

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 1997-1998

8 december 1997

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**– van de heer Jos De Meyer, mevrouw Marleen Vanderpoorten en
de heren René Swinnen, Pieter Huybrechts, Chris Vandenbroeke en Ludo Sannen –
betreffende de studietoelagen**

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 heren Herman Candries, Paul Deprez, mevrouw Maria Tyberghien-Vandenbussche, mevrouw Mieke Van Hecke ;

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

de heren Patrick Hostekint, Michiel Vandenbussche, Robert Voorhamme ;

de heren Emiel Verrijken, Frans Wymeersch ;

de heer Chris Vandenbroeke ;

mevrouw Cecile Verwimp-Sillis.

Zie :

843 (1997-1998)

– Nr. 1 : Voorstel van resolutie

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid besprak tijdens haar vergadering van 4 december 1997 het voorstel van decreet van de heer Ludo Sannen houdende wijziging van de wet van 19 juli 1971 betreffende de toekenning van de studietoelagen (Stuk 529 (1996-1997) – Nr. 1) en in samenhang daarmee het voorstel van resolutie van de heren Jos De Meyer, mevrouw Marleen Vanderpoorten en de heren René Swinnen, Pieter Huybrechts, Chris Vandenbroeke en Ludo Sannen betreffende de studietoelagen.

Het voorstel van resolutie betreffende de studietoelagen dat door alle erkende fracties van het Vlaams Parlement werd ondertekend, vormt het sluitstuk van de besprekingen in de Subcommissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid. Deze Subcommissie werd specifiek opgericht om de problematiek studietoelagen op te volgen en na te gaan of over de partijgrenzen heen decretale initiatieven tot aanpassing van de regelgeving genomen zouden kunnen worden. Het verslag van deze besprekingen is in bijlage opgenomen.

Conform artikel 54, punt 3 van het Reglement van het Vlaams Parlement beslist de Commissie met eenparigheid van stemmen dat er geen reflectietijd en reflectienota's zullen zijn. Hierdoor kan het voorstel van resolutie nog samen met de begroting 1998 in plenaire vergadering worden besproken.

I. Toelichtingen

1. door de heer Ludo Sannen, indiener van het voorstel van decreet

De heer Ludo Sannen stelt dat de hoofdbedoeling van het voorstel van decreet was om het debat over de studietoelagen in het Vlaams Parlement te activeren. Uit de eerste hoorzitting die de Commissie over de studietoelagen organiseerde (Stuk 475 (1996-1997) – Nr. 1), konden twee items worden afgeleid die onmiddellijk realiseerbaar waren. Dit waren de automatische indexering en de optrekking van de minimum- en maximumgrenzen. Deze elementen van zijn voorstel van decreet komen ook terug in het voorstel van resolutie van de Subcommissie betreffende de studietoelagen.

Hij vraagt daarom aan de Commissie om het voorstel van decreet niet verder te bespreken, maar het aan te houden. Hij wil namelijk afwachten of de resolutie die door alle fracties is ondertekend,

gevolgen zal hebben in het regeringsbeleid. Indien zou blijken dat dit niet het geval is, wenst hij zijn voorstel van decreet verder in bespreking te nemen.

De Commissieleden stemmen hiermee in.

2. door de heer René Swinnen, verslaggever van de Subcommissie studietoelagen

De heer René Swinnen brengt namens de Subcommissie verslag uit over de werkzaamheden van de Subcommissie. Hij verwijst daarbij naar het schriftelijk verslag dat in bijlage is opgenomen. Vervolgens overloopt hij de vooraf gemaakte afspraken, de belangrijkste stappen die de Subcommissie heeft genomen, de voornaamste elementen van de discussie en de belangrijkste vaststellingen en aanbevelingen die in het uiteindelijke voorstel van resolutie zijn opgenomen.

II. Bespreking van het voorstel van resolutie betreffende de studietoelagen

De heer *Ludo Sannen* heeft vernomen dat het eindrapport van de studieopdracht tot herziening van de studietoelagen in het Secundair en Hoger Onderwijs van de Vlerick School voor Management, klaar zou zijn. Hij vraagt of deze ter beschikking kan gesteld worden van de Commissie.

De heer *Dirk Dieltjens*, kabinetsmedewerker van de minister van Onderwijs, stelt dat deze studieopdracht onder meer tot doel had om de bestaande reglementering te vereenvoudigen. De huidige procedures zouden daardoor vlotter en correcter moeten verlopen. Deze aanpassing heeft ook betrekking op de sociale correcties die in de reglementering zijn opgenomen. Het kabinet onderzoekt nu of bij de toepassing van de voorstellen tot vereenvoudiging de sociale correcties van de reglementering niet zouden verdwijnen. Uiteindelijk wordt er dus op toegezien dat het studietoelagesysteem niet minder democratisch wordt.

De heer *Ludo Sannen* meent te weten dat één van de elementen van de Vlerick-studie de efficiëntie van het systeem van het vermoedelijke inkomen zou nagaan. Voor het hoger onderwijs zou dit systeem al bij 25% van de aanvragen worden toegepast. Hij is van mening dat een eventuele meerkost die voortvloeit uit dit systeem geen argument mag zijn om de toepassing ervan niet meer te weerhouden. De studietoelagen zijn immers onlosmakelijk verbonden met het inkomen.

De heer *Dirk Dieltjens* repliceert dat hij niet wil vooruit lopen op de resultaten van de studie. Hij verwijst bij deze naar de cijfers die de dienst Studietoelagen aan de Commissie heeft verstrekt met betrekking tot de raming van de budgettaire impact van het voorstel van resolutie (zie Verslag van de Subcommissie in bijlage: Hoofdstuk IV, 2, B).

De *voorzitter* vindt het essentieel dat het zogenaamde Vlerick-onderzoek aan de Commissie zou worden voorgesteld. De Vlerick-studie kan immers bijzonder interessante informatie verschaffen. Hij dringt er bij de heer Dirk Dieltjens op aan deze vraag aan de heer Luc Van den Bossche, minister vice-president van de Vlaamse regering, Vlaams minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken, voor te leggen.

III. Eindstemming over het voorstel van resolutie

Het voorstel van resolutie betreffende de studietoelagen wordt met alle vaststellingen en aanbevelingen eenparig met 10 stemmen aangenomen.

De verslaggever,

René SWINNEN

De voorzitter,

Gilbert VANLEENHOVE

BIJLAGE

VERSLAG

van de besprekingen betreffende de studietoelagen

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

INHOUDSTABEL

	Pag.
I. Gedachtewisseling met de heer Ides Nicaise (KUL-HIVA) over de problematiek van de studietoelagen vanuit het perspectief van de kansarmen	8
1. Uiteenzetting door de heer Ides Nicaise	8
2. Vragen en bemerkingen van de leden, met antwoord van de heer Ides Nicaise	10
II. Gedachtewisseling met de heer Jan Fiers en mevrouw Liesbeth De Ridder (Vlerick School voor Management bij de Universiteit Gent) over de studieopdracht tot herziening van de studietoelagen in het Secundair en Hoger Onderwijs	14
1. Voorafgaandelijke toelichting door de heer Gilbert Vanleenhove, voorzitter	14
2. Uiteenzetting door de heer Jan Fiers	15
3. Toelichting door mevrouw Liesbeth De Ridder	16
4. Vragen en bemerkingen van de leden, met antwoord van de heer Jan Fiers en mevrouw Liesbeth De Ridder	17
III. Regeling van de werkzaamheden (besloten vergadering)	19
IV. Opmaak van een voorstel van resolutie betreffende de studietoelagen	20
1. Voorafgaande opmerkingen	20
2. Redactionele bespreking van een werktekst voor een voorstel van resolutie	21
A. Bespreking van de werktekst	21
B. Budgettaire implicaties van de resolutie	27
3. Eindformulering van het voorstel van resolutie	31
BIJLAGEN	33
Bijlage 1. Armoede en menselijk kapitaal, Ides Nicaise, HIVA	
Bijlage 2. Aanpassing van de KI-regeling: enkele simulaties ten behoeve van de VLOR-werkgroep studietoelagen	

DAMES EN HEREN,

Op donderdag 17 oktober 1996 organiseerde de Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid een hoorzitting over de problematiek van de studietoelagen¹. Deze hoorzitting was een reactie op de vergaderingen van de subcommissie voor Financiën en Begroting van 1995 en 1996, waar uitvoerig gedebatteerd werd over de opmerkingen die het Rekenhof in zijn 'blunderboek' van 1995 over het systeem van de studietoelagen had geformuleerd².

Ter afronding van de hoorzitting stelde de voorzitter voor dat in de schoot van de Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid een subcommissie Studietoelagen opgericht zou worden die de problematiek zou opvolgen en die zou nagaan of over de partijgrenzen heen decretale initiatieven tot aanpassing van de regelgeving genomen zouden kunnen worden. De subcommissie Studietoelagen werd op vraag van de Commissie Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid opgericht bij beslissing van het Uitgebreid Bureau van 20 januari 1997.

Naar werking en opzet toe besliste het Uitgebreid Bureau het volgende :

- de subcommissie formuleert concrete suggesties naar het beleid toe ;
- de subcommissie is samengesteld uit één vertegenwoordiger per fractie en de voorzitter van de Commissie Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid ;
- de subcommissie beraadslaagt conform artikel 21 van het Reglement bij consensus en brengt verslag uit bij de Commissie Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid ;
- de subcommissie volgt voor de organisatie van haar werkzaamheden de werkwijze van de subcommissie voor Financiën en Begroting.

De fracties vaardigden volgende leden af naar de subcommissie :

- CVP : de heer Jos De Meyer
- VLD : de heer Stefaan Platteau, op 6 oktober 1997 vervangen door mevrouw Marleen Vanderpoorten
- SP : de heer René Swinnen
- Vlaams Blok : de heer Joris Van Hauthem, op 20 februari 1997 vervangen door de heer Pieter Huybrechts
- Volksunie : de heer Chris Vandenbroeke
- Agalev : de heer Ludo Sannen

De subcommissie vergaderde voor de eerste maal op donderdag 20 februari 1997. Tijdens die vergadering benoemde zij een verslaggever – de heer René Swinnen – en maakte zij een eerste planning van de werkzaamheden. Men kwam tot de volgende concrete afspraken :

- 1) De vergaderingen van de subcommissie tijdens de maanden maart en april monden begin mei 1997 uit in concrete voorstellen tot hervorming van het systeem van de studietoelagen. Die voorstellen worden meegedeeld aan de Commissie Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid. Vermits de subcommissie bij consensus beslist, hoopt de subcommissie over de partijgrenzen heen tot een decreetgevend initiatief te kunnen komen. In de meest optimistische hypothese zou dergelijk decreet nog voor het zomerreces goedgekeurd kunnen worden.
- 2) De subcommissie nodigt dr. Ides Nicaise (HIVA-KULeuven) uit om de problematiek van de studiebeurzen en studiefinanciering vanuit de specifieke invalshoek van de Vierde Wereldbeweging te komen toelichten.
- 3) De subcommissie nodigt de heer Jan Fiers, wetenschappelijk medewerker bij het Vlerick-Instituut voor Management, en in opdracht van de minister belast met een doorlichting van het systeem van de studiebeurzen, uit om de eerste resultaten van zijn onderzoek te komen toelichten. Op die manier vermijdt de subcommissie dubbelwerk, en kan men complementair werken. Op vraag van een lid, deelt de voorzitter mee dat de minister ermee instemt dat de heer

¹ Hoorzitting over de problematiek van de studietoelagen. Verslag namens de Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid uitgebracht door mevrouw Mia De Schamphelaere (Stuk 475(1996-1997) - Nr.1).

² Zie in dit verband het verslag-De Schamphelaere, p. 4.

Jan Fiers in de subcommissie de resultaten van zijn onderzoek en zijn persoonlijke denkpistes ter verbetering van het systeem komt toelichten.

- 4) De concrete suggestie van een lid om in het verlengde van een studie van de Koning Boudevijnstichting over levenslang leren ook de gevolgen voor het systeem van studiebeurzen als specifiek punt van onderzoek voor de subcommissie te beschouwen, wordt niet weerhouden. Een lid merkt op die problematiek onrechtsteeks wel ter sprake zal komen, namelijk in het kader van de denkpistes rond trekingsrechten op studiebeurzen.

Tijdens de vergadering van 30 september 1997 werd besloten om op basis van de hoorzittingen en gedachtewisselingen een voorstel van resolutie betreffende de studietoelagen op te stellen dat het sluitstuk moet vormen van de besprekingen in de subcommissie. Deze resolutie zal na indiening door de Commissie kunnen worden besproken.

Om een duidelijk inzicht te krijgen op de budgettaire implicaties van de maatregelen die in de resolutie werden opgenomen, werd, met toestemming van de heer Luc Van den Bossche, minister vice-president van de Vlaamse regering, Vlaams minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken, de medewerking van de dienst Studietoelagen verkregen om een raming daaromtrent op te maken.

De redactionele opmaak van het voorstel van resolutie werd besproken tijdens de vergaderingen van 6 oktober en 20 november 1997.

I. Gedachtewisseling met de heer Ides Nicaise (KUL-HIVA) over de problematiek van de studietoelagen vanuit het perspectief van de kansarmen³

1. Uiteenzetting door de heer Ides Nicaise

1) Inleiding

De heer Ides Nicaise verklaart in de eerste plaats dat studiebeurzen slechts één factor vormen die de participatie van kansarmen aan het onderwijs kunnen bevorderen. Daarnaast zijn er vele andere elementen. Over het belang van studietoelagen voor arme gezinnen specifiek is tot dusver weinig onderzoek verricht.

³ Vergadering van 6 maart 1997.

In zijn inleidende uiteenzetting zal hij drie aspecten behandelen : de noodzaak om het systeem van studietoelagen voor het secundair onderwijs te behouden (1), de meerwaarde van het huidige systeem van studiebeurzen tegenover alternatieve systemen (2) en ten slotte de verbeteringen die er volgens hem aangebracht kunnen worden (3), en dit telkens vanuit de specifieke invalshoek van de kansarmen. Voor een meer algemeen overzicht verwijst de spreker naar zijn bijdrage in het kader van de hoorzittingen over de studiebeurzen⁴.

2) Een pleidooi voor het behoud van studiebeurzen voor het secundair onderwijs

De heer Ides Nicaise breekt een lans voor het behoud van de studietoelagen voor het secundair onderwijs, ook na de verlenging van de leerplicht : ondanks de verplichte deelname aan het onderwijs tot 18 jaar, hebben studietoelagen voor kansarmen een belangrijk participatiebevorderend effect. Studietoelagen bevorderen voor kansarmen met name de *kwalitatieve participatie* aan het onderwijs omdat zij het leercomfort van kinderen bevorderen. De spreker heeft geen hard wetenschappelijk bewijsmateriaal voor die stelling, maar er zijn wel indicaties in die richting. Zo denkt hij aan parascolaire activiteiten – bijvoorbeeld zwemmen, bosklassen – die voor minvermogene gezinnen traditioneel een zware meerkost betekenen. De deelname van kinderen van minvermogene ouders ligt meestal laag. Nochtans zijn parascolaire activiteiten belangrijk voor leerlingen : ze hebben een belangrijk leereffect, en er is een sociale dimensie aan verbonden. Bovendien heeft de niet-deelname een sterk stigmatiserend effect. Via het systeem van studiebeurzen is deelname aan parascolaire activiteiten ook voor kinderen van minvermogenenden een meer haalbare kaart. Daarnaast denkt de spreker aan een probleem als absentisme op school dat beduidend meer voorkomt bij kinderen van minvermogene ouders. Ook hieraan liggen dikwijls financiële problemen ten grondslag. De spreker denkt bijvoorbeeld aan puur materiële oorzaken – men heeft bijvoorbeeld geen geld om nieuwe schoenen te kopen – of gezondheidsrede-

⁴ Cf. voetnoot 1, inz. pp. 26-35 en 64-69.

⁵ Ides Nicaise, *Poverty and human capital*, KULeuven, Departement Economische Wetenschappen, 1996. Een samenvatting werd gepubliceerd in het artikel 'Armoede en menselijk kapitaal' – ter perse in *Onze Alma Mater* (tijdschrift van de Vlaamse Leergangen). De leden van de subcommissie hebben een exemplaar van dit artikel ontvangen.

nen, die op hun beurt nauw samenhangen met de omgeving waarin de leerling opgroeit. Ook hier betekenen de extra inkomsten uit studiebeurzen een reële hulp voor het gezin. Men mag aannemen dat de extra inkomsten die minvermogenenden uit de studietoelage genereren, niet opzij gelegd worden om de directe uitgaven voor studiekosten te dekken, maar dat zij mee opgenomen worden in het dagelijks te besteden budget. Dat kan onder meer afgeleid worden uit het feit dat de studiekosten vooral bij het begin van het schooljaar zwaar wegen, terwijl de studietoelage pas later ter beschikking komt.

Uit zijn doctoraatsverhandeling⁵ put de heer Ides Nicaise nog een tweede argument om het systeem van studiebeurzen voor het secundair onderwijs te verdedigen. De econometrische bewerking van een databank van het Centrum voor Sociaal Beleid uit 1985 heeft aangetoond dat de leerplichtverlenging tot 18 jaar de economische mobiliteit van kinderen uit kansarme gezinnen niet bevordert. Men vraagt aan kansarme gezinnen om, ondanks hun beperkt budget, meer te investeren in onderwijs, terwijl de leerlingen daar geen significante meerwaarde uit halen. Vrij vertaald kan men stellen dat de overheid aan kansarme gezinnen een renteloze lening vraagt : men vraagt te investeren in onderwijs, maar nadien krijgt men geen rente – een hoger inkomen – op die investering. Eenmaal op de arbeidsmarkt, worden kinderen uit kansarme gezinnen nogmaals gediscrimineerd op basis van achterstellingsfactoren als gezondheid en gebrek aan sociale contacten. Dat is voor de heer Ides Nicaise een bijkomend argument om kansarme gezinnen alleszins een studietoelage te geven voor de periode van de leerplicht.

Voor het hoger onderwijs bepleit de heer Ides Nicaise een selectieve verhoging van de studiebeurzen voor de laagste inkomenscategorieën.

3) *De meerwaarde van het huidig systeem van studiebeurzen boven alternatieve systemen vanuit het standpunt van de kansarmen*

Er zijn theoretisch verschillende mogelijke alternatieven voor het huidig systeem van studiebeurzen, bijvoorbeeld een *selectieve verhoging van de kindertoelagen* of de *toekenning van sociale toelagen aan de scholen* die dan zelf moeten beslissen aan welke leerlingen zij de sociale toelagen toekennen. De spreker staat vooral huiverig tegenover het tweede alternatief : het recht op studietoelagen moet volgens hem een afdwingbaar recht blijven ten aanzien van de administratie die met objectieve criteria werkt. Indien de scholen moeten oordelen

over het toekennen van hulp aan minvermogenende leerlingen kan men willekeur niet uitsluiten. Bovendien dreigen sociale toelagen op die manier een element van concurrentie tussen verschillende scholen te worden, en is de kans op stigmatisering van de begunstigden reëler.

De heer Ides Nicaise is en blijft een verdediger van het huidige systeem van studietoelagen, onder meer omdat uit onderzoek is gebleken dat het één van de meest doelmatige systemen van sociale voorzieningen is. Dat neemt niet weg dat het systeem voor verbetering vatbaar is.

4) *Mogelijke verbeteringen aan het huidig systeem van studiebeurzen vanuit de specifieke invalshoek van kansarmen*

De heer Ides Nicaise pleit concreet voor :

- 1) Een wettelijke omschrijving van het begrip 'kosteloos onderwijs' voor het leerplichtonderwijs, in die zin dat de overheid stipuleert welke goederen en diensten de scholen verplicht gratis moeten aanbieden. Het recente decreet op het basisonderwijs gaat in die richting – voorziet in een klachtenprocedure – maar er zijn geen concrete richtlijnen voorzien – welke goederen en diensten moeten gratis aangeboden worden ;
- 2) De invoering van studietoelagen in het basisonderwijs, zoals gesuggereerd door de Interministeriële Conferentie voor Armoedebestrijding in navolging op het Verslag over de Armoede uit 1995 ;

Studiekosten zijn complementair, niet strijdig met de garantie van kosteloos onderwijs. De kosteloosheid zal bijvoorbeeld slaan op niet-duurzame schooluitrusting die door de school wordt verschaft (boeken, schriften, copies e.d.) terwijl de studietoelagen eerder de duurzame uitrusting moeten dekken die door het gezin aangeschaft moeten worden (boekentas, rekenmachine, enz.) ;

- 3) De automatische indexering van de studietoelagen en de inkomensgrenzen, ook voor het secundair onderwijs ;
- 4) De verfijning van de KI-regeling, namelijk de invoering van een minimumgrens waaronder het KI niet in aanmerking genomen wordt als filter voor de toekenning van studietoelagen en desgevallend een maximumgrens waarboven men nooit een studietoelage krijgt ;

- 5) De bestrijding van de non-take up van studietoelagen, fenomeen dat zich vooral in het secundair onderwijs voordoet, en dat vooral te wijten is aan het 'bijstandsimago' dat studiebeurzen hier hebben. Dit fenomeen kan verholpen worden door van overheidswege meer informatie te verstrekken, wat nu reeds meer gebeurt, maar wellicht ook door een grotere rol toe te kennen aan de scholen. Die zouden alle leerlingen bij de inschrijving ter zake moeten informeren. Een bijkomende mogelijkheid is dat de fiscus de ouders zou verwittigen op basis van het geregistreerde netto-inkomen, maar dergelijke maatregel ligt buiten de bevoegdheid van het Vlaams Parlement.

2. Vragen en bemerkingen van de leden, met antwoord van de heer Ides Nicaise

1) *Het rendement van onderwijs voor de verschillende sociale geledingen*

De heer *Gilbert Vanleenhove* vraagt meer toelichting bij de stelling dat kinderen van lagere sociale milieus minder rendement uit een diploma halen dan kinderen uit hogere sociale milieus.

