal items wordt hierna wat dieper ingegaan.

### 3.1. Inkomstenbronnen

Artikel 2, 3de lid, van de Wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving bepaalt: “De inrichtende macht van een onderwijsinrichting zijn de overheid, de natuurlijke persoon of de rechtspersoon of -personen die er de verantwoordelijkheid voor op zich nemen.” Artikel 25 stelt dat de kosten van het onderricht (...) ten laste vallen van de inrichtende machten.”

Op grond van artikel 3, § 1, 3de lid van dezelfde wet kunnen deze inrichtende machten voor hun instellingen evenwel beschikken over werkings- en investeringsmiddelen ter beschikking gesteld door de Vlaamse Gemeenschap: enerzijds de dotatie aan de ARGO en anderzijds de diverse subsidies aan de inrichtende machten van het vrij en van het officieel gesubsidieerd onderwijs.

Daarnaast krijgen de I.M. mankracht via de begeleidingsdiensten, het stelsel van gesubsidieerde contractuelen, detacheringen, enz. Bepaalde opdrachten, die voor het gemeenschapsonderwijs worden uitgevoerd door de ARGO-administratie, worden toegewezen aan DIGO of worden uitgevoerd door het departement onderwijs (verificatie).

Bovendien kunnen de inrichtende machten echter ook over nog andere inkomstenbronnen beschikken. Deze bijkomende middelen kunnen zeer verscheiden zijn, zowel qua aard als qua omvang. Ze verschillen per net en (voor het OGO en het VGO) per inrichtende macht: financiële middelen vanuit de eigen inrichtende macht, giften van organisaties, bedrijven en personeel, inzet van bijkomend personeel dat vanuit andere begrotingen wordt betaald (lokale besturen, Justitie, Welzijn etc), levering van diensten, verkoop en opbrengsten van onroerende goederen, bijdragen van ouders (wat de problematiek van de draagkracht van de ouders induceert), materiële ondersteuning, middelen ter beschikking gesteld door (al dan niet commerciële) nevenorganisaties, middelen van het Gemeentefonds, sociale voordelen, financiering van het leerlingenvervoer, enz.

Hoewel er momenteel vanuit juridisch oogpunt haast geen verschillen meer bestaan tussen de verschillende netten, ondervinden “openbare instellingen wel nog nadelen

bij het zoeken van bijkomende middelen wegens een bepaald imago (“stempel”) dat verbonden is aan het openbaar karakter” (p. 91).

Niet alle bijkomende middelen zijn even gemakkelijk terug te vinden in de begrotingen van de Inrichtende Machten. Er is immers geen verplichting tot rapportering voor middelen die niet door het departement onderwijs ter beschikking worden gesteld.

#### Studieopdracht

Welke van de bijkomende inkomstenbronnen kunnen (volledig, gedeeltelijk of helemaal niet) worden gekwantificeerd? Essentieel hierbij is rekening te houden met de onderwijsniveaus, de onderwijsvormen en de studiegebieden gewoon of buitengewoon onderwijs.

De kwantificeringsstudie moet tevens duidelijk maken hoeveel personeelsleden (detacheringen, Geco's etc) per koepel of I.M. rechtstreeks worden betaald door de Vlaamse overheid en hoeveel overheidsmiddelen rechtstreeks of onrechtstreeks naar de koepels of I.M. gaan.

### 3.2. Uitgaven

Artikel 36, § 1, van de wet van 29 mei 1959 stelt dat de werkingstoelagen “kunnen worden aangewend ten behoeve van al de onderwijsinstellingen behorende tot dezelfde inrichtende macht.”

#### 3.2.1. De verschillen in wettelijke en administratieve verplichtingen

Het juridisch statuut van de school brengt een aantal specifieke wettelijke en administratieve verplichtingen met zich; deze kunnen verschillen naargelang de instelling een publiekrechtelijk of een privaatrechtelijk statuut bezit.

De verschillen in kostprijs omwille van de verschillen in deze verplichtingen kunnen zowel betrekking hebben op bijkomende personeelskosten als op hogere werkingskosten, zoals meubilair, hard- en software, onderhoud, verwarming, elektriciteit, enz.

Daarnaast zijn deze verplichtingen verantwoordelijk voor een vertraging in de besluitvorming, en het daarmee gepaarde gaande gebrek aan dynamiek. Het lijkt evenwel zo goed als onmogelijk om ook deze gevolgen te kwantificeren.