De heer *Ides Nicaise* antwoordt dat de databank van het Centrum voor Sociaal Beleid waarvan reeds sprake, opgesplitst werd op basis van het criterium van het beroep van de ouders. Na statistische analyse is gebleken dat kinderen uit ondernemersmiddens of met ouders met een vrij beroep na hun hogere studies gemiddeld een hoger inkomen hebben dan kinderen – met hetzelfde diploma – van zelfstandigen of bedienden, en dat het inkomen van die categorieën op zijn beurt hoger ligt dan het inkomen van kinderen met een zelfde diploma uit arbeidersgezinnen. Het effect voor kinderen uit kansarme gezinnen kon niet berekend worden om de eenvoudige reden dat die gewoonlijk niet doorstoten tot het hoger onderwijs. Bedraagt het gemiddeld rendement van hoger onderwijs 11%, dan bedraagt het voor kinderen van ouders uit de meest begunstigde milieus 17%. Hoger onderwijs heeft dus een verschillend rendement naargelang van de sociale afkomst van de studenten. In het secundair onderwijs vertoont de opbrengstvoet een grilliger verloop, maar er is een duidelijk verschil tussen het gemiddelde rendement en het rendement van kinderen uit de sociaal laagste milieus. De gemiddelde opbrengstvoet van het secundair onderwijs bedraagt voor de doorsnee leerling 10%, voor kinderen uit marginale milieus bedraagt hij 0 %. Hier vraagt men kansarme gezinnen dus een renteloze lening.

Op basis van bestaande wetenschappelijke literatuur, onderscheidt de heer *Ides Nicaise* twee reeksen van verklaringen voor de verschillen in rendement van het genoten onderwijs volgens sociale afkomst. Beide reeksen zijn eigenlijk complementair. In de eerste plaats zijn er de 'sociale genaden', namelijk elementen die men van 'thuis' heeft meegekregen : de culturele en sociale bagage, financiële impulsen, contacten, informatiekkanalen, en in zekere zin zelfs de gezondheid. Daarnaast is er de discriminatie op de arbeidsmarkt. De helft van de aanwervingen in de privé-sector gebeurt via informele kanalen, en hier zijn studenten uit lagere sociale milieus per definitie benadeeld. Bovendien wordt bij de aanwerving dikwijls rekening gehouden met sociale indicatoren als taalgebruik, het adres van de sollicitant en zelfs zijn uiterlijk. Ook hier worden de lagere sociale milieus gediscrimineerd.

De heer *Chris Vandenbroeke* merkt op dat het rendement dat leerlingen uit lagere sociale milieus uit onderwijs halen wel degelijk hoger is dan het inkomen van de ouders. In die zin is er wel degelijk sprake van sociale mobiliteit.

Volgens de heer *Ludo Sannen* wordt in sociaal lagere milieus feitelijk minder uitgegeven om een diploma te halen dan in meer begoede milieus. Ook dat moet men in rekening brengen. De heer *Ides Nicaise* antwoordt dat de uitgaven voor onderwijs gerelateerd zijn aan het inkomen – zoals dat trouwens voor alle consumptieuitgaven het geval is – maar men moet er toch rekening mee houden dat het gros van de uitgaven voor onderwijs niet samendrukbaar is. Bovendien wordt er in de lagere sociale milieus meer gebist, en ook dat genereert hogere kosten.

De heer *Pieter Huybrechts* vraagt of hij uit de uiteenzetting mag afleiden dat het lager rendement dat lagere sociale klassen uit onderwijs halen, gecompenseerd kan worden door een verhoging van de studietoelagen. De heer *Ides Nicaise* antwoordt dat dat vanuit een zuiver economische invalshoek wel degelijk het geval is : indien men de kosten verlaagt, zal, voor een gegeven opbrengst het rendement (verhoudign opbrengst/kost) verhogen. De heer *Pieter Huybrechts* vraagt of een verhoging van de studietoelagen jongeren uit kansarme gezinnen ook meer kansen op de arbeidsmarkt zal geven. De heer *Ides Nicaise* antwoordt dat dat mogelijk is. Men zou bijvoorbeeld kunnen verwachten dat leerlingen die dankzij een studietoelage het secundair onderwijs hebben kunnen voltooien, extra gemotiveerd zijn om ook hoger onderwijs aan te vatten, waardoor de kansen op een hoger

inkomen toenemen. Hierover werd tot dusver echter geen onderzoek verricht.

2) *Concrete suggesties tot wijziging van de reglementering*

* *Verhoging van bedragen en aanpassing van de inkomensgrenzen ?*

De heer *Ludo Sannen* vraagt waarom de heer *Ides Nicaise* geen voorstander is van een reële aanpassing van de inkomensgrenzen voor de berekening van de studiebeurzen voor het hoger onderwijs (cf. hoorzitting, p. 30). Hijzelf is daar wél een voorstander van, omdat met de huidige grenzen veel studenten uit arbeiders- of gezinnen van lage bedienenden uit de boot vallen.

De heer *Ides Nicaise* antwoordt dat hij in principe niet gekant is tegen een reële aanpassing van de inkomensgrenzen, maar dat dergelijke hervorming vanuit het standpunt van de kansarmoedebestrijding niet prioritair is. Uit onderzoek met gegevens uit 1985 is immers gebleken dat met de huidige inkomensgrenzen ongeveer 50% van de jongeren die potentieel in aanmerking komen voor studies hoger onderwijs – onafgezien van de pedagogische voorwaarden – een studietoelage kunnen krijgen. Dat is een mooie score. Bovendien heeft de aanpassing van de inkomensgrenzen vooral een gunstig effect voor de middenklassen, terwijl de heer *Ides Nicaise* vooral aandacht vraagt voor de precarie situatie van de laagste inkomensklassen. Zij hebben vooral baat bij een verhoging van de studietoelagen zelf, en die ingreep is voor de spreker dan ook de eerste prioriteit. De heer *Ides Nicaise* voegt er aan toe dat een actualisering van zijn onderzoek aangewezen is ; hij vermoedt dat het percentage jongeren dat met de vigerende inkomensgrenzen in aanmerking komt voor een toelage, ondertussen minder dan 50% bedraagt.

De heer *Chris Vandenbroeke* draait de redenering om, en vraagt in hoeverre de kostprijs om hoger onderwijs te volgen bepalend is voor de studiekeuze van achttienjarigen met de nodige capaciteiten : in hoeverre is het systeem ervoor verantwoordelijk dat jongeren uiteindelijk geen hogere studies aanvatten, of eerder voor het HOKT- dan voor een HOLT- of universitaire opleiding kiezen ? Is hierover ooit onderzoek verricht ? De heer *Ides Nicaise* antwoordt dat hij hierover in het kader van zijn doctoraatsverhandeling onderzoek heeft verricht. Met de reeds geciteerde databank van 1985 als uitgangspunt, heeft hij zowel voor het secundair als voor het hoger onderwijs een significante kosten-gevoeligheid vastgesteld : indien de onderwijskos-

ten dalen, stijgt de participatiegraad, en vice versa. De kostengevoeligheid ligt hoger voor het hoger dan voor het secundair onderwijs. Voor het hoger onderwijs heeft de spreker bovendien een inkomensgevoeligheid vastgesteld : het inkomen van de ouders is mee bepalend voor de studiekeuze. Bovendien is de studiekost bepalend voor de studiekeuze : lagere inkomens kiezen voor goedkopere richtingen. Het geslacht determineert mee de participatie en de studiekeuze. Voor gedetailleerd cijfermateriaal wordt naar Bijlage I-1 verwezen. De heer *Ides Nicaise* voegt er nog aan toe dat het gebruik van cijfermateriaal uit 1985 het voordeel heeft dat de leerplicht op dat moment nog maar gedeeltelijk verlengd was, en 17- en 18-jongeren nog konden afhaken in het secundair onderwijs. Men kan dus met deze gegevens de kosten- en inkomensgevoeligheid van de vraag naar hoger secundair onderwijs meten.

Volgens de heer *Ludo Sannen* bestaat er een duidelijk verschil in de verhouding studiefinanciering-onderwijsparticipatie in het secundair en basisonderwijs enerzijds, en het hoger onderwijs anderzijds, en dat heeft zijn repercussies op het debat over de aanpassing van de inkomensgrenzen en het absoluut bedrag van de studietoelagen. In het basis- en secundair onderwijs is het financiële aspect voor kansarmen determinerend voor de participatie ; in het hoger onderwijs daarentegen is het financiële aspect voor kansarmen slechts één participatiebevorderend element naast vele andere – onder meer de 'sociale genaden'. Anderzijds is in het hoger onderwijs het financiële aspect niet alleen determinerend voor de participatie van kansarmen, maar ook voor de participatie van kinderen uit arbeiders- en gezinnen van lage bedienenden. In het hoger onderwijs zijn studiebeurzen voor een grotere groep een voorwaarde tot participatie dan in het secundair onderwijs. Ook de hoogte van de studietoelage is van doorslaggevend belang voor de participatie. In het hoger onderwijs is vooral het effect voor de arbeidende klasse of de socio-economische klassen die juist naast het systeem vallen of een te lage toelage trekken bepalend voor de al dan niet participatie. Dat wordt volgens de spreker geïllustreerd door het feit dat kinderen uit de werkende klassen nog steeds meer voor het HOKT kiezen dan voor het HOLT of de universiteit, en dat zij zelden een tweede diploma halen. Vertaald naar het beleid betekent dat dat de overheid voor het hoger onderwijs prioritair de inkomensgrenzen moet aanpassen en de gemiddelde beurzen moet optrekken, eerder dan te opteren voor een selectieve verhoging van de beurzen voor de minvermogenden met behoud van de bestaande inkomensgrenzen zoals de heer *Ides Nicaise*

bepleit. De echte kansarmoedebestrijding situeert zich meer op het niveau van het secundair onderwijs.

De heer *Ides Nicaise* beaamt dat voor de globale studentenpopulatie van het hoger onderwijs het financiële element meer bepalend is voor de participatie dan voor de globale populatie van de lagere onderwijsniveaus omdat het alternatief van een overstap naar de arbeidsmarkt hier veel reëler is. Het is ook correct dat voor kansarmen die doorstoten tot het hoger onderwijs, de financiële factor slechts één factor is die de participatie beïnvloedt naast vele andere. De hoogte van het bedrag van de studietoelage in het hoger onderwijs blijft voor kansarmen echter zeer belangrijk. Daarom blijft hij voorstander van een selectieve verhoging van de beurzen voor de minvermogenden. De spreker voegt er nog aan toe dat jongeren uit kansarme gezinnen die de drempel van het hoger onderwijs passeren, een elite vormen, die dikwijls grotere slaagkansen hebben dan jongeren uit hogere sociale milieus. Voor sommige landen werd zelfs aangetoond dat de gemiddelde intelligentie van kansarmen die hoger onderwijs volgen hoger ligt dan het gemiddelde van hen die hoger onderwijs volgen. Door de hinderpalen en de selectie die ze doorstaan hebben, zijn ze misschien des te meer gemotiveerd, en zijn ze vaak bereid te gaan werken om hun studies te financieren. Onderzoek wijst uit dat in het recente verleden de zelffinanciering door jongeren enorm toeneemt. Hieruit kan men volgens de heer *Chris Vandenbroeke* afleiden dat de inkomensgrenzen wel degelijk aangepast moeten worden.

De heer *Gilbert Vanleenhove* vraagt meer toelichting bij de selectieve verhoging van de studietoelagen voor kansarmen in het hoger onderwijs die de heer *Ides Nicaise* wil doorvoeren. De heer *Ides Nicaise* antwoordt dat zijn voorstel erop neerkomt dat de studietoelage beneden de minvermogensgrens lineair zou blijven toenemen tot een bepaald maximumbedrag bij een gezinsinkomen gelijk aan nul. Dat maximumbedrag wordt gelijkgesteld aan het bestaansminimum verhoogd met de directe studiekosten en verminderd met de belastingaftrek en kinderbijslag. De achterliggende filosofie is dat voor kansarmen de indirecte studiekosten, namelijk het feit dat men arbeids- of werkloosheidsinkomen moet derven terwijl men studeert, zeer zwaar doorwegen. Die kosten worden nu niet door de studietoelagen gedekt. Wil men consequent de financiële drempels in het hoger onderwijs afbouwen, dan moeten de studietoelagen minstens een gedeelte van de indirecte studiekosten dekken. Dat is in zijn voorstel het geval. De meer-

kost van dergelijke ingreep wordt geraamd op 1 miljard, maar dat is verantwoord omdat er een duidelijk participatiebevorderend effect voor minvermogenden vastgesteld kan worden. Er zijn waarschijnlijk ook terugwinningseffecten door de daling van de werkloosheid.

De heer *Chris Vandenbroeke* is dit voorstel geneegen, maar hij vreest dat het aantal 18-jarigen zelfstandig wonende studenten explosief zal toenemen. Heeft de heer *Ides Nicaise* een voorstel om die negatieve maatschappelijke neveneffecten te ondervangen? De heer *Ides Nicaise* is zich bewust van het potentieel effect, maar anderzijds voorziet de wet ook nu reeds een gunstregime voor zelfstandig wonende studenten, zonder dat hun aantal explosief toeneemt. Dat heeft veel te maken met de ontradingseffecten, onder meer het feit dat men minstens 2 jaar het ouderlijk huis verlaten moet hebben en een eigen inkomen verworven moet hebben vooraleer men aanspraak kan maken op de toelage.

De *VLD-fractie* vraagt of men uit het onderzoek van de heer *Ides Nicaise* mag afleiden dat de doelstelling van de meeste politieke partijen, namelijk aan alle leerlingen gelijke startkansen geven, feitelijk een ijdele en niet realiseerbare doelstelling is. De heer *Ides Nicaise* antwoordt bevestigend. Men kan alleen maar pogen om zoveel mogelijk te nivelleren. Het huidige systeem van studiebeurzen heeft slechts een beperkte impact op de nivellering van kansen omdat de studietoelagen in principe enkel de directe privé-studiekosten voor de laagste inkomenscategorieën dekken. In praktijk is dat zelfs enkel voor de niet-kotstudenten van het hoger onderwijs het geval. Voor het overige hoger onderwijs, voor het secundair onderwijs en voor het basisonderwijs dekken de studietoelagen de directe privé-studiekosten niet. In het secundair onderwijs ligt de maximum-studietoelage een derde lager dan de reële kost ervan. Indien men binnen het vigerende stelsel van studietoelagen de gelijke kansen wil bevorderen, moet men ook de indirecte kosten dekken. Dat geldt vooral voor het hoger onderwijs, omdat de keuze om al dan niet hoger onderwijs aan te vatten mee bepaald wordt door de alternatieve verloning die de arbeidsmarkt biedt. De spreker pleit dan ook nadrukkelijk voor een verhoging van de maximum-studiebeurzen tot op het niveau dat zij voor de minstvermogenden ook de indirecte kosten dekken. Daarnaast zijn er ook andere maatregelen die de gelijke kansen van kansarmen te bevorderen. De spreker denkt bijvoorbeeld aan voorschoolse stimuleringsprogramma's, zorgverbreding, een meer multidisciplinaire aanpak van de kansarmoedeproblematiek vanuit

de scholen, een verdere uitbouw van beroepsonderwijs, e.a.⁶.

* *Studiebeurzen voor het basisonderwijs ?*

De heer *Ludo Sannen* is het voorstel, om ook voor het basisonderwijs studiebeurzen in te voeren, in principe niet ongenegen, maar hij gelooft meer in de reële effecten van een volledig kosteloos basisonderwijs. Voor het bij uitstek kleinschalig basisonderwijs moet men immers rekening houden met het stigmatiserend effect van studiebeurzen en de hoge graad van non-take up die daaruit voortvloeit. De huidige non take-up in het secundair onderwijs is daarvoor het beste bewijs.

De heer *Ides Nicaise* is het niet eens met deze redenering. Voor hem mag het bijstandsimago van studiebeurzen geen reden zijn om het systeem zelf in twijfel te trekken. De overheid moet via informatiecampagnes de vooroordelen tegen studiebeurzen wegwerken, en de ouders bijbrengen dat een studietoelage een recht is, waaraan geen negatieve connotatie gegeven mag worden. De heer *Ides Nicaise* blijft voorstander van een systeem van studiebeurzen voor het basisonderwijs. Tegelijkertijd pleit hij voor kosteloos basisonderwijs, maar hij vreest dat een volledig kosteloos basisonderwijs een utopie is. Uit onderzoek is bijvoorbeeld gebleken dat de vervoerskosten naar de school een groot aandeel in de totale uitgaven voor onderwijs vertegenwoordigen, maar het is niet realistisch te veronderstellen dat de overheid ook die kosten zal dekken. Hetzelfde geldt voor de uitgaven aan duurzame benodigdheden als een boekentas en een rekenmachine. Daarom blijft één of andere vorm van studiebeurzen ook voor het basisonderwijs wellicht noodzakelijk. Daarnaast is er eventueel het argument dat volledig kosteloos onderwijs per definitie voor iedereen ingericht wordt, terwijl studiebeurzen selectief toegekend worden. De budgettaire kost voor studiebeurzen ligt met andere woorden lager.

* *De KI-regeling*

De heer *Jos De Meyer* vraagt of de heer *Ides Nicaise* akkoord gaat met de VLOR wanneer die stelt dat de huidige KI-regeling aangepast moet worden om de perverse effecten op de laagste inkomenscategorieën te ondervangen, zelfs indien hierdoor

slechts een beperkt aantal gezinnen getroffen wordt. Voor die gezinnen betreft het immers een rampsituatie.

De heer *Ides Nicaise* antwoordt bevestigend. In het hoger onderwijs worden 150 à 250 gezinnen uit de laagste inkomenscategorieën onterecht uitgesloten door de huidige KI-regeling, in het secundair onderwijs 650 à 850 gezinnen. De gevolgen zijn echter vooral catastrofaal voor de gezinnen die een toelage voor het hoger onderwijs aanvragen. De spreker suggereert dat een minimum KI-grens vastgelegd zou worden, gemoduleerd volgens de gezinsgrootte – bijvoorbeeld 40.000 voor gezinnen met 1 kind, 60.000 voor een gezin met 4 kinderen – waaronder er geen controle op de verhouding tot het inkomen uitgevoerd zou worden. Huisvesting is immers een basisgoed, wat betekent dat er altijd een KI zal zijn, zelfs indien het gezin geen inkomen zou hebben. In dat geval bedraagt het inkomen per definitie meer dan 20% van het inkomen, terwijl er feitelijk geen inkomen is. Een aangepaste regelgeving zou de huidige ad hoc ingrepen overbodig maken en de regelgeving in zijn geheel minder ingewikkeld maken. De spreker voegt eraan toe dat het HIVA de simulaties voor de VLOR heeft verricht. Ze werden als Bijlage I-2 bij het verslag opgenomen.

De *VLD-fractie* vraagt of de heer *Ides Nicaise* voorstander is van het invoeren van externe indicatoren van welstand als bijkomend criterium voor de toekenning van een studietoelage. De heer *Ides Nicaise* antwoordt dat men er tijdens de regeerperiode van wijlen minister Daniël Coens, toen ook de huidige KI-regeling tot stand kwam, aan dacht om de verkeersbelasting als mogelijke bijkomende externe toets te weerhouden. Hij weet niet waarom men die denkpiste destijds niet verder uitgewerkt heeft.

* *Het vermoedelijk inkomen*

Een medewerker van de *VLD-fractie* vraagt hoe men sociale noodsituaties – faillissement, overlijden – het best opvangt.

De heer *Ides Nicaise* antwoordt dat het huidige systeem van vermoedelijk inkomen weliswaar niet perfect is, maar toch verdedigbaar is. In extreme gevallen moet men beroep doen op het OCMW.

* *De non-take up*

Volgens de heer *Chris Vandenbroeke* kan het probleem van de non-take up het best opgelost worden door een rechtstreekse meldingsplicht van de

⁶ Zie in dit verband I. Nicaise, 'Onderwijs- en opleidingsstrategieën ter bestrijding van armoede', in : *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 1996-1997, nr.3, pp.2-14.

fiscale administratie aan de gezinnen die recht hebben op een studietoelage. Het betreft hier echter wel een federale materie.

De heer *Ides Nicaise* ontkent dat dit de meest efficiënte oplossing is : gezinnen die een inkomen kleiner dan het minimum belastbaar inkomen hebben – toch 800.000 gezinnen in heel België – krijgen geen aanslagbiljet terwijl het juist deze gezinnen zijn die het meeste recht hebben op een studietoelage. De spreker gelooft meer in een grotere informatieplicht vanwege de scholen.

* *Studieleningen als alternatief voor het huidig systeem van studietoelagen ?*

De *VLD-fractie* merkt op dat de heer *Ides Nicaise* in zijn inleiding niet gesproken heeft over een systeem van studieleningen als alternatief voor het huidige systeem. Is de spreker hier een tegenstander van ? Wat denkt hij over een eventueel gemengd systeem, waarbij de laagste inkomenscategorieën hogere studiebeurzen zouden krijgen dan momenteel het geval is, terwijl hogere inkomenscategorieën progressief lagere beurzen zouden krijgen en meer beroep op studieleningen zouden moeten doen ? En studieleningen als mogelijkheid om een tweede diploma te halen ?

De heer *Ides Nicaise* antwoordt dat hij geen tegenstander is van studieleningen voor zover zij complementair blijven aan de bestaande studietoelagen. Uit onderzoek van de spreker uit 1987 is immers gebleken dat de vervanging van het huidige systeem door een veralgemeend systeem van studieleningen grote nadelen heeft. Een investering in onderwijs – met andere woorden in menselijk kapitaal – is een zeer risicovolle investering, die zowel de banken als de studenten afschrikt. Noch de slaagkansen in het onderwijs zelf, noch de slaagkansen op de arbeidsmarkt nadien kunnen a priori ingeschat worden. Een studielening is daardoor een zeer dure lening, die niet voor alle inkomenscategorieën haalbaar is, en zeker niet voor de kansarmen. Daartegenover staat het huidige systeem van studietoelagen, dat juist op de hogere participatie van de lagere inkomenscategorieën gericht is. Bovendien genereert een systeem van studieleningen door zijn specifieke aard ook hoge administratieve kosten, onder meer door wan- en laattijdige betalingen. Als basissysteem geniet het huidige systeem duidelijk de voorkeur.

Wat tweede diploma's betreft, moet men volgens de spreker redeneren in functie van de budgettaire mogelijkheden : tot dusver is het budget voor studietoelagen beperkt, en liggen de prioriteiten

elders. Vanuit de specifieke invalshoek van de kansarmen ligt de prioriteit achtereenvolgens op studiebeurzen voor basisonderwijs, secundair en hoger onderwijs. De heer *Pieter Huybrechts* sluit zich hierbij aan. Volgens de *medewerker van de VLD-fractie* is het tweede diploma zeer belangrijk, ook voor kansarmen, omdat het een factor van discriminatie op de arbeidsmarkt is. Dat wordt door de heer *Ides Nicaise* beaamd, maar hij merkt op dat slechts heel weinig kansarmen doorstoten tot het niveau van een tweede diploma.

* *Het alternatief van een enveloppesysteem*

De heer *Ludo Sannen* merkt op dat het probleem van de financiering van een tweede diploma opgevangen wordt indien men met een enveloppesysteem werkt, waarbij de student die enveloppe naar eigen goeddunken kan besteden. De enveloppe kan bijvoorbeeld gebruikt worden om te bissen, om een tweede diploma te behalen, of om van studierichting te veranderen. Een opmerking van de heer *Gilbert Vanleenhove* gaat in dezelfde richting. Beide sprekers vragen de visie van de heer *Ides Nicaise* op dergelijk enveloppesysteem.

De heer *Ides Nicaise* antwoordt dat hij in principe niet negatief staat tegenover dergelijk systeem, maar dat het een kwestie is van prioriteiten. Het voorstel heeft wel als groot voordeel dat het een oplossing zou bieden voor de financiering van het bissen in het hoger onderwijs, oplossing die voor de spreker meer dan dringend is gezien het groot aantal bissers.

II. Gedachtewisseling met de heer Jan Fiers en mevrouw Liesbeth De Ridder (Vlerick School voor Management bij de Universiteit Gent) over de studieopdracht tot herziening van de studietoelagen in het Secundair en Hoger Onderwijs⁷

1. Voorafgaandelijke toelichting door de heer Gilbert Vanleenhove, voorzitter

De voorzitter verklaart dat de heer Jan Fiers de juridische voorstellen tot aanpassing van de reglementering op de studietoelagen zal toelichten, terwijl zijn collega Liesbeth De Ridder de voorstellen tot reorganisatie van de toekenningsprocedure in het systeem van de studietoelagen zal toelichten.

⁷ Vergadering van 13 maart 1997.

De voorzitter merkt vervolgens op dat de heer Jan Fiers hem meegedeeld heeft dat het kabinet van Onderwijsminister Luc Van den Bossche hem enkel toelating heeft gegeven om toelichting te geven bij de onderzoeksresultaten die reeds het fiat van de stuurgroep tot begeleiding van het project hebben gekregen. De heer Jan Fiers kan dus niet volledig vrij spreken zoals de minister eerder aan de voorzitter had beloofd. De voorzitter zal de minister meedelen dat deze gang van zaken niet conform de afspraak is.

De resultaten die de heer Jan Fiers momenteel kan voorleggen zijn nog beperkt. Eind april zijn meer resultaten bekend, en de voorzitter stelt voor dat de heer Jan Fiers dan opnieuw uitgenodigd zou worden. De betrokkene en de subcommissie stemmen daarmee in.

2. Uiteenzetting door de heer Jan Fiers

De heer Jan Fiers merkt in de eerste plaats op dat het onderzoek dat hij nu uitvoert er vooral gekomen is als reactie op de opmerkingen van het Rekenhof in het zevende blunderboek (1995) en de besprekingen in de subcommissie voor Financiën en Begroting in 1995 die daarop volgden.⁸

De spreker geeft achtereenvolgens toelichting bij volgende aspecten van het onderzoek :

1. De grenzen van het onderzoek

Het onderzoek houdt rekening met volgende beperkende voorwaarden :

- a) De budgettaire beperking : nieuwe voorstellen moeten realiseerbaar zijn binnen het huidige budget voor studietoelagen ;
- b) Het wetgevend kader is de wet van 19 juli 1971 op de studietoelagen ; suggesties in de richting van aanpassingen van andere wetgevingen – bijvoorbeeld op de kinderbijslagen, de inschrijvingsgelden in het hoger onderwijs – zijn niet aan de orde ;
- c) Het bevoegdheidskader is dat van het departement onderwijs : suggesties in de richting van aanpassingen van bijvoorbeeld het belastingsysteem zijn dus evenmin aan de orde ;

- d) Voorlopig streeft men in de eerste plaats naar oplossingen op korte termijn : idealiter zouden bepaalde aanpassingen reeds op 1 september 1997 ingaan, maar de spreker betwijfelt of dat haalbaar zal zijn.

2. Doel van het onderzoek

De belangrijkste doelstellingen van het onderzoek kunnen als volgt omschreven worden :

- a) Vereenvoudiging van de regelgeving, zonder dat dit ten koste mag gaan van de sociale efficiëntie van het systeem ;
- b) De uitwerking van een coherent systeem : ad hoc oplossingen zijn uit den boze ;
- c) Verbetering en optimalisering van de kwaliteit van de dienstverlening

3. Enkele belangrijke uitgangspunten

De heer Jan Fiers legt de nadruk op twee principiële uitgangspunten van het onderzoek :

- a) De fiscale basis van het systeem blijft behouden : het vigerende inkomensbegrip wordt niet gewijzigd. Er zal wel naar gestreefd worden om de doorstroming van informatie tussen de federale fiscale administratie en de afdeling Studietoelagen te verbeteren en de finaliteit van de verzamelde gegevens beter op elkaar af te stemmen. Zo is de fiscale administratie vooral geïnteresseerd in hoge inkomens, wat onder meer tot gevolg heeft dat gegevens betreffende de laagste inkomens, indien ze onder de grens van het belastbaar minimum uitkomen en dus niet belastbaar zijn, niet worden bijgehouden, terwijl de afdeling Studietoelagen, die vooral in de lagere inkomens geïnteresseerd is, daar net behoefte aan heeft. De heer Jan Fiers heeft echter goede hoop dat de samenwerking met de fiscale administratie op korte termijn verbeterd kan worden. Zo zou het ministerie van Financiën bereid zijn om de door haar verzamelde informatie in meer bruikbare vorm ter beschikking te stellen aan de zogenaamde derde gebruikers – in de eerste plaats de afdeling Studietoelagen en daarnaast vooral de sociale huisvestingsmaatschappijen. Ook de toenemende informatisering – onder meer Internet – biedt in dit verband hoopvolle perspectieven.

⁸ Zie in dit verband ook de inleiding bij dit verslag.

- b) Ook de huidige finaliteit van het begrip studietoelage blijft bewaard : het is een prestatiebeurs die enkel de directe privé-studiekosten dekt.

4. Voorlopige resultaten

a) *De problematiek van de vermoedelijke inkomsten*

De deelresultaten van dit onderzoek worden eind maart 1997 gefinaliseerd. De heer Jan Fiers kan nu reeds meedelen dat zijn onderzoek heeft uitgewezen dat het vermoedelijk inkomen zoals het tot dusver door de administratie berekend werd, de realiteit zeer goed benadert. Dat is gebleken uit een vergelijkend onderzoek tussen een steekproef van dossiers waarbij de toelage is toegekend op basis van een berekening van het inkomen aan de hand van vermoedelijke inkomsten uit 1993-1994 (500 dossiers op 5.147 of 10%) met de gegevens op het definitieve aanslagbiljet van dezelfde dossiers uit 1995-1996. Een goede prognose van de vermoedelijke inkomsten is belangrijk vanwege de weerslag op de controle en eventuele terugvordering van studietoelagen.

Een onderzoek van de sociale categorieën die beroep doen op het systeem van de vermoedelijke inkomsten toont aan dat het profiel grondig afwijkt van het gemiddelde profiel van de aanvrager van een studietoelage.

b) *Het afstemmen van fiscale gegevens op de behoeften van de afdeling Studietoelagen*

Het ministerie van Financiën bewaart in principe geen aanslagbiljetten van gezinnen wiens inkomen lager is dan het belastbaar minimum. Dat is een groot probleem voor de dienst Studietoelagen omdat de grootste beurzen juist aan deze inkomenscategorieën worden uitgekeerd. Voor deze categorie is met andere woorden een controle meestal niet mogelijk. Hierover heeft het Rekenhof ook opmerkingen gemaakt.

Een mogelijke oplossing is dat men de minimuminkomensgrenzen voor de toekenning van studietoelagen laat convergeren met het belastbaar minimum. Boven het belastbaar minimum kan men steeds de gegevens opvragen, en is controle en verificatie steeds mogelijk. Indien men van Financiën te horen krijgt dat het inkomen van de kandidaat onder dat belastbaar minimum ligt, kan men er automatisch van uit gaan dat deze recht heeft op de maximumtoelage. Nu is dat niet het geval. Momenteel worden hiervan de effecten berekend ; het creëert voor het systeem van de studietoelagen

alleszins een vereenvoudigde optie omdat het inkomen dat recht zou geven op de maximumtoelage altijd boven het belastbaar minimum zou liggen. Het probleem van de 150%-toelage is daarmee nog niet opgelost. Ook de voorstellen die een linearisering van de beurzen tussen het minimum- en superminimuminkomen bepleiten blijven tegen deze achtergrond voorlopig problematisch.

Momenteel tracht men ook voor andere verschillen tussen het systeem van studietoelagen en fiscaliteit inzake inkomstenbepaling – bijvoorbeeld de al dan niet aftrek voor een hypotheeklening – meer convergentie te bewerkstelligen. Hier moet men echter wel oog hebben voor de budgettaire effecten.

c) *De KI-regeling*

Men poogt de ongewenste effecten van de KI-regeling weg te werken, maar hiervoor zijn de simulaties nog niet afgerond.

3. Toelichting door mevrouw Liesbeth De Ridder

Wat de voorstellen tot organisatorische aanpassingen betreft, geeft mevrouw Liesbeth De Ridder volgende toelichting.

- 1) Om een zo vlot mogelijke verwerking van de dossiers mogelijk te maken, is het belangrijk dat de aanvraagformulieren correct zijn ingevuld. Daarom onderzoekt de spreker in een eerste deel van haar onderzoek hoe de input verbeterd kan worden. Hierbij denkt zij in de richting van een optimalisering van de informatiecampagne en het aanvraagformulier. Ook de rol van de sociale diensten zal in dit verband van naderbij bekeken worden. Indien er toch gecorrespondeerd moet worden met de aanvragers van studietoelagen, moet dit op een zo efficiënt mogelijke manier gebeuren. Daarom voorziet de spreker ook een evaluatie van het briefwisselingssysteem van de afdeling Studietoelagen.
- 2) Ook de werking van de afdeling Studietoelagen zal worden bekeken. Om tot een efficiëntere organisatie van de werkzaamheden te komen, zullen het organogram en het postordersysteem van de afdeling, het probleem van de piekbelasting en de samenwerking met andere diensten worden geëvalueerd en zullen er concrete voorstellen tot verbetering worden gedaan.
- 3) Tenslotte is het de bedoeling om de kwaliteit van de output te optimaliseren. Het Rekenhof suggereerde in dit verband dat de afdeling een

kwaliteitshandboek zou opstellen. De spreker zal de wenselijkheid en haalbaarheid van dat voorstel onderzoeken. Ook de opleiding van de codeurs en de manier waarop de dienst haar eindprodukten controleert zullen kritisch worden bekeken.

4. Vragen en bemerkingen van de leden, met antwoord van de heer Jan Fiers en mevrouw Liesbeth De Ridder

a) Vragen voor de heer Jan Fiers

De heer Jan Fiers verontschuldigt zich nogmaals dat hij niet op alle vragen zal kunnen antwoorden. Hij kan enkel antwoorden op vragen die betrekking hebben op thema's waarover in de stuurgroep ter begeleiding van het onderzoeksproject reeds een consensus is bereikt. Die stuurgroep is samengesteld uit de bestuursdirecteur van de Administratie Ondersteuning van het departement Onderwijs, de heer Ludy Van Buyten, die de stuurgroep voorziet, de onderzoekers zelf, mevrouw Irma Van Langendonck, directeur van de Afdeling Studietoelagen, een kabinetsmedewerker van Onderwijsminister Luc Van den Bossche, twee regeringscommissarissen – één voor de universiteiten, één voor het HOBV – en ambtenaren met aanverwante bevoegdheden – onder meer van het hoger en secundair onderwijs en de stuurgroep kansarmoede.

De heer *Pieter Huybrechts* merkt op dat de fiscale basis van het studietoelagensysteem voorlopig bewaard blijft. In hoeverre is voor de heer Jan Fiers op halflange tot lange termijn een alternatief wenselijk en haalbaar ? De heer *Jan Fiers* antwoordt dat in de marge van zijn onderzoek hierover nagedacht wordt, en dat een alternatieve benadering zeker niet a priori wordt uitgesloten. Men denkt hier bijvoorbeeld aan de ervaringen die de sociale diensten van de universiteiten en de hogescholen opdoen wanneer zij op basis van eigen onderzoek van de inkomenssituatie van bissers onderzoeken of deze recht hebben op een toelage. Het grote probleem is hier de uiterst individuele en concrete inkomenssituatie, die eerder het reële inkomen als basis neemt dan het fiscale. De Afdeling Studietoelagen heeft noch de middelen, noch de mensen om van dergelijke individuele benadering uit te gaan. In de huidige stand van het onderzoek is deze vraagstelling echter niet prioritair.

Een medewerker van de *VLD-fractie* noteert dat ook het prestatiegericht karakter van de studiebeurzen behouden blijft. Men blijft uitgaan van het principe dat de studietoelagen studiekostendek-

kend moeten zijn, met andere woorden dat zij enkel de directe privé-kosten voor onderwijs moeten compenseren. Wordt er echter ook onderzoek verricht over de alternatieve methode die de heer Ides Nicaise suggereert, namelijk dat ook de indirecte studiekosten door de studietoelagen vergoed moeten worden ? De heer *Jan Fiers* antwoordt dat men uitgaat van het principe dat een studietoelage geen inkomenscomponent mag zijn. De piste van de heer Ides Nicaise wordt dus momenteel niet weerhouden. Hij voegt er nog aan toe dat hij in het kader van zijn onderzoek geen nieuw onderzoek naar de studiekosten opstart.

De heer *Ludo Sannen* is ten zeerste verbaasd over deze laatste uitlating van de heer Jan Fiers. Hij vraagt zich af wat nog de relevantie is van zijn onderzoek, gegeven het feit dat de huidige index van studiekosten gebaseerd is op studies die meer dan tien jaar oud zijn. Men onderzoekt de efficiëntie van het vigerende systeem van toelagen, ook wat het management betreft, maar de fundamentele vraag, namelijk hoe hoog een studietoelage moet zijn om de directe studiekosten te dekken, wordt beantwoord op basis van verouderde gegevens. De spreker hoopt dat het onderzoek in die richting uitgebreid kan worden. De heer *Jan Fiers* antwoordt dat het niet de bedoeling is het fundamenteel onderzoek over de hoogte van de studiekosten aan te vatten. Hij werkt wel met simulaties over de hoogte van de studiekost. Volgens de spreker kan men ook niet zeggen dat de betreffende gegevens volledig achterhaald zijn. Hij werkt onder meer met aangepaste reeksen op basis van het laatste uitgevoerde onderzoek naar studiekosten van het HIVA, getoetst aan andere relatief recente gegevens, zoals een enquête in Testaankoop in 1991.

De heer *Ludo Sannen* vraagt of de onderzoekers het enveloppesysteem als een alternatief beschouwen. Daardoor zou er ruimte vrijkomen om een bisjaar of een tweede diploma te financieren. Hebben de onderzoekers de kostprijs van dit alternatief al onderzocht ? De heer *Gilbert Vanleenhove* heeft dezelfde vraag. De heer *Jan Fiers* antwoordt dat dit alternatief momenteel niet uitgewerkt wordt. Het is niet budgettair-neutraal, en in die zin overschrijdt het de grenzen van het onderzoek. Uiteindelijk is het echter de stuurgroep die zal moeten beslissen of die piste verder uitgewerkt wordt. De heer Jan Fiers voegt er nog aan toe dat er in het kader van het beleidsondersteunend onderwijsonderzoek een studie over de studietoelagen is aangekondigd, waarin dit thema wellicht aan bod komt. De heer *Ludo Sannen* betreurt dat de leden van de subcommissie niet op de hoogte zijn van deze studie. Wat is juiste de opdracht ? De

voorzitter antwoordt dat hij deze gegevens zal opvragen. De heer *Ludo Sannen* vraagt of de heer *Jan Fiers* reeds concrete simulaties heeft uitgevoerd die bewijzen dat de financiering van bijvoorbeeld één bisjaar een aanzienlijke meerkost teweeg zou brengen. Hij betwijfelt of de meerkost zeer groot is. De heer *Jan Fiers* antwoordt dat hij nog geen concrete berekeningen kan voorleggen, maar dat het budgettair effect op middellange termijn alleszins reëel is. Anderzijds zijn er maatregelen denkbaar die aanvankelijk meer zullen kosten, maar op termijn eerder kostenbesparend zijn. Voorbeelden kan hij nu nog niet geven. De heer *Gilbert Vanleenhove* betwijfelt of de onderzoekers wel de nodige ruimte hebben om grondige wijzigingen voor te stellen, gegeven het budgettair keurslijf.

De *VLD-fractie* vraagt of voor de hogere inkomenscategorieën het alternatief van studieleningen in overweging genomen wordt, eventueel in een gemengd systeem, waarbij het aandeel van de studietoelage zou toenemen naargelang het inkomen daalt. De heer *Jan Fiers* antwoordt ontkennend. De heer *Gilbert Vanleenhove* vraagt of dit alternatief eventueel in een tweede fase van het onderzoek aan bod zou kunnen komen, of dat er daarentegen een zeer strikte taakomschrijving voor het onderzoeksproject is. De heer *Jan Fiers* antwoordt dat men niet uit de taakomschrijving kan afleiden of de geciteerde vraag al dan niet onderdeel moet uitmaken van het onderzoeksproject. Rekening houdend met het feit dat de studieleningen als systeem recent in de decreetgeving werd geschrapt, lijkt het hem echter niet waarschijnlijk dit alternatief een reële kans maakt.

De heer *René Swinnen* vraagt meer toelichting bij de bevinding dat de sociale categorieën waarvoor een studietoelage wordt uitgekeerd op basis van het vermoedelijk inkomen, gevoelig afwijken van het gemiddelde sociale profiel van de aanvragers van studietoelagen. De heer *Jan Fiers* antwoordt dat de betreffende gegevens nog niet grondig onderzocht werden, maar dat het wel duidelijk is dat alleszins in het hoger onderwijs categorieën als gepensioneerden, bruggepensioneerden en werklozen duidelijk meer voorkomen dan bij de gewone dossiers, waar arbeiders en bedienden 50% van de aanvragers uitmaken. Meer details kan hij momenteel nog niet geven. De spreker voegt er nog aan toe dat er ook een groot verschil in sociale stratificatie is tussen de aanvragers uit het secundair en het hoger onderwijs.

Dezelfde spreker vraagt of men onderzoekt hoe het stigmatiserend effect van studiebeurzen, met

name dan in het secundair onderwijs, ondervangen kan worden. De heer *Jan Fiers* antwoordt dat het onderzoek momenteel prioritair het hoger onderwijs betreft, en dat dat probleem daar minder voorkomt. Hierbij aanknopend vraagt de heer *Ludo Sannen* of deze afbakening erop wijst dat men de studietoelagen voor het secundair onderwijs eigenlijk wil afschaffen. De heer *Jan Fiers* kan hier niet op antwoorden.

De heer *Ludo Sannen* vraagt of de invoering van een bodem-KI wordt onderzocht. De heer *Jan Fiers* antwoordt bevestigend.

De heer *Gilbert Vanleenhove* vraagt welke thema's prioritair onderzocht zullen worden. De heer *Jan Fiers* dat het project verder afgelijnd zal worden op de vergadering van de stuurgroep van 28 maart 1997, en dit op basis van hypothesen en simulaties die op dat moment voorgelegd zullen worden. Dezelfde spreker vraagt wanneer het onderzoek beëindigd moet zijn. De einddatum is eind augustus, antwoordt de heer *Jan Fiers*. De belangrijkste conclusies zullen echter al vroeger bekend zijn. De heer *Ludo Sannen* vraagt of de subcommissie inzake zou kunnen krijgen in de tussenverslagen van de stuurgroep. De *voorzitter* antwoordt dat hij die vraag zal voorleggen aan de minister.

b) Vragen voor mevrouw Liesbeth De Ridder

De heer *Pieter Huybrechts* vraagt wat mevrouw *Liesbeth De Ridder* onder de 'evaluatie van het postordersysteem' verstaat. Mevrouw *Liesbeth De Ridder* antwoordt dat de ronddeling van de post momenteel niet efficiënt verloopt, wat onder meer te wijten is aan het feit dat de Afdeling Studietoelagen erg krap gehuisvest is. Zij onderzoekt hoe het verdelingssysteem verbeterd kan worden. Die verbeteringen kunnen reeds volgend academiejaar ingevoerd worden. Dat geldt ook voor de andere praktische verbeteringen aan de organisatie van de dienst die zij wil doorvoeren – onder meer de aanpassing van het aanvraagformulier, de verbetering van de informatiestromen en de relaties met de sociale diensten.