#### Studieopdracht

Welke is de basiskost per bestuurlijke eenheid (school, scholengemeenschap, scholengroep, inrichtende macht, lokale raad) voor wettelijke en administratieve verplichtingen?

#### 3.2.2. De salariskost voor contractueel personeel en vast benoemd MVD-personeel

Er zijn verschillen in de Rijkssociale bijdragen die scholen moeten betalen voor hun contractueel personeel: de bijdragen in het vrij gesubsidieerd vrij onderwijs zijn hoger dan die in het gesubsidieerd officieel onderwijs en, in nog grotere mate, die in het gemeenschapsonderwijs. Anderzijds worden door het gemeenschapsonderwijs een uitgaven (bv. kinderbijslag) als werkgever betaald vanuit de werkingsmiddelen.

Deze verschillende bijdragen en inhoudingen kunnen betrekking hebben op verzekering voor ziekte en invaliditeit, werkloosheid, gezinsvergoeding,

beroepsziekte, fonds voor arbeidsongevallen, kinderbijslag, enz.

De scholen van het gemeenschapsonderwijs beschikken over een (uitdovend) contingent vast benoemd MVD-personeel dat rechtstreeks wordt bezoldigd door het departement onderwijs.

De CAO's betreffende de salarissen van deze personeelscategorie verschillen van net tot net.

Nog dit: er zijn grote verschillen onder de schoolbesturen inzake besteding van werkingsmiddelen voor lonen van het MVD-personeel.

#### Studieopdracht

Welke is de globale loonmassa per onderwijsnet besteed aan lonen voor MVD-personeel in het basis- en secundair onderwijs?

Welke is per onderwijsnet de gemiddelde besteding van het pakket werkingsmiddelen aan lonen voor MVD-personeel? Kwantificeer de verschillende soorten bijdragen en inhoudingen die gebeuren t.a.v. de contractuele en vastbenoemde personeelsleden MVD? Welke zijn de verschillende procentuele bijdragen/inhoudingen naargelang het statuut van de instelling? Duid eveneens aan voor weke uitgaven de verschillende netten de verzekeringsplicht op zich nemen en kwantificeer deze uitgaven in relatie tot de bijdragen.

#### 3.2.3. Aanbieden van de keuze tussen onderricht in een der erkende godsdiensten en niet-confessionele zedenleer

Naast de bijkomende omkadering, die door de overheid wordt ter beschikking gesteld, leidt deze grondwettelijke verplichting voor officiële scholen tot bijkomende kosten: voor gebruik en inrichting van extra lokalen, werkingsmiddelen, enz.

#### Studieopdracht

Hoeveel bijkomende uitgaven worden veroorzaakt door de organisatie van deze

cursussen: bijkomende infrastructuur, energie, meubilair, onderhoud, enz. ? Welke is de kostprijs per bijkomend leslokaal ? Welke is de marginale kostprijs voor de organisatie van een bijkomende cursus per leerjaar ?



### 3.2.4. Onderwijs aanbieden voor het waarborgen van vrije keuze

De Vlaamse overheid heeft de plicht uitvoering te geven aan art. 24, § 1 van de grondwet : "De Gemeenschap waarborgt de keuzevrijheid van de ouders".

Het arrest 27/92 van het Arbitragehof stelt o.m. : "De Gemeenschap is, in tegenstelling tot andere inrichtende machten ertoe gehouden bestendig in te staan voor een voldoende gespreid onderwijsaanbod op het gehele grondgebied."

Het waarborgen van de vrije keuze door, in de feiten, het gemeenschapsonderwijs veroorzaakt bijkomende uitgaven voor investeringen en werking. Het gemeenschapsonderwijs dient in te staan voor een voldoende onderwijsaanbod, waarbij rekening dient gehouden met de geografische en sociologische inplanting van de scholen. Deze opdracht leidt in een aantal gevallen onvermijdelijk tot kleinere instellingen. Opgemerkt moet worden dat in de toekomst voor althans het basisonderwijs ook de nieuw opgerichte scholen van de andere netten dan het gemeenschapsonderwijs de vrije keuze kunnen aanbieden, mits ze aan een aantal voorwaarden voldoen.

Deze kleinschaligheid, samen met de beperkte bezettingsgraad van sommige studierichtingen en de noodzaak een uniek of schaars voorkomend studieaanbod te organiseren, veroorzaakt eveneens bijkomende uitgaven

Het ontbreken van een geactualiseerde operationalisering van het begrip "vrije keuze" bemoeilijkt ongetwijfeld een juiste inschatting van de financiële gevolgen van het waarborgen van de vrije keuze.