De *VLD-fractie* merkt op dat de tijdige uitbetaling van tijdig aangevraagde studiebeurzen op basis van een volledig en correct ingevuld aanvraagformulier één van de beleidsprioriteiten van de Afdeling Studietoelagen is. Hierdoor, stelt het Rekenhof in zijn rapport, loopt de foutenmarge in de uitbetalingen op, en wordt de bediening van de sociaal zwakkeren afgezwakt. Hun aanvraagformulieren zijn immers meer dan die van andere sociale categorieën onvolledig of fout ingevuld. Welke structurele

aanpassingen stelt mevrouw Liesbeth De Ridder in dit verband voor? Mevrouw *Liesbeth De Ridder* antwoordt dat zij de zin van de uiterste indiendatum zal onderzoeken – die kan eventueel afgeschaft worden – en dat er veel verwacht mag worden van de aanpassing van de aanvraagformulieren en de optimalisering van de informatiecampaagne. Mevrouw *Irma Van Langendonck* preciseert dat onvolledig ingevulde maar tijdig ingediende aanvraagformulieren niet per definitie later worden uitbetaald. De ontbrekende gegevens worden opgevraagd, en in vele gevallen kan de toelage nog tijdig uitbetaald worden. De foutenmarge bij de berekening en uitbetaling van de studietoelagen mag volgens haar niet worden overdreven: controle voor de drukke periode – tussen 31 oktober tot 31 december 1992 – heeft voor de 48.000 aanvraagdossiers voor het hoger onderwijs die door 16 codeurs verwerkt worden, een foutenmarge van 3,9% opgeleverd. Zij voegt er nog aan toe dat ongeveer 65% van de toelagen van sociaal zwakkeren – werklozen, op mutualiteit en gepensioneerden – elk jaar vanaf 1992-1993 – begin van het overurenproject – uitbetaald werd en wordt voor eind januari. Bovendien lag het gemiddelde foutenpercentage in 1992-1993 zo hoog omdat het Rekenhof bij het onderzoek van de dossiers, opnieuw nagezien na 1 januari, waar het vermoedelijk inkomen werd opgevraagd, elk van die dossiers als fout heeft aangerekend omdat de dienst het netto-inkomen opvroeg in plaats van het bruto. Het ging dus om een werkwijze die volgens hen verkeerd was.

De heer *Ludo Sannen* vraagt of mevrouw Liesbeth De Ridder ook onderzoekt op welke punten de aanvraagformulieren fout of onvolledig ingevuld worden, en dit om verbeteringen aan het formulier aan te brengen. Mevrouw *Liesbeth De Ridder* antwoordt bevestigend, en zij verklaart dat de afdeling dit onderzoek ook zelf bij wijze van steekproef uitvoert, en dat de aanvraagformulieren jaarlijks aangepast werden tengevolge van dergelijk onderzoek. Mevrouw *Liesbeth De Ridder* antwoordt dat zij de aanvraagformulieren ook kritisch heeft doorgenomen, en dat zij hiervoor ook contacten heeft gehad met de sociale diensten van de universiteiten en hogescholen. Hieruit zullen nog verdere aanpassingen voortvloeien. Mevrouw *Irma Van Langendonck* bevestigt dat haar dienst zelf de onvolledig of fout ingevulde aanvraagformulieren onderzoekt, en dat de formulieren op basis hiervan jaarlijks worden aangepast. Er wordt ook rekening gehouden met de ervaringen van de codeurs. Zij citeert het voorbeeld van de rubriek 'aantal kinderen' die volgens een onderzoek van enkele jaren geleden zeer frequent fout werd ingevuld omdat de aanvragers enkel de student invulde. De heer *Ludo San-*

nen is van mening dat de ervaringen met het formulier de overheid ertoe zouden moeten aanzetten om de regelgeving te vereenvoudigen.

De *VLD-fractie* merkt op dat door de doorgedreven informatisering van de Afdeling Studietoelagen, de betrokken ambtenaren meer tijd zullen hebben om zich over concrete probleemgevallen te buigen. De spreker vraagt zich af of het vanuit die optiek niet aangewezen zou zijn de Afdeling te decentraliseren naar de provincies toe, zodat die gedecentraliseerde diensten zouden kunnen uitgroeien tot echte ombudsdiensten. Volgens de heer *Ludo Sannen* is de instelling van ombudsdiensten op het niveau van de sociale diensten van de universiteiten en hogescholen nog meer aangewezen. Mevrouw *Irma Van Langendonck* antwoordt dat dit voorstel theoretisch aantrekkelijk is, maar in de praktijk bijna onuitvoerbaar. Dat leert de ervaring met de nu reeds op provinciaal niveau gedecentraliseerde administratie Studietoelagen voor het secundair onderwijs – bijvoorbeeld het handhaven van de eenvormigheid in de toepassing van de reglementering.

III. Regeling van de werkzaamheden⁹ (besloten vergadering)

Verschillende leden zijn ontgoocheld over de summier uiteenzetting. Zij verwijten dit niet aan de sprekers, wel aan de minister, die hun spreekruimte tegen de afspraken in fel beknot heeft.

Een lid beschouwt de vergadering zelfs als totaal overbodig. Dezelfde spreker betreurt dat sommige leden van de subcommissie zich laten vervangen door een medewerker van hun fractie. Volgens hem bewijst dat dat sommige fracties de subcommissie niet ernstig nemen.

De voorzitter beaamt dat de leden van de subcommissie zelf aanwezig moeten zijn. Hij gaat ervan uit dat dat vanaf de volgende vergadering het geval zal zijn. Hij betreurt samen met de leden van de subcommissie dat de heer Jan Fiers niet vrijuit kon spreken. Hij zal de minister hierover aanspreken.

Een andere spreker vraagt zich af in hoeverre de aanwezige partijen en dan vooral de meerderheidspartijen zich willen engageren om in de subcommissie tot concrete voorstellen te komen. Hij heeft

⁹ Vergadering van 13 maart 1997

immers de indruk dat de minister het terrein reeds bezet heeft, en dat er niet veel ruimte voor een inbreng van het parlement zal zijn. Een lid van een meerderheidspartij is van mening dat de bezorgdheid van de vorige spreker voorbarig is omdat de subcommissie tot nu toe nog niet tot concrete voorstellen is gekomen. Een lid van een andere meerderheidspartij is van mening dat veel zal afhangen van de opdracht die de subcommissie zich oplegt. De fractie van de spreker wil zich alleszins aan de bepalingen van het regeerakkoord houden. Concrete aanbevelingen vanuit de subcommissie – formeel te bevestigen door de Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid – naar de minister zijn volgens de spreker een haalbare kaart. De voorzitter vraagt of hij hieruit mag afleiden dat de fractie van de laatste spreker zich wil beperken tot de voorbereiding van een resolutie, maar dat een decreetgevend initiatief te ver zou gaan. De spreker sluit dat niet uit, maar men moet alleszins vermijden dat men in een conflictueuze verhouding met de minister zou komen.

De voorzitter stelt voor dat de subcommissie zich tijdens de volgende vergaderingen zou beraden over de verschillende thema's die voor aanpassing in aanmerking komen, en dat zij kennis zou nemen van de concrete voorstellen die er ter zake tijdens de hoorzitting en de vergaderingen van de subcommissie werden gedaan. Bedoeling zou zijn om tot een consensus over de te behandelen thema's en de concrete voorstellen tot aanpassing te komen. Ter voorbereiding van die vergaderingen zal het secretariaat een vergelijkende tabel van de verschillende voorstellen opstellen. In een tweede fase zouden dan concrete voorstellen gedaan kunnen worden, zij het in de vorm van een voorstel van resolutie, zij het in de vorm van een voorstel van decreet. De commissie stemt in met dit voorstel.

Een lid merkt op dat deze werkwijze veronderstelt dat de leden van de subcommissie gemandateerd zijn om namens hun fractie engagementen te nemen. De voorzitter vestigt er de aandacht op dat het eigenlijk engagement de verantwoordelijkheid van de leden van de Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid is. De subcommissie kan enkel een advies aan die Commissie uitbrengen.

Een andere spreker hoopt dat de meerderheidspartijen bereid zijn een eventueel parlementair initiatief blijvend te steunen, ook indien het niet in de lijn van de verwachtingen van de minister mocht liggen.

IV. Opmaak van een voorstel van resolutie betreffende de studietoelagen¹⁰

1. Voorafgaande opmerkingen

De *voorzitter* stelt voor om de bekommernissen die tijdens de voorbije hoorzittingen en vergaderingen van de subcommissie waren geuit, om te zetten in een voorstel van resolutie. In de resolutie kunnen de bezorgdheden opgenomen worden waarover iedereen van de subcommissie het eens is. De opmaak van een voorstel van decreet tot wijziging van de regelgeving betreffende de studietoelagen zou te technisch zijn waardoor de opmaak te lang zou duren.

De heer *Ludo Sannen* merkt op dat tal van resoluties die door het Vlaams Parlement werden aangenomen, niet door de Vlaamse regering worden opgevolgd. Een resolutie zet de Vlaamse regering niet onder druk. Hij is daarom voorstander om een voorstel van decreet tot wijziging van de bestaande wetgeving op te maken en in te dienen.

De heer *Jos De Meyer* repliceert daarop dat hier niet de manier waarop men iets wil bereiken belangrijk is, maar wel het resultaat zelf. Als zou blijken dat een resolutie niet de gewenste resultaten oplevert, moeten nieuwe stappen worden gezet. De heer *Chris Vandenbroeke* sluit zich hierbij aan en stelt dat een decreetswijziging vanuit praktisch oogpunt al niet haalbaar is. Belangrijk is om via een consensus de minister onder druk te zetten zodat hij verplicht is de regelgeving terzake aan te passen.

Ook de *voorzitter* werpt op dat een decreetswijziging praktisch onmogelijk is omdat dit onderwerp erg omvattend is en daarom ook de medewerking van het departement Onderwijs impliceert. Hij meent dat het belangrijker is om met een voorstel van resolutie een oriëntatie aan te geven die nadien kan worden ingevuld. Een resolutie zou de parlementsleden ook meer ondersteuning kunnen geven tijdens de begrotingsbesprekingen.

Daarop besluit de subcommissie een voorstel van resolutie betreffende de studietoelagen op te stellen dat het sluitstuk moet vormen van de besprekingen in de subcommissie. Nadien wordt deze resolutie voorgelegd aan de Commissie.

¹⁰Vergaderingen van 30 september, 6 oktober en 20 november 1997

2. Redactionele bespreking van een werktekst voor een voorstel van resolutie

De *voorzitter* brengt aan dat de afgelopen hoorzittingen en besprekingen hebben aangetoond dat er over een aantal punten een consensus bestond tussen de sprekers enerzijds en tussen de leden van de subcommissie zelf anderzijds. Over een aantal andere punten was er bijna of helemaal geen eensgezindheid. Al deze punten werden door het secretariaat verwerkt in een lijst die aan de leden van de subcommissie werd voorgelegd.

Deze punten werden vervolgens besproken. Aan de hand van deze bespreking en de opmerkingen van de leden werden vervolgens deze punten weerhouden waarover een consensus werd bereikt. Het secretariaat stelde nadien, in samenspraak met de verslaggever, de heer René Swinnen, een voorstel van resolutie op waarin deze punten werden opgenomen.

A. BESPREKING VAN DE WERKTEKST

1. voor wat betreft de berekeningsbasis van de studietoelagen wenst men het systeem van de vermoedelijke inkomsten te behouden

De heer *René Swinnen* merkt op dat het met betrekking tot de vermoedelijke inkomsten vooral gaat om vrijwillig verminderde arbeidsprestaties. Hij vraagt om de terminologie in die zin aan te passen.

De heer *Ludo Sannen* merkt op dat de studietoelagen vandaag berekend worden op basis van het inkomen van twee jaar terug en dat er daarbij geen rekening wordt gehouden met de vrije keuze voor verminderde arbeidsprestaties tijdens het jaar dat men een studietoelage aanvraagt. Men houdt anderzijds wel rekening met bijvoorbeeld toevallige werkloosheid. Ook hij is voorstander om dit voorstel uitdrukkelijk op te nemen in de resolutie.

De leden gaan ermee akkoord dit punt als volgt op te nemen in de resolutie:

overwegende dat de overheid beleidsmaatregelen neemt ter stimulering van de arbeidsherverdeling, acht het Vlaams Parlement het wenselijk dat

- *het systeem van de vermoedelijke inkomsten, waarbij de meest recente inkomenssituatie in rekening wordt gebracht bij de berekening van de studietoelagen, ook bij vrijwillig verminderde*

arbeidsprestaties met inkomensverlies tot gevolg, wordt toegepast.

2. de KI-toets aanpassen met invoering van een minimum- en maximumgrens

De *voorzitter* en de heer *René Swinnen* verduidelijken dat het ontbreken van een bodem-KI gevolgen heeft voor mensen wiens inkomen in een bepaald jaar gelijk is aan bijvoorbeeld nul frank of wiens inkomen zo klein is dat hun KI sowieso hoger is dan 20 % van hun inkomen. Uit de KI-toets moet immers blijken dat het KI kleiner is dan 20% van het totale inkomen. Een KI van minder dan nul frank is echter onmogelijk zodat deze mensen uit de boot vallen. De maximum-grens wordt anderzijds ingesteld voor mensen die een groot reëel inkomen hebben maar een belastbaar inkomen dat net onder de inkomensgrens zit, waardoor deze onterecht genieten van een studietoelage.

De heer *Ludo Sannen* wenst liever te spreken over een bodem- en plafond-KI omdat de termen minimum en maximum te zeer refereren naar de inkomensgrenzen zelf.

De heer *René Swinnen* stelt dat er zich ook ernstige problemen voordoen met éénoudergezinnen. Deze gezinnen met één inkomen hebben een persoon minder ten laste in vergelijking met een twee-oudergezin met één inkomen. Dit geeft een vertekening van de reële situatie omdat deze éénoudergezinnen door dit fiscale nadeel geen studiebeurs kunnen krijgen terwijl ze een zelfde inkomen hebben als twee-oudergezinnen met één inkomen. Hij wenst dat daarom niet alleen met de gezinsgrootte, maar ook met de gezinssamenstelling zou rekening worden gehouden. Via de toevoeging van een coëfficiënt zou dit gemakkelijk uit te voeren zijn.

De *voorzitter* merkt op dat dit te maken heeft met de fiscale wetgeving wat een federale materie is. Het is volgens de heer *Ludo Sannen* juist daarom moeilijk om dit op te nemen in een resolutie over de studietoelagen. De *voorzitter* stelt voor deze bezorgdheid alvast op te nemen in het verslag.

De leden gaan ermee akkoord dit punt als volgt op te nemen in de resolutie:

overwegende dat de kadastraal-inkomen-toets (KI-toets) bij de bepaling van het studietoelagebedrag

- *een groep van rechtmatige gebruikers ten onrechte uitsluit omdat hun gezinsinkomen zo laag is*

dat hun kadastraal inkomen sowieso hoger ligt dan 20 percent, acht het Vlaams Parlement het wenselijk dat de KI-toets wordt aangepast met invoering van een bodem-KI, gemoduleerd volgens de gezinssamenstelling, waaronder de KI-toets niet van toepassing is ;

- *een groep onrechtmatige gebruikers met een hoog KI dat de 20% van het inkomen niet overstijgt, ongemoeid laat, acht het Vlaams Parlement het wenselijk dat de KI toets wordt aangepast met invoering van een plafond-KI*

3. een aanpassing ten gunste van de samenwonende en zelfstandige studenten

De heer *Jos De Meyer* merkt op dat met de opname van de "zelfstandige studenten", men geen schijn-zelfstandige studenten mag creëren die dit worden omwille van de studietoelage.

De leden gaan ermee akkoord dit punt als volgt op te nemen in de resolutie:

overwegende dat samenwonende studenten niet erkend worden in het studietoelagenstelsel en het statuut van zelfstandige student pas na 18 maanden vaste inkomsten, verworven gedurende de laatste drie jaren, kan worden verkregen, acht het Vlaams Parlement het wenselijk dat

- *het studietoelagenstelsel in hun voordeel wordt aangepast.*

4. voor wat betreft de bepaling van het bedrag van de studietoelage wenst men

- zowel een indexering van het bedrag van de studietoelage zelf als van de inkomensgrenzen ;

De *VLD-fractie* stelt voor om te spreken van een automatische indexering omdat dat juist de eis was van de betrokkenen tijdens de hoorzitting. Zonder de vermelding "automatisch" heeft deze vraag geen voorwerp.

De heer *René Swinnen* merkt op dat de inkomensgrenzen nu al automatisch worden geïndexeerd en dat dit daarom niet in de resolutie hoeft opgenomen te worden. De leden gaan daarmee akkoord.

- een reële verhoging van het bedrag van de studietoelage in het secundair onderwijs ;

De heer *Ludo Sannen* is voorstander van een verhoging, maar het zou correcter zijn als men zou kunnen garanderen dat het leerplichtonderwijs kosteloos zou zijn. Als dit mogelijk is komt de studietoelage in het secundair onderwijs uiteraard in een ander daglicht te staan. Hij verwijst daarbij naar persberichten tijdens het parlementair reces waarbij staatssecretaris Peeters de studietoelage beschouwde als een aanvullend vervangingsinkomen. Deze moeten zijns inziens duidelijk gescheiden blijven.

De voorzitter treedt de vorige spreker bij en stelt dat het beschouwen van een studietoelage als vervangingsinkomen zeker in het secundair onderwijs een stigmatisering is van de studietoelagetrekkers. Dit kan zeker niet de bedoeling zijn. De problematiek van de kosteloosheid is weliswaar belangrijk, maar kan uiteraard niet in deze resolutie worden opgenomen.

De heer *Jos De Meyer* gaat akkoord met de sprekers, maar stelt dat het garanderen van de kosteloosheid van het secundair onderwijs niet haalbaar is op korte termijn. Daarom moet uitdrukkelijk in de resolutie worden opgenomen dat de studietoelagen voor het secundair onderwijs worden aangepast.

- een linearisering van het bedrag van de studietoelage onder de minimum-inkomensgrens

De leden zijn het erover eens dat dit punt als een apart voorstel moet worden opgenomen in de resolutie omdat het hier over een ander probleem gaat.

- een onderzoek naar de reële studiekosten

De leden zijn het erover eens dat voorafgaand aan de aanpassingen van de studietoelagebedragen moet worden geplaatst omdat dit onderzoek juist moet aantonen dat de studietoelagen niet meer voldoen aan de globale studiekosten.

De leden gaan ermee akkoord deze punten als volgt op te nemen in de resolutie:

overwegende dat de reële studiekosten de afgelopen jaren sterk zijn gestegen en dat de actuele studietoelagen in onvoldoende mate deze kosten dekken, acht het Vlaams Parlement het wenselijk dat

- *er dringend een systematisch onderzoek naar de studiekosten wordt opgezet;*
- *de bedragen van de studietoelagen worden aangepast door :*
- *het bedrag van de studietoelage automatisch wordt geïndexeerd ;*
- *een reële verhoging van het bedrag van de studietoelage in het secundair onderwijs ;*

overwegende dat de discrepantie tussen de lage minimuminkomensgrens en de superminimumgrens, zijnde 1/10 van de maximumgrens waarbij men een uitzonderlijke studiebeurs van 150% kan verkrijgen, te groot is, acht het Vlaams Parlement het wenselijk dat een progressieve toename van het bedrag van de studietoelage onder de minimuminkomensgrens wordt ingevoerd.

5. studietoelagen voor nieuwe categorieën zoals voor OSP-studenten die overgaan naar een volledig leerplan, voor deeltijdse studenten, voor post-universitaire studies zoals postgraduat en specialisaties, en voor bissers in het hoger onderwijs

De heer *René Swinnen* stelt dat men een duidelijk onderscheid moet maken tussen het basisdiploma en het tweede aanvullende diploma. Hij meent dat er bijvoorbeeld wel studietoelagen voor een bijkomend diploma moeten kunnen worden gegeven wanneer het gaat om OSP-studenten die willen overgaan naar hoger onderwijs met volledig leerplan, maar niet voor tweede diploma's in het hoger onderwijs, postgraduat of specialisaties.

De *VLD-fractie* opteert eerder voor het principe van studieleningen voor een aanvullend diploma, terwijl voor bissers het systeem van studietoelagen kan worden aangepast. De studielening kan dan progressief, naargelang het inkomen daalt, overgaan in een studietoelage.

De heer *Pieter Huybrechts* gaat akkoord dat OSP-studenten die verder willen studeren in aanmerking moeten kunnen komen voor studietoelagen, maar dat voor anderen die een gelijkwaardig tweede of aanvullend diploma wensen, geopteerd zou worden voor studieleningen.

De heer *Ludo Sannen* pleit voor een soepeler studietoelageregeling voor bijkomende opleidingen.

Vandaag is deze te eenzijdig gericht naar een hoger niveau. Als men een opleiding aan een hogeschool heeft gevolgd en men gaat over naar universitair onderwijs blijft men in aanmerking komen voor een studietoelage. Het omgekeerde is niet het geval. Dit kan nochtans nuttig zijn wanneer iemand wel aan universitaire studies begint, maar na bijvoorbeeld de kandidatuurjaren zich wil heroriënteren.

De heer *Chris Vandenbroeke* is van mening dat men niet te ver moet gaan in het toekennen van studietoelagen. Hij is daarom geen voorstander van het toekennen van studietoelagen voor een tweede diploma. Men kan wel in overweging nemen om de inkomensgrenzen aan te passen en een kredietwaarde te voorzien van één jaar. Dit kan dan zowel gelden naar bissers als naar aanvullende diploma's toe.

De *voorzitter* vat samen dat er twee voorstellen zijn: het geven van een krediet van één jaar voor bissers en voor een aanzet voor het behalen van een aanvullend diploma. Het tweede voorstel is het toestaan van een studielening dat overgaat naar een studietoelage naargelang het inkomen.

De heer *Ludo Sannen* meent dat de piste van het kredietjaar een zinvol voorstel is. Anderzijds verwijst hij naar Onderwijsdecreet-VII dat de studieleningen geschrapt heeft zodat de overheid geen studieleningen meer kan geven. Moet de overheid trouwens deze rol waarnemen ? Hij vindt alvast van niet omdat dit tot moeilijkheden leidt: welke inkomensgrenzen zal men hanteren ?, enz.

Er ontspringt zich daarop een discussie over de problematiek van de studieleningen. De heer *Chris Vandenbroeke* besluit deze discussie dat het thema van de studieleningen uit deze resolutie moet worden gehaald omdat dit een andere problematiek is. Het resultaat van de resolutie zelf is belangrijk, zo herinnert hij zich de woorden van de heer *Jos De Meyer*. De leden gaan akkoord met dit voorstel.

De heer *Jos De Meyer* brengt aan dat iedereen het erover eens is dat OSP-studenten die hoger onderwijs met volledig leerplan willen volgen en vandaag daar geen studiebeurs voor krijgen omdat de opleiding van hetzelfde niveau zou zijn, wel in aanmerking moeten komen. Anderzijds vindt hij het niet verdedigbaar dat studenten voor een tweede diploma studietoelagen zouden kunnen krijgen. Voor een bisjaar zou men wel éénmalig binnen de studieduur een studietoelage moeten kunnen krijgen.

De leden gaan ermee akkoord om deze bekommernissen als volgt in de resolutie op te nemen:

overwegende dat zittenblijvers in het hoger en academisch onderwijs al te zeer gevat zijn door de huidige regelgeving, acht het Vlaams Parlement het wenselijk dat

- *beursgerechtigde studenten die een jaar moeten blijven zitten, binnen de studieduur eenmaal hun recht op een studietoelage kunnen behouden ;*

overwegende dat

- *jongeren in het onderwijs voor sociale promotie en bij de overgang naar het hoger onderwijs van één cyclus geen recht hebben op een studiebeurs,*
- *deeltijdse studenten niet in aanmerking komen voor een studietoelage en evenmin wanneer zij zich later opnieuw als voltijds student inschrijven,*
- *acht het Vlaams Parlement het wenselijk dat de studietoelagevoorwaarden ten gunste van deze categorieën voor het behalen van een eerste diploma worden aangepast.*

6. voor wat betreft de administratieve behandeling wenst men

- een vereenvoudiging van het aanvraagformulier

De voorzitter weet dat de dienst Studietoelagen al veel werk heeft gemaakt van de vereenvoudiging van de aanvraagformulieren zodat dit hier niet echt op zijn plaats staat. *Verskillende leden* merken vervolgens op dat de formulieren daarom niet eenvoudiger, maar wel gebruiksvriendelijker moeten worden gemaakt, onder andere naar taalgebruik en lay-out.

De leden gaan ermee akkoord het woord "vereenvoudiging" daarom te vervangen in "gebruiksvriendelijker maken" en dit dan op te nemen in de resolutie.

- een doorzichtiger reglementering die voor iedereen verstaanbaar is

De voorzitter stelt dat dit in dezelfde lijn ligt als het voorgaande. De leden gaan ermee akkoord dit punt op te nemen in de resolutie.

- dat de betrokken diensten van universiteiten, hogescholen, OCMW's en dergelijke beter geïnformeerd zouden worden

De leden gaan ermee akkoord dit punt op te nemen in de resolutie.

De heer *Chris Vandenbroeke* merkt op dat tal van ouders gewoon niet weten dat men recht heeft op een studietoelage. Hij meent dat deze bezorgdheid zeker in de resolutie moet worden opgenomen.

De voorzitter bevestigt dat tal van gezinnen gewoon niet over de informatie beschikken om te weten dat men recht heeft op een studietoelage. De kanalen via de welke men de gezinnen tracht te bereiken, zijn ook dikwijls deze kanalen die door de gezinnen die het meest recht hebben op een studietoelage, het minst gelezen, benut of gekend zijn.

De heer *Ludo Sannen* is van mening dat de Vlaamse overheid een beter overleg moet creëren met de federale regering, in casu de minister van Financiën, om de mensen via het aanslagbiljet te informeren over het feit of men recht zou kunnen hebben op een studietoelage. Door de toevoeging van een formulier dat men daaromtrent moet terugsturen, verlaagt men de drempel aanzienlijk.

Ook de heer *René Swinnen* is dezelfde mening toegedaan. De technische ingreep om dit te verwezenlijken is zelfs zeer eenvoudig. Het aanslagbiljet zou automatisch een bericht moeten bevatten waarin staat dat men al dan niet in aanmerking zou komen voor een studietoelage.

De voorzitter vindt dit een bijzonder goed idee dat eenvoudig te verwezenlijken is en dat geen geld kost. De toevoeging van een formulier dat men kan verzenden aan de dienst Studietoelagen zou de begrijpelijkheid bovendien kunnen verhogen.

De heer *Jos De Meyer* vult hierbij aan dat scholen zelf ook drempelverlagend kunnen werken via mondelinge informering tijdens oudercontacten en dergelijke. Hij suggereert om ook via het tijdschrift Klasse voor Ouders, dat misschien de ouders bereikt die men anders niet kan bereiken, aandacht te hebben voor dit probleem.

De leden gaan ermee akkoord om in de resolutie deze maatregelen als volgt op te nemen:

overwegende dat het studietoelagenstelsel nog sterk kan verbeterd worden op het vlak van informatie-doorstroming en rechtszekerheid voor de kandidaten, acht het Vlaams Parlement het wenselijk dat

- *het aanvraagformulier nog gebruiksvriendelijker wordt gemaakt ;*
- *de reglementering beter verstaanbaar wordt gemaakt ;*
- *het contact tussen het Ministerie van Financiën en de dienst Studietoelagen geoptimaliseerd wordt ;*
- *naar de betrokken diensten, zoals universiteiten, hogescholen, OCMW's en dergelijke, een beter informeringssysteem wordt opgezet;*
- *de Vlaamse regering in overleg met de Federale regering, in casu de minister van Financiën, treedt, om te bekomen dat personen die fiscaal in aanmerking komen voor een studiebeurs, daar via hun aanslagbiljet automatisch van op de hoogte worden gebracht.*

7. een reële aanpassing van de inkomensgrens naar boven toe

De heer *Ludo Sannen* weet dat de heer *Ides Nicaise* (HIVA, infra) voorafgaandelijk aan de aanpassing van de inkomensgrens een onderzoek wenst, om de precieze doelgroep te omschrijven. De heer *Nicaise* vreest namelijk dat een verhoging van de inkomensgrens anders ten koste zou komen van de kansarmen. De spreker is van oordeel dat op dit moment een te beperkte groep van mensen beroep doen op de studietoelagen en wenst dat deze maatregel in de resolutie wordt opgenomen.

De *voorzitter* stelt dat voor de verwoording van deze maatregel het best kan worden teruggegrepen naar het gezamenlijke standpunt dat door verschillende organisaties en instellingen werd ingenomen over de problematiek van de studietoelagen.

De *leden* gaan ermee akkoord om in de resolutie deze maatregel als volgt op te nemen:

overwegende dat de inkomensgrenzen voor beursgerechtigden niet realistisch meer zijn waardoor het maatschappelijk draagvlak van het studiebeurzenstelsel ondergraven dreigt te worden, acht het Vlaams Parlement het wenselijk dat

- *de inkomensgrenzen worden opgetrokken.*

8. een ontkoppeling van het inschrijvingsgeld aan het recht op studietoelage

De heer *Ludo Sannen* brengt aan dat vooral hogescholen en in mindere mate universiteiten met veel

beursstudenten over veel minder werkingsmiddelen beschikken dan andere. Het zou zijns inziens logischer zijn dat het inschrijvingsgeld van de studenten mee ingecalculeerd zou worden in de studietoelagen. Daardoor kan het inschrijvingsgeld voor iedereen gelijk worden gesteld. Hij beseft uiteraard dat dit grote budgettaire consequenties met zich zou meebrengen.

De *voorzitter* beaamt deze houding. Door de mogelijke budgettaire impact is deze maatregel dan ook onuitvoerbaar.

De *leden* gaan ermee akkoord om deze maatregel daarom niet op te nemen in de resolutie.

9. het gelijk stellen van de sociale voorzieningen van de hogescholen met het niveau van de universiteiten

De *voorzitter* stelt voor deze maatregel niet op te nemen in de resolutie omdat deze niet direct betrekking heeft op de studietoelagen. De *leden* gaan hiermee akkoord.

10. invoering van een systeem van studietoelagen voor het basisonderwijs

De *voorzitter* verwijst naar de Commissie ad hoc Armoede en Uitsluiting waar deze maatregel ook aan de orde was. Hij wijst erop dat dit ook een ernstige budgettaire impact zou hebben.

De heer *Ludo Sannen* is geen voorstander van deze maatregel. De werkingsmiddelen van het basisonderwijs zelf moeten ernstig worden verhoogd om te maken dat het basisonderwijs, zoals vermeld in het decreet op het basisonderwijs, daadwerkelijk kosteloos zouden zijn.

De *voorzitter* sluit zich hierbij aan. Vanuit de Commissie moet er blijvend op worden gehamerd dat het basisonderwijs uitdrukkelijk kosteloos moet zijn en dat de werkingsmiddelen daarom ernstig moeten worden verhoogd.

Al de *leden* gaan ermee akkoord om deze maatregel daarom niet op te nemen in de resolutie.

11. invoering van een systeem van studietoelagen voor het OSP en deeltijds studerenden

De *voorzitter* meent dat er argumenten zijn voor een studietoelage voor OSP-studenten voorzover het OSP-diploma of het deeltijds-diploma het enige diploma zou zijn.

De heer *Ludo Sannen* gaat ervan uit dat degene die OSP volgt ofwel werkt ofwel werkloos is. Enerzijds heeft hij een inkomen, en anderzijds wordt hij vanuit de VDAB toch aangespoord om een tweede diploma te behalen.

De heer *Pieter Huybrechts* sluit zich hierbij aan en vindt dat de middelen beter bij hen terecht komen die deze het meest nodig hebben.

De *leden* gaan ermee akkoord om deze maatregel niet op te nemen in de resolutie.

12. de uiterste indieningsdatum van de aanvraag-formulieren uitdrukkelijker kenbaar maken of via modulering sanctioneren

De heer *Ludo Sannen* legt het verband met het voorstel dat in de hoorzitting naar voor werd gebracht, nl. om de administratieve verwerking van de studietoelagen bij de sociale diensten van de hogescholen en de universiteiten te leggen. Hierdoor zou de verwerking vlotter kunnen verlopen. Deze sociale diensten verlenen immers zelf soms ook extra-beurzen of extra-toelagen, waardoor dubbel werk wordt uitgeschakeld.

De *voorzitter* opteert om deze maatregel niet op te nemen in de resolutie omdat het overschrijden van de uiterste indieningsdatum zelden voorkomt.

De heer *Jos De Meyer* stelt dat dit inderdaad uitzonderlijk voorkomt, maar als het voorkomt, gebeurt dit juist bij die mensen die de studietoelage broodnodig hebben waardoor de sanctie toch uitzonderlijk hard aankomt. Hij is daarom voorstander om de sanctionering te moduleren op basis van het aantal dagen dat het aanvraagformulier te laat werd ingediend.

De heer *René Swinnen* heeft hier alle begrip voor, maar stelt dat toch ergens een limiet zal moeten worden opgelegd.

Al de *leden* beamen deze bezorgdheid en doen, vermits dit niet kan worden opgenomen in de resolutie, een gezamenlijke oproep ten aanzien van de dienst Studietoelagen om een billijke houding aan te nemen tegenover dergelijke schrijnende gevallen.

13. meer begrip voor de gewijzigde gezinssituatie na de indieningsdatum

De *voorzitter* verduidelijkt dat het hier onder meer gaat over faillissementen of een overlijden na de indiening van de studietoelage-aanvraag.

De heer *Ludo Sannen* erkent het probleem en verwijst naar punt 1 waar iedereen het erover eens was dat het systeem van de vermoedelijke inkomsten moest behouden blijven. Hij meent dat eerder de sociale diensten van de universiteiten en hogescholen, die hier zelf een budget voor voorzien, een belangrijke rol kunnen spelen om deze problemen op te vangen.

De *VLD-fractie* werpt op dat zich hier ook een juridisch probleem stelt voor diegenen die voor de indieningsdatum geen rechthebbende waren, maar door de plotse gewijzigde gezinssituatie na de indieningsdatum dat wel worden.

De *voorzitter* meent dat ook in deze gevallen de sociale diensten zouden kunnen tussenkomen.

De *leden* gaan ermee akkoord om deze maatregel niet op te nemen in de resolutie.

14. een vlottere uitbetaling en een extra inspanning voor de dossiers van de sociaal zwakkeren

De *voorzitter* meent dat hiervoor reeds inspanningen worden gedaan en dat dit dermate logisch is dat deze maatregel niet opgenomen moet worden in de resolutie. De *leden* gaan hiermee akkoord.

15. De heer *René Swinnen* wenst aan de resolutie nog toe te voegen dat de eventuele uitvoering van deze maatregelen niet tot gevolg mag hebben dat de bedragen van de studietoelagen zelf zouden verminderen. Hij wijst er op dat een eventuele uitvoering van deze maatregelen een ernstige meeruitgave met zich zullen meebrengen omdat meer mensen zouden kunnen genieten van een studietoelage. Het gevaar bestaat dan dat men met een zelfde totaalbedrag een andere verdeling zal toepassen over meer mensen. Hierdoor zouden bepaalde studietoelagen sterk verminderen. Dit mag geenszins de bedoeling zijn.

Alhoewel in de resolutie verschillende voorstellen zijn opgenomen die uitdrukkelijk pleiten voor

hogere studietoelagebedragen, delen de *leden* deze bekommernis en gaan ermee akkoord om dit als volgt op te nemen in de resolutie :

overwegende dat de bovenvermelde gewenste maatregelen budgettaire consequenties met zich meebrengen, acht het Vlaams Parlement het wenselijk dat

- *de eventuele uitvoering van de voorgestelde maatregelen geen budgettaire vermindering van de studietoelagen zelf tot gevolg hebben.*

B. RAMING VAN DE BUDGETTAIRE IMPLICATIES VAN DE RESOLUTIE

1. Aanleiding

Het voorstel van resolutie dat uit de besprekingen werd gedestilleerd bevat een reeks van overwegingen en maatregelen op basis van dewelke het Vlaams Parlement aan de Vlaamse regering opdraagt de huidige regelgeving met betrekking tot de studietoelagen aan te passen.

De *voorzitter* en de heer *Jos De Meyer* merken evenwel op dat de uitvoering van al deze maatregelen vanuit budgettair oogpunt onmogelijk is. De *voorzitter* wijst erop dat daarom telkens bij de voorgestelde maatregelen opgenomen werd dat het Vlaams Parlement "*het wenselijk acht dat...*" Anderzijds merken dezelfde sprekers op dat de financiële consequenties van de voorgestelde maatregelen hen ertoe zal verplichten om prioriteiten vast te leggen.

In dit kader haalt de *voorzitter* aan dat hij van de minister en de dienst Studietoelagen de toezegging heeft gekregen om na te gaan wat de voorstellen effectief ook zouden kosten bij eventuele uitvoering. Op basis van deze ramingen kan de subcommissie dan haar prioriteiten vastleggen van wat, binnen de budgettaire mogelijkheden, moet verwezenlijkt worden.

De heer *Ludo Sannen* wenst in de resolutie de term "prioriteiten" niet te gebruiken omdat dit een opdeling maakt tussen belangrijke en minder belangrijke maatregelen, terwijl al de maatregelen die in deze resolutie vervat zijn, voor hem even belangrijk zijn. De spreker wil in de toekomst ook niet geconfronteerd worden met de stelling dat hij bepaalde dingen wel echt belangrijk zou vinden en de rest niet. Hij wijst er tevens op dat de voorstel-

len van de subcommissie zelf reeds onderhandelde voorstellen zijn waar een consensus over is.

De *voorzitter* gaat ermee akkoord om niet de term "prioriteiten" te gebruiken, maar dat men toch realistisch moet zijn ten aanzien van de budgettaire mogelijkheden. Er moet in ieder geval een onderscheid gemaakt worden om te vermijden dat de Vlaamse regering zelf eigen prioriteiten zal aanduiden. Op die manier kan men ook de handelingsruimte van de Vlaamse regering enigszins beperken.

De *leden* gaan er uiteindelijk mee akkoord om de formulering "*maatregelen die op korte termijn aandacht verdienen*" en "*maatregelen die daarna aandacht verdienen*" te gebruiken.

2. Raming van de budgettaire implicaties

De dienst Studietoelagen van het departement Onderwijs bezorgde de subcommissie op basis van de ontwerp tekst van het voorstel van resolutie betreffende de studietoelagen een raming van de budgettaire implicaties¹¹. De minister vermeldde daarbij dat deze cijfers slechts in mindere of meerdere mate de werkelijkheid kunnen benaderen en dus enkel de richting kunnen aangeven van de meerkost die een bepaalde maatregel kan meebrengen. Bovendien bleek het niet mogelijk om voor elke voorgestelde wijziging de kosten te berekenen.

1. het rekening houden met de vermoedelijke inkomsten bij vrijwillige arbeidsvermindering

- De *dienst Studietoelagen* stelt dat in 1996-1997 4.393 aanvragen op de +/- 48.000 behandeld werden op basis van de vermoedelijke inkomsten voor een bedrag van 278.192.000 frank. De gemiddelde toelage was daarbij 63.326 frank, terwijl de gemiddelde toelage voor alle toelagetrekkers 49.084 frank was.

Een verdubbeling van dit aantal "vermoedelijke inkomsten" zou in het slechtste geval $4.393 \times 63.326 \text{ frank} = 278.191.118 \text{ frank}$ kunnen kosten, indien deze bijkomende 4.393 voorheen geen toelagetrekkers waren.

¹¹ Brief van 6 november 1997 van de heer Luc Van den Bossche, minister vice-president van de Vlaamse regering, Vlaams minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken

Indien artikel 7 van het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 1983 in verband met studietoelagen hoger onderwijs¹² zodanig zou moeten worden gewijzigd dat "verlies van betrekking" ook vrijwillig schorsen of verminderen van arbeidsprestaties moet inhouden, zal deze uitzondering volgens de dienst Studietoelagen veeleer de regel worden. Het aantal dossiers dat op basis van vermoedelijke inkomsten moet worden behandeld, zou dan weleens kunnen verdubbelen, met het gevolg dat al deze dossiers waarvoor uiteraard attesten van werkgevers enzovoort moeten opgevraagd worden, evenals gegevens van Financiën om het inkomen te bepalen, moeten wachten op hun toelage tot na het bekomen van die inlichtingen vermits het immers een "beraden" wordt. Daardoor zullen ze pas na nieuwjaar hun toelage kunnen krijgen.

- De heer *Jos De Meyer* wenst zeker dit punt als prioriteit te zien. Hij stelt dat de vermelde cijfers moeten worden gerelativeerd. De dienst Studietoelagen vermeldt immers zelf uitdrukkelijk dat dit bedrag van 278.191.118 frank enkel klopt als de bijkomende 4.393 aanvragen voorheen geen toelagetrekkers waren. De reële kostprijs zal, mede ook mits toepassing van een verfijning, beduidend lager liggen.

De heer *René Swinnen* merkt op dat men er zich rekenschap moet van geven dat met toepassing van dit nieuwe systeem de uitzondering de regel zal worden zoals ook de dienst Studietoelagen vermeldt. Mevrouw *Marleen Vanderpoorten* treedt deze opmerking bij. De toepassing van deze maatregel zal daarom ook niet zo eenvoudig zijn als wordt gedacht.

¹² Besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 1983 betreffende de studietoelagen voor hoger onderwijs, art. 7 "In afwijking van artikel 6 mag er, in het voordeel van de kandidaat rekening worden gehouden met het vermoedelijk inkomen van het kalenderjaar waarin het betrokken academiejaar begint, wanneer het inkomen van het normaal in aanmerking te nemen jaar vermindert is ingevolge het overlijden, de opruiststelling, de ziekte, het verlies van betrekking, de echtscheiding, de feitelijke scheiding sinds minstens een jaar van de kandidaat of van de personen van wie hij ten laste is of wanneer het inkomen van het normaal in aanmerking te nemen jaar achterstallige pensioenen bevat. Met deze feiten wordt slechts rekening gehouden indien zij zich voordoen uiterlijk 31 december van het betrokken academiejaar. Bij ontstentenis van een aanslag voor dat jaar wordt er voorlopig rekening gehouden met het inkomen van de kandidaat en van de persoon van wie hij ten laste is, zoals dit blijkt uit attesten van werkgevers, diensten of instellingen."

De leden gaan ermee akkoord dit punt toch op te nemen bij de prioriteiten.

2. de invoering van een bodem-KI en een plafond-KI

- De geraamde kosten voor de invoering van een bodem-KI zijn volgens de dienst Studietoelagen gelijk aan ongeveer 16 miljoen frank. Hier wordt uitdrukkelijk nog bij vermeld dat de huidige KI-regeling rekening houdt met het aantal personen ten laste.

Voor de invoering van een plafond-KI kunnen geen cijfers worden gegeven.

- De heer *Jos De Meyer* wenst dat ook dit punt prioriteit krijgt omdat het, samen met het eerste punt, volledig past in een uitdrukkelijker toepassing van de geest van het huidige systeem.

De heer *René Swinnen* bepleit dat het principe dat éénoudergezinnen gelijk zouden behandeld worden met tweeoudergezinnen met één inkomen, ook in fiscale zin zou worden opgenomen in de resolutie. Eenoudergezinnen zouden met toepassing van een bepaalde coëfficiënt hetzelfde voordeel moeten kunnen krijgen als de tweeoudergezinnen met één inkomen. Dit principe alleen invoeren voor het KI en niet voor de fiscaliteit zou niet logisch zijn.

De heer *Ludo Sannen* erkent de bekommernis van de heer Swinnen, maar meent dat de hanteerbaarheid moeilijk zal zijn. De dienst Studietoelagen zal dan immers zelf een interpretatie moeten maken over de relatie tussen gezinssamenstelling en fiscaliteit.