#### Studieopdracht

Welke meeruitgaven worden veroorzaakt omwille van het waarborgen van de vrije keuze door het gemeenschapsonderwijs en het in stand houden van kleine instellingen en dun bevolkte studierichtingen? Welke is de meerkost inzake investeringen (scholen, klaslokalen) en inzake werking (verwarming, elektriciteit, onderhoud, schoolmeubilair, organisatie leerlingenvervoer, enz.) ?

### 3.2.5. De grootte van de school

De problematiek van schoolgrootte hangt nauw samen met de invulling en realisatie van de vrije keuze : een school open houden en/of bepaalde studiegebieden aanbieden. Deloitte & Touche : "Uitgaande van een aantal economische basisprincipes inzake kostprijsberekening lijkt ons een puur lineair verband tussen het aantal leerlingen en de benodigde werkmiddelen niet vanzelfsprekend. Vaste kosten wegen in een lineair mechanisme zwaar door wanneer het leerlingenaantal relatief beperkt is." (p. 78).

#### Studieopdracht

Welke is de optimale relatie tussen de grootte van de school en de benodigde werkmiddelen? Welke bijstellingen zijn noodzakelijk?

### 3.2.6. De "staat" van de schoolinfrastructuur

Met de "staat" van de schoolinfrastructuur verwijzen we naar de functionaliteit en geschiktheid voor de huidige onderwijskundige noden, evenals de behoefte aan "infrastructuurkosten" zoals energie, onderhoud en herstellingen. Het verschil in "infrastructuurkosten" tussen een modern en functioneel gebouw enerzijds en een oud, vaak te groot en slecht geïsoleerd schoolgebouw anderzijds kan hoog oplopen.

#### Studieopdracht

Welke zijn de behoeften aan m<sup>2</sup> schoolgebouwen van de verschillende netten rekening houdend met de bepalingen van Onderwijsdecreet II en het Besluit van de Vlaamse regering over de fysische normen?

Welk is het niveau van benodigde investeringsmiddelen om de actuele noden te lenigen, voor energie, onderhoud, renovatie en nieuwbouw?

### h. De inplanting van scholen

Een specifieke situatie (de zgn. "lasten van het verleden") geldt voor een aantal scholen van het gemeenschapsonderwijs, met name voor de instellingen die buiten het

centrum van steden en grotere gemeenten werden opgericht. Naast de locatie zelf speelt ook de interne domeininplanting van deze scholen een rol : grote groenoppervlaktes, veel open ruimtes, deels onafgewerkte bouwplannen,... Er is ook de niet-optimale benutting van infrastructuur omwille van een dalend leerlingenaantal.

#### Studieopdracht

Welke is het totale aantal m<sup>2</sup> van deze grote groenoppervlaktes en open ruimtes?  
Welke zijn de bijkomende financiële behoeften van het gemeenschapsonderwijs omwille van deze groenoppervlaktes, open ruimtes, en de niet optimale benutting van de infrastructuur?

Bovendien moet een schatting worden gemaakt van de eventuele opbrengsten van verkoop van leegstaande gebouwen en niet-gebruikte domeinen.

#### 3.2.8. Eigendomsstelsel gebouwen / eigenaarsonderhoud

Het gemeenschapsonderwijs beheert namens de Vlaamse overheid de gebouwen nodig voor het organiseren van zijn onderwijsopdracht. In functie daarvan staat in de begroting onderwijs een krediet van 315 miljoen ingeschreven voor het eigenaarsonderhoud van de gemeenschapsscholen.

In zijn arrest nr. 27/92 van 2 april 1992 verantwoordt het Arbitragehof dit als volgt :  
"Het eigendomsstelsel waaraan schoolgebouwen zijn onderworpen varieert naargelang van de inrichtende macht die er eigenaar van is. Immers, in het vrij gesubsidieerd onderwijs zijn schoolgebouwen eigendom van privaatrechterlijke rechtspersonen, terwijl zij in het gemeenschapsonderwijs aan een publiekrechtelijke persoon, de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs, die onder strikte controle van de Gemeenschap staat, toebehoren.

De eigen karakteristieken van iedere van de twee categorieën van inrichtende machten leveren een "objectief verschil" op dat een "aangepaste behandeling" verantwoordt, niet alleen wat betreft de toekenning van investeringskredieten maar ook die van kredieten voor het eigenaarsonderhoud, die beide in immobiliënwaarde worden

omgezet, de eerstgenoemde door ze te benutten voor de eigendomsverwerving van onroerend goed, de laatstgenoemde door ze aan te wenden voor de instandhouding van de waarde van onroerend goed waarvan de inrichtende macht eigenaar is !"