De heer *René Swinnen* reageert daarop dat iemand met een invaliditeit van meer dan 60% ook een formulier moet toevoegen bij zijn aanvraag. In die zin is er ook de verklaring van de samenstelling van het gezin, waar men moet op voortgaan. De eenoudergezinnen zouden een verklaring kunnen doen waarbij ze stellen dat men helemaal alleen moet instaan voor de opvoedingstaken.

De voorzitter stelt voor om de bekommernis over het fiscale luik niet in de resolutie op te nemen omdat het Vlaams Parlement niet bevoegd is, maar ze in het verslag te vermelden.

De leden zijn het erover eens om deze maatregel op te nemen bij de prioriteiten.

3. een aanpassing van de bedragen van de studietoelagen

- De *dienst Studietoelagen* vermeldt dat men momenteel een automatische indexering van de bedragen van de studietoelagen voorbereidt. De meerkost voor 1998 wordt daarbij geraamd op 30 miljoen frank.

Een reële verhoging van de studietoelagen voor het secundair onderwijs zou als meerkost meebrengen: 2% op +/- 600 miljoen frank = 12 miljoen frank

5% op +/- 600 miljoen frank = 30 miljoen frank

10% op +/- 600 miljoen frank = 60 miljoen frank.

De huidige gemiddelde toelage SO bedraagt ongeveer 6.600 frank.

- De *voorzitter* merkt op dat een verhoging van de studietoelage met 2%, zijnde gemiddeld 132 frank, bijna verwaarloosbaar is voor de rechthebbende. Een substantiële verhoging van 10% zou echter direct 60 miljoen frank kosten. Men kan dit daarom moeilijk als prioritair aanhouden. Anderzijds dient uiteraard wel de automatische indexering als prioriteit te worden behouden. De *leden* gaan hiermee akkoord.

4. het optrekken van de inkomensgrenzen

- De *dienst Studietoelagen* stelt dat de inkomensgrenzen sedert de wet van 19 juli 1971 betreffende de toekenning van studietoelagen jaarlijks worden geïndexeerd. Over het optrekken ervan wordt overlegd aan de hand van de Vlerick-studie. De onkosten voor het optrekken van de minimumgrens met 10% zou jaarlijks 80 miljoen frank kosten, terwijl het optrekken van de maximumgrens met 5% jaarlijks 90 miljoen frank zou kosten.

- Mevrouw *Marleen Vanderpoorten* dringt erop aan deze maatregel zeker als prioriteit op te nemen. De groepen die vandaag juist boven de inkomensgrenzen zitten, zijn vandaag immers de grootste slachtoffers. De *leden* gaan hiermee akkoord.

5. een progressieve toename van het bedrag van de studietoelage onder de minimuminkomensgrens

- De *dienst Studietoelagen* stelt dat een progressieve toename van de studietoelage onder de minimuminkomensgrens met een lineaire doortrekking van 100% naar 150% toelage 92 miljoen frank kost.

- De heer *Jos De Meyer* is van mening dat dit punt zeker bij de prioriteiten hoort omdat het vooral de zwakste groepen beoogd. De andere *leden* gaan hier volledig mee akkoord.

6. de aanpassing van het studietoelagenstelsel ten gunste van samenwonende studenten

- De *dienst Studietoelagen* werpt op dat men dit onmogelijk kan registreren omdat er geen criterium voorhanden is. Hetzelfde adres bijvoorbeeld, garandeert nog geen "samenwonen". De kostprijs kan dan ook niet berekend worden omdat samenwonen niet wordt gecodeerd.

7. de aanpassing van het studietoelagenstelsel ten gunste van OSP-studenten die overgaan naar het hoger onderwijs en van deeltijdse studenten

- De *dienst Studietoelagen* vermeldt dat aan de studenten in het Onderwijs voor Sociale Promotie geen studietoelagen worden toegekend omdat zij een beperkt leerplan volgen en er andere voorzieningen voor hen bestaan.

Aan de studenten die een diploma hebben behaald in studies van sociale promotie, en daarna hoger onderwijs van het korte type willen volgen, wordt tot nu toe een studietoelage geweigerd omdat zij studies van hetzelfde niveau volgen. Dit is voorzien in artikel 3 van de wet van 19 juli 1971 betreffende de toekenning van studietoelagen¹³. Bij een mogelijke herziening van de reglementering vergt dit een wetswijziging.

¹³ Wet van 19 juli 1971 betreffende de toekenning van studietoelagen, art. 3: "Behoudens in de door de Koning bepaalde gevallen, mag geen studietoelage worden toegekend aan een niet meer leerplichtige leerling of student die onderwijs volgt van een niveau dat gelijk is aan of lager is dan het niveau van onderwijs dat hij reeds, al dan niet met toekenning van een studietoelage, gevolgd heeft. Voor de toepassing van vorig lid bepaalt de Koning de verschillende onderwijsniveaus. Leerlingen of studenten van het onderwijs voor sociale promotie kunnen geen studietoelagen genieten. Vrije leerlingen kunnen geen studietoelagen genieten."

Volgens nadere gegevens zijn er ongeveer 13.000 studenten in het OSP. Dit zijn meestal personen die werken of gewerkt hebben. Slechts zéér weinigen onder hen studeren verder. Juiste cijfers konden niet worden bekomen, maar hun aantal zou kunnen geschat worden op 20 tot 50. Op basis hiervan zou de kostprijs maximum 50×49.084 (=gemiddelde toelage HO) = 2.454.200 frank bedragen.

Het aantal aanvragers van deeltijdse studenten is zeer gering. Deze studenten combineren dikwijls hun studies met een baan. De groep rechthebbenden zal daardoor zeer klein zijn en kan moeilijk becijferd worden. Indien de student zich inschrijft als voltijds student en geen bisjaar volgt, kan deze opnieuw een toelage aanvragen.

- De heer *René Swinnen* merkt op dat het bij OSP-studenten, die nadien overgaan naar het hoger onderwijs met volledig leerplan, gaat om sterk gemotiveerde mensen om met hoger onderwijs te starten. Vermits het hier bovendien gaat om een kleine groep en de kosten zeer laag liggen, zou hij dit voorstel ook bij de prioriteiten willen onderbrengen. De leden gaan hiermee akkoord.

8. het toekennen van een eenmalige studietoelage aan beursgerechtigde studenten die bissen

- De dienst *Studietoelagen* vermeldt dat zij in 1996-1997 4.760 aanvragen afwezen omdat de aanvragers een jaar van hetzelfde niveau volgden. Aangezien deze aanvragen niet verder werden onderzocht naar de financiële voorwaarden, kan dit aantal niet volledig worden beschouwd als potentiële toelagetrekkers. De afwijzingen op basis van financiële redenen, namelijk te hoge inkomsten en KI, belopen voor 1996-1997 meer dan 50%. Als men dit toepast op het aantal bissers zou dit een meerkost betekenen van 2.380×49.084 frank = 116.819.920 frank. Verder stelt men dat er andere sociale voorzieningen bestaan vanuit de sociale diensten, zoals renteloze leningen die worden omgezet in studietoelagen bij het slagen in het bisjaar.

- *Verscheidene leden* merken op dat men helemaal geen weet heeft van sociale diensten die aan bissers deze mogelijkheden geven. Dit is in ieder geval geen algemeen gegeven. Indien dit wel het geval zou zijn, dient dit voorstel niet meer weerhouden te worden in de resolutie. De sociale diensten treden vandaag wel op voor bissers die hun jaar moeten overdoen omwille van bijvoorbeeld medische redenen.

De heer *Ludo Sannen* merkt op dat men de initiatieven van de sociale diensten niet mag vermengen met het studietoelagenstelsel dat andere doelstellingen heeft. Dit kan volgens hem enkel als er een algemeen systeem in die zin zou worden opgezet vanuit de overheid.

De heer *Pieter Huybrechts* vindt het voorstel van de dienst *Studietoelagen* waarbij sociale diensten aan bissers een renteloze lening kunnen verschaffen, die bij het slagen in dit bisjaar wordt omgezet in een toelage, een interessante denkpiste, die bovendien sterk kostenbesparend kan werken. Als er toch te weinig budgettaire ruimte zou zijn voor de maatregel om bissers eenmaal een studietoelage toe te kennen, is het eerder zinvol deze manier van bekostiging te veralgemenen.

De heer *Ludo Sannen* repliceert dat dit theoretisch wel klopt maar in de uitvoering voor problemen zal zorgen. Een student met een laag inkomen zal wanneer hij niet slaagt in zijn bisjaar om welke reden dan ook, de lening zeer moeilijk kunnen terugbetalen. De discussie over studieleningen waar hij geen voorstander van is, is ook hier weer van toepassing. Daarom dient, zoals eerder besloten, de thematiek van de studieleningen niet opgenomen te worden in de resolutie.

De leden gaan ermee akkoord de bestaande formulering te behouden, maar dit voorstel niet op te nemen bij de prioriteiten.

9. de maatregelen tot verbetering van de informatiedoorstroming en rechtszekerheid van de kandidaten

- De dienst *Studietoelagen* reageert als volgt op de voorstellen van de subcommissie:

- het aanvraagformulier werd in 1997 grondig herzien door de dienst zelf;
- de dienst werkt volop aan een vereenvoudiging van de reglementering;
- het contact tussen het Ministerie van Financiën en de dienst *Studietoelagen* is optimaal;
- het automatisch op de hoogte brengen van de rechthebbende via het aanslagbiljet is volgens de dienst *Studietoelagen* niet realiseerbaar, te meer omdat er nog andere dan financiële voorwaarden zijn om een studietoelage te kunnen krijgen.

- De *voorzitter* reageert op de laatste opmerking van de dienst Studietoelagen dat de subcommissie met de vermelding op het belastingbiljet dat men fiscaal in aanmerking komt voor een studietoelage, enkel een informatief signaal wil geven aan de rechthebbende. Bij deze vermelding kan immers op een eenvoudige manier toegevoegd worden dat men ook nog aan andere voorwaarden moet voldoen om in aanmerking te komen.

De *leden* zijn het erover eens om deze voorstellen op te nemen bij de prioriteiten, te meer omdat ze geen budgettaire impact hebben.

3. Eindformulering van het voorstel van resolutie

"Het Vlaams Parlement,

- gelet op de hoorzitting over de problematiek van de studietoelagen van 17 oktober 1996 in de Commissie Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid,
- gelet op de besprekingen in de Subcommissie Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid van 20 februari, 6 en 13 maart, 30 september, 7 oktober en 20 november 1997,

A. stelt dat de volgende maatregelen op korte termijn aandacht verdienen :

- 1° overwegende dat de overheid beleidsmaatregelen neemt ter stimulering van de arbeidsherverdeling, is het wenselijk dat het systeem van de vermoedelijke inkomsten, waarbij de meest recente inkomensituatie in rekening wordt gebracht bij de berekening van de studietoelagen, ook bij vrijwillig verminderde arbeidsprestaties met inkomensverlies tot gevolg, wordt toegepast ;
- 2° overwegende dat de kadastraal-inkomentoets (KI-toets) bij de bepaling van het studietoelagebedrag
 - a) een groep van rechtmatige gebruikers ten onrechte uitsluit omdat hun gezinsinkomen zo laag is dat hun kadastraal inkomen sowieso hoger ligt dan 20 percent, is het wenselijk dat de KI-toets wordt aangepast met invoering van een bodem-KI, gemoduleerd volgens de gezinssamenstelling, waaronder de KI-toets niet van toepassing is ;

- b) een groep onrechtmatige gebruikers met een hoog KI dat de 20% van het inkomen niet overstijgt, ongemoeid laat, is het wenselijk dat de KI-toets wordt aangepast met invoering van een plafond-KI ;

3° overwegende dat de reële studiekosten de afgelopen jaren sterk zijn gestegen en dat de actuele studietoelagen in onvoldoende mate deze kosten dekken, is het wenselijk dat

- a) er dringend een systematisch onderzoek naar de studiekosten wordt opgezet;

- b) de bedragen van de studietoelagen worden aangepast door een automatische indexering van het bedrag van de studietoelage ;

4° overwegende dat de inkomensgrenzen voor beursgerechtigden niet realistisch meer zijn waardoor het maatschappelijk draagvlak van het studiebeurzenstelsel ondergraven dreigt te worden, is het wenselijk dat de inkomensgrenzen opgetrokken worden ;

5° overwegende dat de discrepantie tussen de lage minimuminkomensgrens en de superminimumgrens, zijnde 1/10 van de maximumgrens waarbij men een uitzonderlijke studiebeurs van 150% kan verkrijgen, te groot is, is het wenselijk dat een progressieve toename van het bedrag van de studietoelage onder de minimuminkomensgrens wordt ingevoerd ;

6° overwegende dat jongeren in het onderwijs voor sociale promotie en bij de overgang naar het hoger onderwijs van één cyclus geen recht hebben op een studiebeurs, is het wenselijk dat de studietoelagevoorwaarden van deze categorie voor het behalen van een eerste diploma wordt aangepast;

7° overwegende dat het studietoelagenstelsel nog sterk kan verbeterd worden op het vlak van informatiedoorstroming en rechtszekerheid voor de kandidaten, is het wenselijk dat

- a) het aanvraagformulier nog gebruiksvriendelijker wordt gemaakt ;
- b) de reglementering beter verstaanbaar wordt gemaakt ;
- c) het contact tussen het Ministerie van Financiën en de dienst Studietoelagen optimaal verloopt ;
- d) naar de betrokken diensten, zoals universiteiten, hogescholen, OCMW's en dergelijke, een beter informeringssysteem wordt opgezet;
- e) de Vlaamse regering in overleg met de Federale regering, in casu de minister van Financiën, treedt, om te bekomen dat personen die fiscaal in aanmerking komen voor een studiebeurs, daar via hun aanslagbiljet automatisch van op de hoogte worden gebracht ;

ele uitvoering van de voorgestelde maatregelen geen budgettaire vermindering van de studietoelagen zelf tot gevolg mag hebben;

- draagt aan de Vlaamse regering op om rekening houdende met de hierboven geformuleerde desiderata, de huidige regelgeving met betrekking tot de studietoelagen aan te passen. "

De verslaggever,

René SWINNEN

De voorzitter,

Gilbert VANLEENHOVE

B. stelt dat daarna ook de volgende maatregelen aandacht verdienen :

- 1° overwegende dat samenwonende studenten niet erkend worden in het studietoelagenstelsel en het statuut van zelfstandige student pas na 18 maanden vaste inkomsten, verworven gedurende de laatste drie jaren, kan worden verkregen, is het wenselijk dat het studietoelagenstelsel in hun voordeel wordt aangepast ;
- 2° overwegende dat deeltijdse studenten niet in aanmerking komen voor een studietoelage en evenmin wanneer zij zich later opnieuw als voltijds student inschrijven, is het wenselijk dat de studietoelagevoorwaarden ten gunste van deze categorie voor het behalen van een eerste diploma worden aangepast ;
- 3° overwegende dat zittenblijvers in het hoger en academisch onderwijs al te zeer gevat zijn door de huidige regelgeving, is het wenselijk dat beursgerechtigde studenten die een jaar moeten blijven zitten, binnen de studieduur eenmaal hun recht op een studietoelage kunnen behouden ;
- overwegende dat de hierboven gewenste maatregelen budgettaire consequenties met zich meebrengen, acht het wenselijk dat de eventu-

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

ARMOEDE EN MENSELIJK KAPITAAL ¹

Ides Nicaise, HIVA
september 1996

1. Onderwijs en opleiding, inkomensverdeling en armoede.

De 'human capital' (HC) theorie behandelt onderwijs en opleiding als een vorm van investering in mensen. Deze investering brengt op korte termijn kosten mee : uitgaven van overheid en gezinnen, inclusief het gedeerde inkomen van leerlingen gedurende de tijd dat zij op de schoolbanken zitten. Op langere termijn echter verhoogt ze de inkomensverwervende capaciteit van de betrokkenen, waardoor de investering meestal rendabel wordt.

Dat deze theorie ook voor België een grote realiteitswaarde heeft, kan geïllustreerd worden met volgende bevindingen : voor een steekproef van ca. 5000 mannen en 3000 vrouwen uit de beroepsactieve bevolking konden we ca. 80% van de variantie in individuele arbeids- en vervangingsinkomens verklaren d.m.v. een eenvoudige HC-inkomensfunctie ². Daarin waren het onderwijsniveau en de leeftijd (als proxy voor naschools geaccumuleerd menselijk kapitaal) de enige verklarende variabelen. Beide variabelen verklaren ook in sterke mate de lonen en de tewerkstellingskansen afzonderlijk, zoals mag blijken uit figuren 1 en 2.

Onderwijs, opleiding en arbeidsinkomen

Figuur 1 geeft (op basis van onze regressie-analyse ³) de voorspelde waarde weer van de arbeidsinkomens (vnl. lonen) naar onderwijsniveau en leeftijd. Men ziet

¹ Dit is de samenvatting van een doctoraal proefschrift in de economie onder de titel 'Poverty and human capital'. Wegens plaatsgebrek kunnen we onmogelijk de vele bibliografische referenties weergeven waarop het betoog steunt. De geïnteresseerde lezer kan desgewenst terugvallen op het proefschrift zelf. Hetzelfde geldt voor de details van de econometrische schattingen

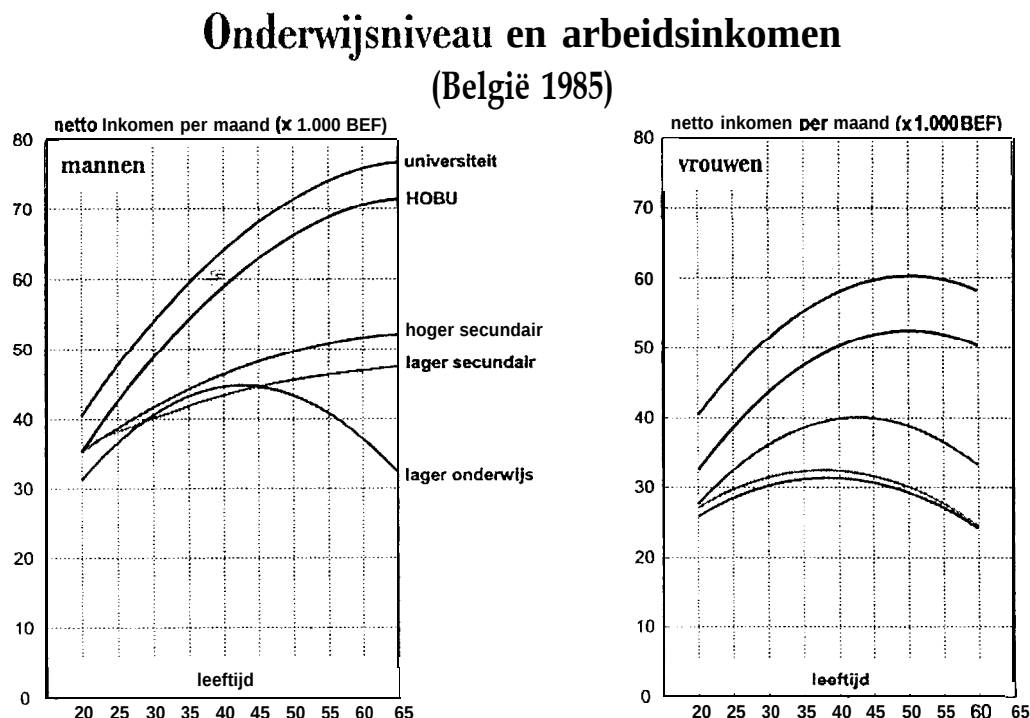
NICAISE, I., *Poverty and human capital*, Leuven, 1996 (besteladres : HIVA, Van Evenstraat 2E, 3000 Leuven; tel. 016/32.33.32).

² Al onze empirische schattingen werden uitgevoerd op de databank van het Centrum voor Sociaal Beleid (enquête naar de bestaanszekerheid van de bevolking, 1985). Dank aan Prof. H. Deleeck voor het bereidwillig ter beschikking stellen van deze gegevens.

We voerden een twee-stapsregressie uit met een selectiefunctie (probit) in de eerste stap om het effect van selectieve participatie aan de arbeidsmarkt uit te zuiveren. Zie Nicaise (1996, hst.2, sectie 4)

duidelijk niveauverschillen naar diploma, het typisch concaaf inkomensprofiel naar leeftijd ⁴, en het steiler verloop van deze curven voor hoger geschoolden ⁵.

Figuur 1.



Onderwijs, opleiding en economische inactiviteit

In figuur 2 wordt het verband aangetoond tussen het onderwijsniveau van een individu en zijn/haar kans op economische inactiviteit op actieve leeftijd : eerst voor alle categorieën inactieven samen, vervolgens voor drie mogelijke hoofdoorzaken. Niet alleen de kans op werkloosheid is omgekeerd evenredig met het onderwijsniveau, maar ook de kans op ziekte, (arbeids)ongevallen en handicap, en zelfs de kans op gedwongen inactiviteit als alleenstaande ouder ⁶. Voor de laagst geschoolden zijn deze risico's 5 à 10x groter dan voor hooggeschoolden ⁷.

⁴ Dit wordt verklaard door een afname van investeringen in menselijk kapitaal op hogere leeftijden, alsook door depreciatie van het menselijk kapitaal. Ook cohorte-effecten spelen echter mee.

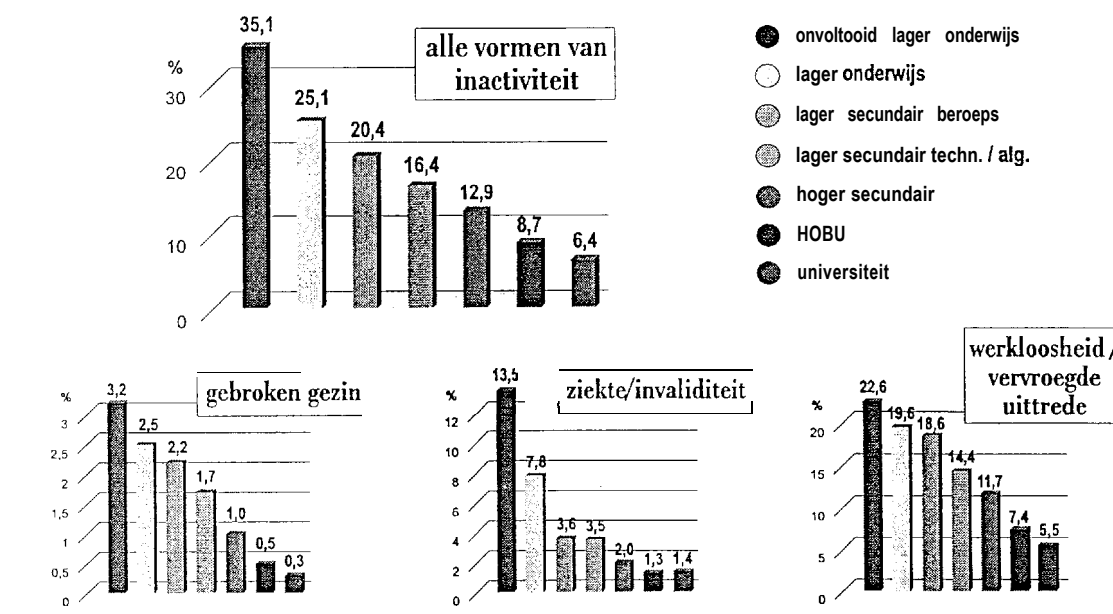
⁵ Dit wordt toegeschreven aan het feit dat hoger geschoolden ook na hun schoolloopbaan in het algemeen méér blijven investeren in menselijk kapitaal dan lager geschoolden.

⁶ De gezinnen van lager geschoolden staan meer onder stress door hun materiële leefomstandigheden; bovendien sterven laaggeschoolden jonger. Beide factoren samen verhogen het risico van gebroken gezinssituaties.

⁷ Een meer verfijnde analyse met een multivariaat probit-model wijst ook op de invloed van leeftijd, geslacht, gezinslast en overig gezinsinkomen.

Figuur 2.

Onderwijsniveau en kans op onvrijwillige inactiviteit (België 1985)



Onderwijs, opleiding en armoederisico

Eén en ander hierboven suggereert dat onderwijs vanuit financieel oogpunt voor het betrokken individu een rendabele investering kan zijn. Een afweging van kosten en baten levert inderdaad een gemiddelde reële 'opbrengstvoet' op van 7,5 à 13,5%⁸.

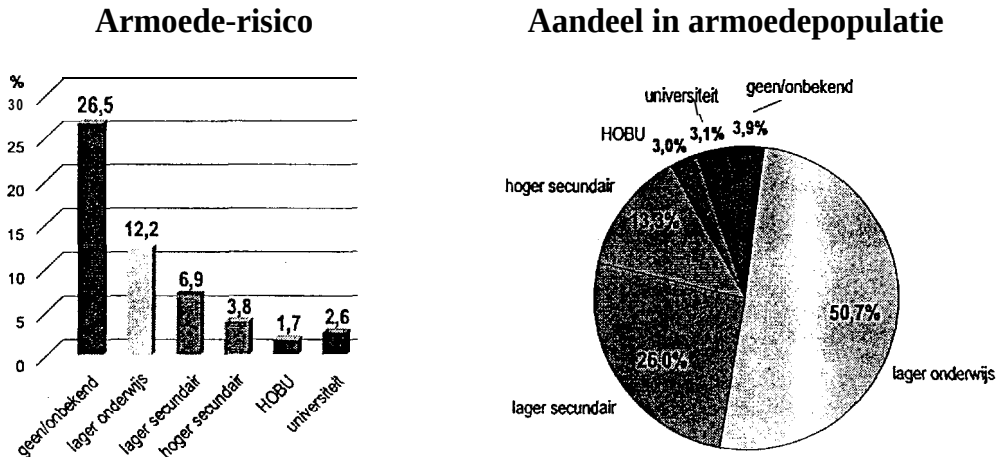
Vermits onderwijs en opleiding zo sterk gecorreleerd zijn met lonen en met de kans op tewerkstelling, is het geen wonder dat armoede zeer sterk geconcentreerd is bij laaggeschoolden: in 4 op 5 Belgische gezinnen die beneden de armoedegrens⁹ leven, heeft het gezinshoofd maximum een diploma lager secundair onderwijs gehaald.

⁸ Het gaat om een 'interne opbrengstvoet' die bij verdiscontering de kosten (uitgaven en gedeeld inkomen tijdens de studies) en baten (extra-inkomen nadien) aan elkaar gelijk stelt.

⁹ De armoedegrens is hier gedefinieerd als de helft van het beschikbaar mediaaninkomen per consumptie-éénheid (EU-definitie).

Figuur 3.

Onderwijsniveau van gezinshoofd en armoede in België



Bron: Hagenaars et al. (1994)

Onderwijs en opleiding doorkruist door sociale barrières

Helaas stelt men bovendien vast dat niet iedereen in gelijke mate van het onderwijs profiteert. De sociale herkomst ¹⁰ beïnvloedt blijkbaar niet alleen de onderwijskansen op zich, maar ook de mate waarin men nadien zijn diploma te gelde kan maken. Zonen van marginale werkers (landarbeiders, handlangers, huispersoneel, handelaars in oud ijzer...) verdienden in 1985 maandelijks 25% (9 000 fr.) minder dan het gemiddelde ¹¹. De kleine helft daarvan was toe te schrijven aan hun lager menselijk kapitaal, de rest aan 'sociale barrières' ¹². Omgekeerd verdienden zonen van ondernemers en uitoefenaars van vrije beroepen 30% (11500 fr.) méér dan het gemiddelde. Dit surplus was voor iets

¹⁰ Sociale herkomst werd hier gemeten aan de hand van de beroepscategorie van de vader van het gezinshoofd.

¹¹ Het gaat hier om het verwacht inkomen uit tewerkstelling of sociale zekerheid (vervangingsinkomens). Telkens gaat het om gemiddelden per socio-professionele categorie. Om de bedragen om te rekenen in prijzen van 1996 moet men ze vermenigvuldigen met een factor 1,28).

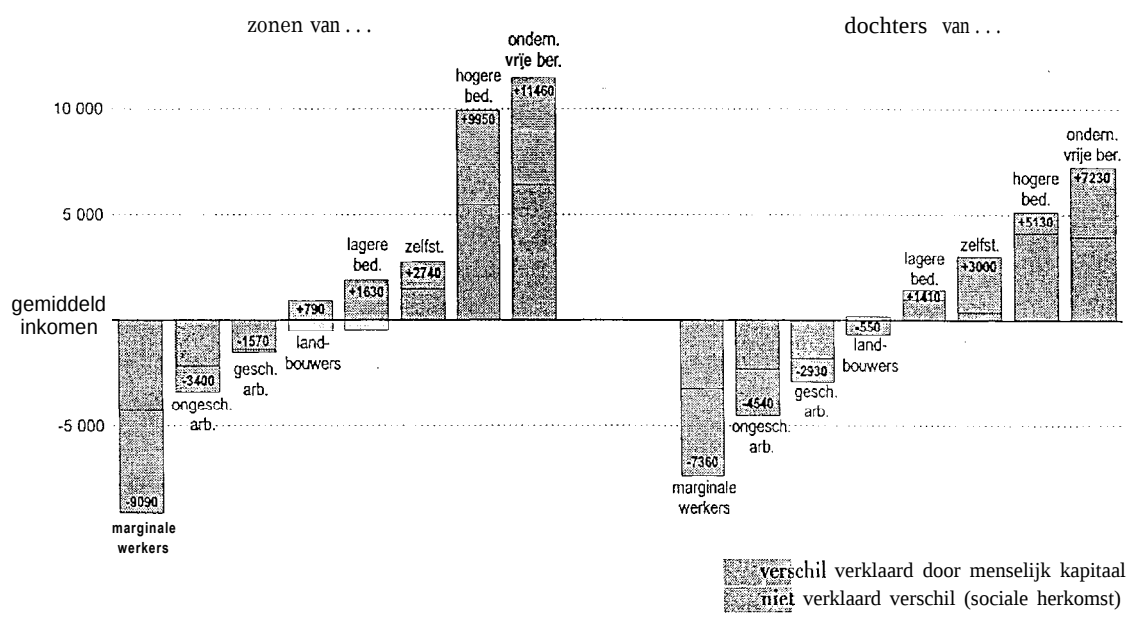
¹² Het onderscheid tussen HC- en andere factoren werd geschat m.b.v. afzonderlijke regressies naar sociale afkomst en door toepassing van de Blinder-Oaxaca decompositie-techniek. Zie Nicaise (1996, hst. 3, sectie 3).

meer dan de helft te danken aan hun hoger menselijk kapitaal, de rest andermaal aan 'sociale barrières' ¹³.

Dit laatste impliceert dat in ons huidig bestel het individueel financieel rendement van onderwijs ook lager ligt onderaan de maatschappelijke ladder. Kinderen van marginale werkers raken doorgaans niet verder dan het hoger secundair onderwijs, waar ze ongeveer 0% inkomensrendement uit halen ¹⁴; kinderen van ondernemers en vrije beroepen halen uit hun hogere studies een jaarlijkse opbrengstvoet van 17%.

Figuur 4.

Verwachte inkomensverschillen naar beroep vader gezinshoofd (Bel@, 1985)



¹³ Wat die sociale barrières in de praktijk inhouden, blijft vatbaar voor interpretatie. Het kan gaan om niet-geobserveerde factoren die gecorreleerd zijn met sociale afkomst (bv. gezondheid, financieel, cultureel en sociaal kapitaal) en/of om diverse vormen van sociale discriminatie op de arbeidsmarkt.

¹⁴ Een zero rendement betekent niet dat het diploma HSO geen extra-inkomen oplevert. Het extra-inkomen volstaat echter nauwelijks om, gespreid over de rest van de levensloop, de investering terug te betalen zonder intrest. Daarbij is dan nog verondersteld dat de faalkans bij leerlingen uit arme gezinnen gelijk is aan de gemiddelde faalkans.

2. Armoede, ongelijkheid en de onderwijsloopbaan van kinderen

Dit laatste helpt wellicht mede verklaren waarom armen relatief minder in het onderwijs van hun kinderen investeren. Maar er zijn ook andere factoren. Enigszins vereenvoudigend, maken we een onderscheid tussen hinderpalen aan de vraagzijde van de HC-markt (wat we ongelijke kansen noemen) en aan de aanbodzijde (wat we als *ongelijke behandeling* of *discriminatie* bestempelen).

Ongelijke kansen

De eerste groep factoren houdt verband met de socio-economische handicaps van leerlingen (of cursisten) uit arme gezinnen. D.m.v. een uitgebreide literatuurstudie inventariseerden we drie typen van oorzaken van ongelijke kansen :

- de ongelijkheid inzake *niet-verhandelbare HC-inputs* van het individu zelf en zijn/haar gezinsleden (vnl. de ouders). Zeker bij jonge kinderen mag men het belang van de HC-inputs van ouders (hun tijd, en vooral hun vaardigheden, die bepaald zijn door hun eigen opleidingsniveau) niet onderschatten;
- andere *exogene variabelen* op individueel of gezinsniveau. Kinderen uit arme gezinnen zijn vaker ziek, hebben minder cultuurartikelen in huis, minder sociale contacten om hun onderwijsproblemen te helpen oplossen. Hun ouders zijn vaker depressief, werkloos, hebben vaker relatieproblemen, enz. Naarmate een gezin slechter scoort op deze variabelen- (gezondheid, sociaal en cultureel kapitaal, stabiliteit en veiligheid van het gezinsmilieu) verhoogt impliciet de kost van HC-investeringen, zodat - paradoxaal - armen méér 'betalen' voor dezelfde investeringen. Dit uit zich bv. in frequenter zittenblijven, maar ook in zwaardere inspanningen (en diĳo kosten) om gelijke tred te houden met andere leerlingen;
- daartegenover staan precies de algemene beperkingen in de *beschikbare middelen* van het gezin : het gebrek aan inkomen van kansarme gezinnen wordt mogelijk nog versterkt door de imperfecties op de kapitaalmarkt, waardoor ontlenen i.f.v. HC-investeringen de facto bijna onmogelijk is.

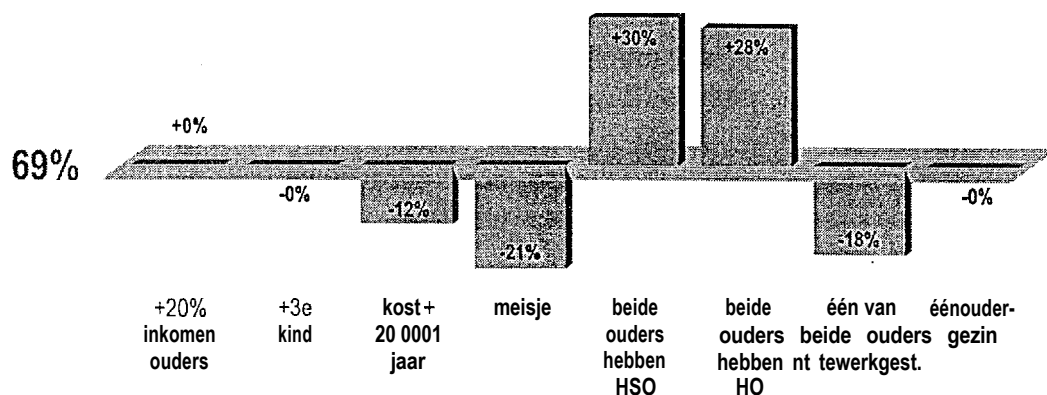
Onze empirische toetsing van *vraagfuncties naar onderwijs* ¹ (uiteraard buiten het bestek van de leerplicht) bevestigt tot op zekere hoogte de invloed van deze factoren.

¹ We gebruikten hier twee-staps regressies, waarbij in de eerste stap (kleinste kwadraten) het schaduwinkomen van het gezin en de schaduwkost van de studie geschat werden; deze werden vervolgens als verklarende variabelen toegevoegd in de tweede stap, die bestond uit een logistische regressie met de participatiekans als afhankelijke variabele. Ook studiekeuze-modellen werden geschat m.b.v. multinomiale logit-regressies. Deze schattingen slaan enkel op Vlaanderen. Zie Nicaise (1996, hst 4, sectie 5).

Figuur 5.

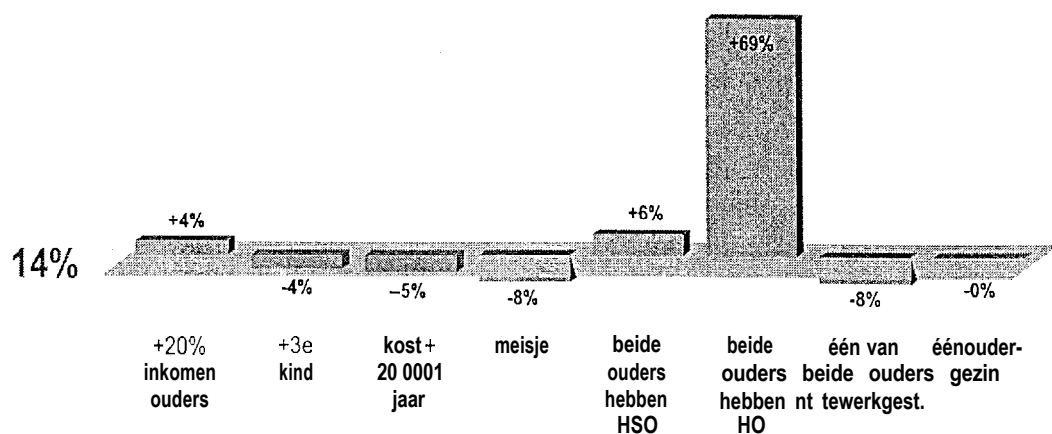
Determinanten van kans op deelname aan Hoger Secundair Onderwijs

Referentiepersoon = jongen uit tweekostwinnersgezin met 2 kinderen
beide ouders hebben diploma Lager Secundair Onderwijs;
netto-maandinkomen anno 1985 = 60 000 BEF



Determinanten van kans op deelname aan Hoger Onderwijs

Referentiepersoon = jongen uit tweekostwinnersgezin met 2 kinderen
beide ouders hebben diploma Lager Secundair Onderwijs;
netto-maandinkomen anno 1985 = 60 000 BEF



De participatie aan het *kleuteronderwijs* vertoont weinig of geen sociale ongelijkheden : alleen de leeftijd van het kind en de niet-activiteit van één van de ouders buitenshuis hebben een significant positief effect op de participatie ².

Op het niveau van het hoger secundair *onderwijs* ³ merkt men echter reeds een sterke kostengevoeligheid van de vraag (naast een invloed van het geslacht en van het onderwijsniveau van beide ouders). Opvallend is ook de negatieve invloed van de economische niet-activiteit van ouders.

Wat het hoger *onderwijs* betreft, komt daar nog een significante invloed bij van het gezinsinkomen ⁴ (in positieve zin) en de gezinsomvang (in negatieve zin).

In figuur 5 worden bij wijze van voorbeeld de effecten van verschillende determinanten voorspeld, waarbij telkens de andere verklarende variabelen constant gehouden worden. Men moet dan ook goed voor ogen houden dat het om partiële effecten gaat. Wanneer bv. ouders scheiden heeft dit geen significant effect op de onderwijsparticipatie indien het gezinsinkomen constant blijft. In de praktijk zal dit waarschijnlijk dalen; interessant is echter dat ons model voorspelt dat niet de scheiding op zich, maar wel de inkomensval waarmee ze gepaard gaat weegt op de onderwijsparticipatie. Analooeg heeft een hoger *diploma* van de ouders een belangrijk rechtstreeks effect (via de productie van menselijk kapitaal binnen het gezin) en een beperkter onrechtstreeks inkomenseffect.

Ongelijke behandeling

Een tweede groep hinderpalen bevindt zich in het onderwijssysteem zelf, dat leerlingen ongelijk behandelt of zelfs discrimineert ⁵. Die discriminatie kan allerlei vormen aannemen :

- sociaal-cultureel vertekende evaluatietoetsen (cf. het debat omtrent sociaal vertekende IQ-maatstaven of ~~taal~~ als discriminatiefactor);
- lagere verwachtingen van leerkrachten t.a.v. kansarme leerlingen, en dus onderinvestering in deze leerlingen (het zgn. Pygmalion-effect);
- escalerende conflicten met kansarme leerlingen of ouders uit wederzijds onbegrip, met drop-out, gedragsproblemen en delinquentie tot gevolg;
- afroming, segregatie en oriëntering van kansarme leerlingen naar minder rendabele studierichtingen.

² Noteer dat deze analyses alleen slaan op de beslissing om al dan niet te participeren aan een bepaald onderwijsniveau, en niet op de leervorderingen zelf. We hebben dus geenszins aangetoond dat kleuters uit verschillende milieus in gelijke mate vorderen, maar alléén dat ze in gelijke mate naar school gaan, ongeacht het opleidingsniveau of inkomen van de ouders.

³ De data slaan op 1985, toen de leerplicht slechts tot 16 jaar was verhoogd. Dit stelt ons in de mogelijkheid om ook vraagfuncties naar hoger secundair onderwijs te schatten.

⁴ Het inkomen is hier gemeten als het 'full income', d.w.z. inclusief het geïmputeerde schaduwinkomen van de vrijwillig thuiswerkende ouder.

⁵ We spreken van discriminatie wanneer aanbieders van onderwijs en opleiding bewust of onbewust méér middelen investeren in studenten die van thuis uit reeds beter gewapend zijn.

In onze zoektocht naar verklaringen van dergelijk gedrag hebben we ons, gezien onze invalshoek, uiteraard beperkt tot verklaringen die compatibel zijn met rationeel economisch gedrag, d.w.z. dat onderwijsverstrekkers optimaal handelen i.f.v. bepaalde doelstellingen.

Het is bv. denkbaar dat leerkrachten de gemiddelde ‘vordering’ van leerlingen in hun klas maximaliseren, en precies daarom geneigd zijn relatief méér tijd en energie te besteden aan die leerlingen die door hun gunstige sociaal-economische achtergrond efficiënter kunnen studeren. Dit fenomeen noemen we (in navolging van Deleeck) het *Matteüs-effect*⁶.

Heel wat sociaal discriminerend gedrag kan wellicht ook toegeschreven worden aan *sociaal vertekende informatiestromen* in onderwijs- en opleidingsvoorzieningen. Onze theoretische analyse hieromtrent bouwt voort op de discriminatietheorie van Borjas en Goldberg (1978). Veronderstel dat leerkrachten niet de echte capaciteiten kennen van leerlingen, maar slechts indicaties ervan waarnemen; veronderstel voorts dat die indicaties slechter gecorreleerd zijn met de reële mogelijkheden van de leerlingen naarmate de sociale afstand tussen leerkracht en leerling groter is; en dat de leerkracht zijn/haar inspanningen t.a.v. leerlingen op deze indicaties baseert. Dan zullen leerkrachten ongewild systematisch kansarme leerlingen benadelen.

Discriminatie hangt ook samen met *afroming*, d.w.z. dat sommige voorzieningen toegangsdrempels invoeren op vaardigheden die gecorreleerd zijn met de sociale afkomst. Dit leidt in de eerste plaats tot segregatie, waardoor sociaal zwakkere leerlingen terecht komen in voorzieningen waar het gemiddeld niveau van de ‘peer group’ lager ligt. Dit werkt negatief in op hun leerproces, en zelfs op de globale output van het onderwijs⁷. Zijn de selectiecriteria zelf ook nog sociaal vertekend, dan kunnen de sociale verschillen *binnen* de selectieve voorzieningen er nog door versterkt worden. Op die manier kunnen afroming en vertekende informatie cumulatief werken.

Het empirisch toetsen van al deze mechanismen vergt voldoende verfijnde data waarover we totnogtoe niet konden beschikken. We hebben ons op dit vlak dan ook beperkt tot het ontwikkelen van theoretische verklaringsmodellen en tot verwijzingen naar relevante voorbeelden uit de literatuur. Hier ligt nog een ruim onderzoeksterrein braak.