Er is daarom geen gelijkaardig krediet voor het gesubsidieerd onderwijs.

Als principe wordt voor het eigenaarsonderhoud de financiële last per jaar uitgedrukt in een percentage van de wederopbouw van het patrimonium, gemeten in m2.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat het Gemeenschapsonderwijs zijn eigen verzekeraar is.

#### Studieopdracht

Welke is de totale patrimoniumwaarde van de schoolgebouwen van Gemeenschapsonderwijs?

Welke zijn de internationale normen voor de vastlegging van de financiële behoeften inzake eigenaarsonderhoud, uitgedrukt in een % van de patrimoniumwaarde ? Welke kredieten zijn noodzakelijk per jaar?

#### 3.2.9. Leningslast gesubsidieerd onderwijs

In het VGO en OGO worden investeringen in schoolgebouwen voor maximaal 60 of 70 % gesubsidieerd door de DIGO.

Het niet-betoelaagde gedeelte wordt in het VGO gefinancierd met eigen middelen van de I.M. met een bouwlening gewaarborgd door de DIGO. De bouwlening wordt terugbetaald met eigen middelen van de I.M. of met een deel van de werkingstoelagen.

In het OGO zal de gemeente of provincie voor de financiering van de niet-gesubsidieerde investeringen op de buitengewone dienst doorgaans een lening aangaan. De afbetaling van deze bouwlening evenals de intrestlasten worden nadien gefinancierd via de middelen uit provinciale of gemeentelijke begroting.

Vóór 1991, onder het regime van het Nationaal Waarborgfonds konden de

schoolbesturen leningen met rentesubsidie aangaan voor nieuwbouw en nieuwbouw van scholen : enkel de kapitaalaflossingen en de intresten ten belope van 1,25 % zijn ten laste van de inrichtende machten. De overige intrestlast valt ten laste van de federale overheid. Bovendien zijn de leningen gewaarborgd door de federale overheid. De aflossingen van het niet gesubsidieerde deel van deze leningen zijn volledig ten laste van de inrichtende machten.

Op te merken valt dat enkel het VGO, vanwege zijn v.z.w.-structuur registratiekosten en patrimoniumtaksen moet betalen bij de aankoop van gronden of gebouwen.

#### Studieopdracht

Hoeveel bedragen de kapitaalaflossingen en intrestlasten per jaar onder het regime van het Waarborgfonds ? Welke is de betalingstabel tot 2027, dit gespreid per net ? Welke is de gelijkaardige leningslast voor VGO en OGO sedert 1991 ?

Hoeveel scholen betalen leningen af onder het regime van het Waarborgfonds, apart te rekenen voor het VGO en het OGO, en opgesplitst per onderwijsniveau of sector ?

Wat is de reële impact van de verplichting van het VGO om registratiekosten en patrimoniumtaksen te betalen?

#### 3.2.10. Financiering leerlingenvervoer

Inkomstenbronnen en uitgavenstromen inzake leerlingenvervoer zijn heel verscheiden en verschillen naargelang het onderwijsnet, het onderwijsniveau, gewoon of buitengewoon onderwijs. Vooral de financiële rol van de lokale besturen is hier belangwekkend.

#### Studieopdracht

De kwantificeringsstudie moet deze geldstromen nauwkeurig in kaart brengen.

### 3.2.11 doelgroepleerlingen

Een aantal scholen in Vlaanderen en Brussel wordt geconfronteerd met leerbedreigde en doelgroepleerlingen. In functie van een gelijkwaardige behandeling hebben deze scholen nood aan extra werkingsmiddelen. Niet alleen omdat voor deze leerlingen een aangepaste aanpak vereist is, maar ook vanwege de (te) geringe ondersteuning vanuit en de sociale situatie en beperkte financiële draagkracht van het thuisgezin. Het is echter duidelijk dat het onderzoek van deze problematiek meteen ook stoot aan de grenzen van de privacy.

#### Studieopdracht

Welke parameters kunnen worden bepaald om zo objectief mogelijk rekening te houden met de draagkracht van de ouders? Welke implicaties hebben dgl. parameters voor de werkingsmiddelen (of voor andere mechanismen) van scholen die geconfronteerd worden met hoge percentages doelgroepleerlingen?