⁶ Hier krijgt het Matteüs-effect weliswaar een engere betekenis (ongelijke behandeling in collectieve diensten), terwijl Prof. Deleeck er meer algemeen de scheve verdeling van de collectieve goederen mee bedoelt, ongeacht de oorzaak.

⁷ Onderwijssociologen zijn het erover eens dat er een positieve maar concave relatie bestaat tussen het niveau van de peer group en de leerprestaties van een individuele leerling. M.a.w. zwakkere leerlingen verliezen méér bij segregatie dan dat sterke leerlingen erbij winnen.

3. Hoe kunnen onderwijs en opleiding de armoede bestrijden ?

Hier trekken we het onderscheid verder door tussen strategieën die inspelen op de vraagzijde (*gelijke kansen*) en op de aanbodzijde (*gelijke behandeling*). Omdat het wegwerken van ongelijke behandeling de ongelijkheid bij de start nog niet wegwerkt, voegen we er een derde reeks strategieën aan toe, nl. die welke gericht zijn op (zoveel mogelijk) *gelijke resultaten*.

Gelijke kansen

De vraag van armen naar onderwijs kan in principe worden opgekrikt via dwangmaatregelen (verlengde leerplicht of vormingsplicht voor langdurig werklozen) maar dit lijkt ons voor de betrokkenen duur en weinig doeltreffend te zijn⁸. Volgende strategieën hebben daarentegen *wél* hun nut bewezen :

- *voórschoolse stimuleringsprogramma's*, naar het voorbeeld van het Amerikaanse Head Start, gekenmerkt door een selectieve en vroegtijdige interventie, een multidisciplinaire aanpak, en een maximale betrokkenheid van de ouders. De bereikte kinderen worden gezonder, komen minder in het buitengewoon onderwijs terecht, falen minder, gaan langer naar school, hebben als jongvolwassenen vlugger werk, komen minder in aanraking met het gerecht, en stichten meer stabiele gezinnen (Zigler & Muenchow, 1992).
- Voorkoming van voortijdig schoolverlaten kan in de eerste plaats gebeuren door het aanbieden van formules van *deeltijds* leren en *werken*, bij voorkeur in alternerende vorm. Dit verlicht de kost, en verhoogt de motivatie en de leereffecten van het onderwijs. Ook in Vlaanderen zijn er aanwijzingen dat de overgang van school naar werk in het alternerend leren vlot verloopt (Nijsmans & Nicaise, 1993).
- Soortgelijke formules van alternerende opleidingen zijn aan te bevelen voor *volwassen werkzoekenden*. Zo biedt in België het TOK-programma een geïntegreerd dienstenpakket aan OCMW-cliënten (tewerkstelling in loonverband, regularisatie van hun sociale zekerheidsrechten, opleiding en begeleiding). Die investering blijkt zelfs onder bepaalde voorwaarden rendabel te zijn voor de gemeenschap als geheel (Nicaise, 1995).
- Een selectieve verhoging van de *studietoelagen* voor de laagste inkomensgroepen, ook in het secundair onderwijs, is geen overbodige luxe. Een extra jaar hoger secundair onderwijs kost immers aan het gezin (inclusief het

⁸ Louter financieel bekeken kan men de gedwongen deelname aan het HSO vergelijken met een verplichte renteloze lening aan de gemeenschap : men wordt gedwongen tot een jaarlijkse inkomensderving van enkele honderdduizenden frank met een zero rendement (cf. supra). Sommige buitenlandse studies wijzen erop dat leerplichtverlengingen, omwille van de concurrentie op de arbeidsmarkt, ook de vraag naar onderwijs na de leerplicht de hoogte instuwen, zodat per saldo de ongelijkheid niet zou afnemen. Ook over de bestaande systemen van vormingsplicht voor bepaalde categorieën werklozen (Denemarken, VK) zijn de evaluaties niet rooskleurig.

gederfde inkomen van de leerling) ca. 330 000 frank (in prijzen van 1996); een gemiddeld jaar hoger onderwijs kost ca. 390 000 frank.

Gelijke behandeling

Stimulerende maatregelen aan de vraagzijde zouden wat hypocriet overkomen als de diverse vormen van discriminatie aan de aanbodzijde van onderwijs en opleiding ongemoeid werden gelaten.

- In de eerste plaats kan discriminatie voorkomen worden door de *kwaliteit van de informatiestromen* tussen school, leerling en gezin te verbeteren (aangezien vertekende informatie mede aan de bron ligt van discriminatie). Daarvoor is een intensivering van de communicatie tussen school en gezin aangewezen. We denken hierbij aan het opzetten van leerlingvolgsystemen, huisbezoeken, aandacht voor de kansarmoedeproblematiek in de opleiding en navorming van leerkrachten, en vooral aan de ontwikkeling van het schoolopbouwwerk.
- Ook *innovaties in de onderwijsmethoden* (meer ervaringsgericht, geïntegreerd, in dialoog met de ouders en de socio-economische omgeving) dragen bij tot het afbreken van sociale barrières in het onderwijs (cf. het voorbeeld van de 'Accelerated schools' in de VS - Riddle, 1992).

Gelijke resultaten

Men kan niet verwachten dat een beleid van gelijke kansen én van gelijke behandeling van leerlingen (of cursisten) de ongelijkheid in het onderwijs meteen volledig zullen wegwerken. Zonder noodzakelijk een absolute nivellering van de uitkomsten voor alle leerlingen te willen nastreven, mag men aannemen dat onderwijs en opleiding de gemiddelde resultaten *tussen sociale groepen* maximaal wil nivelleren.

- Dit vereist in de eerste plaats een *(andere) explicitering van de doelstellingen van het onderwijs*. Bv. zou men in de regelgeving i.v.m. eindtermen kunnen opnemen dat niet alleen de meerderheid van de leerlingen deze moet halen, maar dat bovendien leerlingen uit kansarme gezinnen ze in gelijke mate moeten halen als andere leerlingen. Dit principe lijkt voor de hand te liggen, maar het impliceert een totaal ander onderwijsgedrag dan wanneer men gemiddelde vorderingen maximaliseert (cf. supra, Matteüs-effect).
- De bevordering van meer gelijke schoolprestaties vereist dus een grotere investering in kansarme leerlingen. Men spreekt in dit verband vaak van 'positieve discriminatie', al gaat het eerder om een gelijkschakeling dan om een omkering van de relatieve kansen. De term 'compenserende financiering' lijkt ons correcter dan 'positieve discriminatie' (dit laatste kan immers aangevochten worden als een andere vorm van willekeur).

Die compenserende financiering krijgt in de praktijk vnl. vorm door extra-financiering van scholen die veel kansarme leerlingen opnemen via het

onderwijsvoorrrangsbeleid, dat nu eens territoriaal (kansarme buurten of streken) en dan weer categoriaal (migranten, autochtone kansarmen) wordt aangepakt. Beide vormen hebben hun voor- en nadelen : de territoriale aanpak is meer geïntegreerd, beslaat de ganse betrokken school én haar omgeving, maar komt deels ten goede aan niet-kansarme kinderen terwijl een deel van de doelgroep buiten het bereik van de betrokken scholen woont. De categoriale aanpak is meer doelgericht in termen van personen, maar blijft vaak binnen bestaande rigide structuren functioneren.

- Men kan het principe van gelijke resultaten doortrekken in de onderwijsmethoden door een verregaande *differentiëring resp. individualisering* : een gedeeltelijke ombouw van klassikaal onderricht in individuele verwerkingstijd en begeleiding (tutorship) kan leiden tot spectaculaire resultaten (cf. het 'Amerikaanse 'Success for All'-experiment en de methodiek van het beheersingsleren - Slavin et al., 1989).

Er zijn blijkbaar reeds heel wat positieve ervaringen. Een uitwisseling en kapitalisatie hiervan is dringend wenselijk. Tegelijk willen we waarschuwen voor overdreven verwachtingen t.a.v. het onderwijs : aangezien de armoede veel facetten heeft, moet men ze aanpakken met een globaal beleid, dat niet alleen steunt op onderwijs en opleiding, maar ook op tewerkstelling, sociale zekerheid, gezinsondersteuning, gezondheidszorg, rechtsbescherming enz.

Referenties

- BORJAS, G.J., GOLDBERG, M.S., Biased screening and discrimination in the labor market, *Am. Ec. Rev.*, Dec 1978, 68 (5), 918-922.
- DELEECK, H., Het Matteus-effect : 'over scheeftrekkingen in de verdeling van de collectieve voorzieningen, *De Gids Op Maa tsch. Gebied*, Nov. 1975, p.711-737.
- HAGENAARS, A.J.M., DE Vos, K., ZAIDI, M.A., *Poverty statistics in the late 1980's: research based on micro-data*, Luxembourg, Eurostat, Séries 3C, 1994,415~.
- NICAISE, I., *Vis geve of leren vissen ? Sociale kosten-baten analyse van de TOK-projecten van OCMW's*, Leuven, HIVA, 1995
- NIJSMANS, I., NICAISE, I., *De effectiviteit van de ESF-projecten in het Vlaamse deeltijds onderwijs: alternerend leren en brugprojecten*, Leuven, HIVA, 1993
- RIDDLE, W.C., Federal aid for the education of disadvantaged children, in : ANTHONY, P., JACOBSON, S.L. (EDS, 1992), p.12-37
- SLAVIN, R.E., KARWEIT, N.L., MADDEN, N.A., *Effective program for students at risk*, Boston, Allyn & Bacon, 1989
- ZIGLER, E., AND MUENCHOW, S., *Head start : the inside story of America's most succesful educational experiment*, New York, Harper Collins, Basic Books, 1992,274~.

BIJLAGE 2



Katholieke
Universiteit
Leuven

Hoger Instituut voor de
Arbeid
E. Van Evenstraat Ze
B-3000 Leuven



AANPASSING VAN DE KI-REGELING : ENKELE. SIMULATIES TEN BEHOEVE VAN DE VLOR-WERKGROEP STUDIETOELAGEN

M. Vos & I. Nicaise
14/2/94

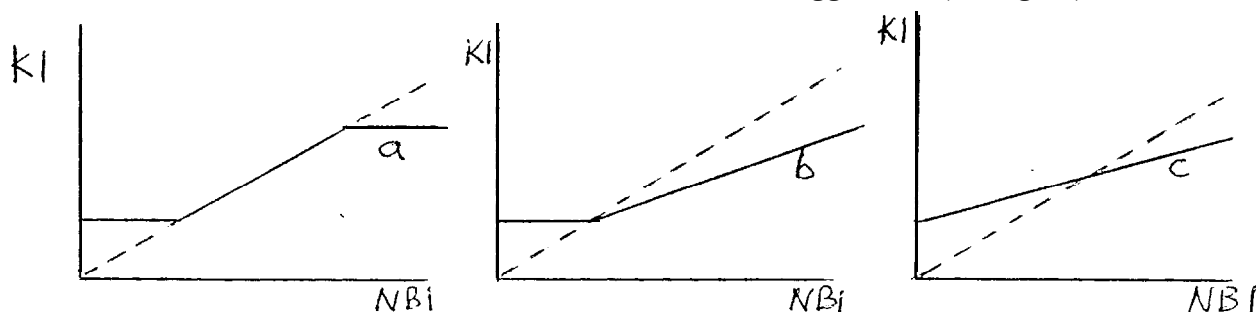
Uitgevoerde **simulaties**

Algemene kenmerken :

- 1 Alle simulaties zijn budgettair neutraal t.o.v. de huidige situatie : m.a.w. de invoering van een bodem-KI wordt gecompenseerd door (a) een andere (ietwat 'strengere') gezinsmodulering; en (b) ofwel een 'vlakker' verband tussen KI en netto-belastbaar inkomen (NBI), ofwel een 'plafond-KI' .
- 2 De budgettaire neutraliteit geldt voor het secundair (SO) en hoger onderwijs (HO) samen, niet voor elk apart. De toegepaste KI-norm is ook identiek voor SO en HO.
- 3 De andere gezinsmodulering : wanneer het aantal personen ten laste 3 of meer bedraagt, wordt in het huidig systeem het KI van de woning die men betreft gedeeld door een coëfficiënt van 1,1, verhoogd met 0,1 per bijkomende persoon ten laste boven de derde, evenwel met een maximum **van** 8 PTL. Gemakshalve noemen we deze regel de 'PTL-coëfficiënt'. Deze PTL-coëfficiënt is zeer gunstig voor grotere gezinnen. In al onze simulaties is voorzien dat deze coëfficiënt geschrapt wordt, terwijl een alternatieve (eenvoudiger) vorm van gezinsmodulering ingevoerd wordt : immers, het koppelen van het bodem- resp. plafond-KI aan de min- resp. meervermogensgrenzen, is een impliciete gezinsmodulering.
- 4 Er werden 6 simulaties uitgevoerd, waarbij telkens een 'bodem-KI' wordt ingevoerd dat enkel afhangt van het aantal PTL. Is het KI van een toelage-aanvrager lager dan die 'bodem', dan wordt de betrokkene niet uitgesloten. Van de 6 simulaties zijn er 3

waarbij de bodem gelijk is aan 8 % van de minvermogensgrens¹; en 3 waarbij de bodem gelijk is aan 10% van de minvermogensgrens. Telkens worden drie varianten uitgewerkt (a, b, en c).

Variant a voorziet in het behoud van de 20%-verhouding, echter met een bodem- en plafond-KI. Variant b voorziet enkel in een bodem-KI, gekoppeld aan een verhouding KI/NBI lager dan 20%. Variant c tenslotte gelijkt op variant b, maar de 'knik' in de curve onderaan de inkomensladder is weggewerkt (zie figuur).



Tabel 1 illustreert de effecten van de diverse scenario's in termen van maximum toegelaten KI, resp. bij 2 en bij 5 personen ten laste. Tabel 2 vat de gesimuleerde effecten samen : eerst globaal (aantal uitsluitingen en gemiddelde ST van de uitgesloten); en vervolgens de verdelingseffecten (% uitsluitingskans) naar gezinsomvang en hoogte van de (potentiële) studietoelage. De simulaties gebeurden op het bestand van de Dienst voor Studietoelagen m.b.t. schooljaar 1991-92.

Simulatie sim8a

Behoud van 20%-regel, echter zonder voorafgaande toepassing van PTL-coëfficiënt; bodem-KI = 8% van minvermogensgrens; plafond-KI voorzien maar de facto overbodig omdat de schrapping van de PTL-coëfficiënt volstaat als budgettaire compensatie.

Commentaar

Uit tabel 1 (5 PTL) blijkt dat deze simulatie ongewenste effecten heeft. In feite betalen grote gezinnen de rekening van het bodem-KI, in die mate zelfs dat geen plafond moet

¹ 'Minvermogensgrens' en 'meervermogensgrens' zijn begrippen die enkel gehanteerd worden in het toelagesstelsel voor het HO; doch de KI-normen in onze simulaties die erop gebaseerd zijn gelden voor SO en HO.

worden opgelegd. M.a.w. de afschaffing van de PTL-coëfficiënt (goed voor 9,2 mln. in het HO) compenseert reeds op zich de invoering van het bodem-KI (meerkost HO 7,4 mln).

Sim8a is dan ook meteen af te raden.

sim8b

Het maximaal toegelaten KI wordt gelijkgesteld aan 5 % van de minvermogensgrens, vermeerderd met 14,5% van het (gecorrigeerd) NBI. Het kan echter in geen geval lager liggen dan 8% van de minvermogensgrens.

Commentaar

Het euvel van sim8a is deels weggewerkt, maar nog steeds worden grotere gezinnen (op de allerlaagste inkomens na) relatief streng aangepakt.

Sim8c

Maximaal toegelaten KI = 8 % van de minvermogensgrens + 11,5 % van het NBI.

Commentaar

De KI-grenzen voor grotere gezinnen worden reeds milder. Bovendien worden de laagste inkomensklassen niet overdreven streng behandeld. T.o.v. sim8b wordt de KI-regeling eenvoudiger door het wegvallen van de 'knik'.

Sim10a

Behoud van 20%-regel, echter met afschaffing PTL-coëfficiënt; invoering van een bodem-KI gelijk aan 10% van de minvermogensgrens, en van een plafond-KI gelijk aan 14 % van de meervermogensgrens.

Commentaar

Cf. sim8a. Sim10a is alleen ‘beter’ door het hoger bodem-KI. Dit hoger bodem-KI vereist bijkomende compensaties via een plafond, dat echter vrij mild is (108 000 BEF bij 2 PTL, 173 000 bij 5 PTL).

Sim10b

Maximum toegelaten KI = 5% van de minvermogensgrens + 14,25% van het NBI, echter met een plancher van 10% van de minvermogensgrens.

Commentaar

T.o.v. sim8b is dit scenario evenwichtiger in die zin dat het ‘redelijke’ KI-grenzen oplegt aan grotere gezinnen.

Sim10c

Maximum toegelaten KI = 10% van de minvermogensgrens + 9,5% van het NBI.

Commentaar

Cf. sim8c. Tevens is het bodem-KI ‘mild’, zodat het risico van onterechte uitsluiting klein wordt. De hogere inkomensklassen kunnen er naar verhouding nog zeer comfortabele KI's op nahouden.

Slotbeschouwingen

De 10%-scenario's verdienen o.i. de voorkeur omdat ze aan de laagste inkomens, bij middelmatige KI's, het voordeel van de twijfel gunnen. Een gezin met een NBI van 100 000 fr., één kind ten laste (2 PTL) en een KI van 45 000 fr. kan bv. niet met zekerheid verdacht worden van ‘manipulatie’ van zijn inkomen.

Alle scenario's houden in mindere of meerdere mate een herverdeling van de uitsluitingskans in, van lagere naar hogere inkomens. In elk geval blijft de uitsluitingskans echter het hoogst bij de laagste inkomens (cf. tabel 2). In die zin ontsnappen de 'grote sjoemelaars' niet aan de KI-hakbijl, zelfs niet in het 'milde' scenario 10c.

De vrees van sommigen, dat de 'b-scenario's' de middenkategorieën veel zwaarder zouden treffen dan de 'a-scenario's', wordt door de cijfers gerelativeerd : de gezinnen die in een b-scenario strenger worden aangepakt hebben KI's van minstens 70 000 fr.

Van de onderzochte scenario's lijkt 10c ons het meest aanbevelenswaardig. Het impliceert een 'decente' woning, ook voor de laagste inkomens. Tegelijk blijft de KI-toets voldoende streng, niet alleen voor de hogere maar ook voor deze lage inkomens. Tenslotte blijft de regel vrij eenvoudig. Men zou hem eventueel kunnen 'afronden' tot 10% van de minvermogensgrens + 10% van het NBI (weliswaar tegen een kleine meerkost).

Men zou na deze correctie overigens kunnen overwegen om de KI-toets en zijn uitzonderingsclausules verder te vereenvoudigen (afschaffing dubbeltelling KI-vreemd gebruik, afschaffing uitzonderingen voor vervangingsinkomens). Dit moet uiteraard eerst nader onderzocht worden.

De voorgestelde bijsturing van het KI-criterium heeft vooral gunstige effecten in het secundair onderwijs : daar worden minstens 600 toelage-aanvragers uit de laagste inkomensklassen niet langer uitgesloten (tegenover minstens 150 in het HO). Dit verklaart tevens waarom een uniforme bijsturing in beide onderwijsniveaus een lichte herverdeling van middelen van het HO naar het SO teweegbrengt.

Tabel 1. Alternatieve KI-grenzen (1993-94)

sim8a : max KI = 0.20 ink met 'bodem-KI' = 0.08 minv.														
sim8b : max KI = 0.05 minv + 0.145 ink met 'bodem-KI' = 0.08 minv.														
sim8c: max KI = 0.08 minv + 0.115 ink														
sim10a : max KI = 0.20 ink met 'bodem-KI' = 0.10 minv. en 'plafond' = 0.14 meerv.														
sim10b : max KI = 0.05 minv + 0.1425 ink met 'bodem-KI' = 0.10 minv.														
sim10c : max KI = 0.10 minv + 0.095 ink														
	2 PTL							5 PTL						
ink.	KI-grens							KI-grens						
	huidig s	sim8a	sim8b	sim8c	sim10a	sim10b	sim10c	huidig s	sim8a	sim8b	sim8c	sim10a	sim10b	sim10c
0	0	32	32	32	40	40	40	0	40	40	40	50	50	50
50	10	32	32	37.75	40	40	44.75	13	40	40	45.75	50	50	54.75
100	20	32	34.5	43.5	40	40	49.5	26	40	40	51.5	50	50	59.5
150	30	32	41.75	49.25	40	41.38	54.25	39	40	46.75	57.25	50	50	64.25
200	40	40	49	55	40	48.5	59	52	40	54	63	50	53.5	69
250	50	50	56.25	60.75	50	55.63	63.75	65	50	61.25	68.75	50	60.63	73.75
300	60	60	63.5	66.5	60	62.75	68.5	78	60	68.5	74.5	60	67.75	78.5
350	70	70	70.75	72.25	70	69.88	73.25	91	70	75.75	80.25	70	74.88	83.25
400	80	80	78	78	80	77	78	104	80	83	86	80	82	88
450	90	90	85.25	83.75	90	84.13	82.75	117	90	90.25	91.75	90	89.13	92.75
500	100	100	92.5	89.5	100	91.25	87.5	130	100	97.5	97.5	100	96.25	97.5
550	110	110	99.75	95.25	108	98.38	92.25	143	110	104.8	103.3	110	103.4	102.3
600	120	120	107	101	108	105.5	97	156	120	112	109	120	110.5	107
650	130	130	114.3	106.8	108	112.6	101.8	169	130	119.3	114.8	130	117.6	111.8
700	140	140	121.5	112.5	108	119.8	106.5	182	140	126.5	120.5	140	124.8	116.5
750	150	150	128.8	118.3	108	126.9	111.3	195	150	133.8	126.3	150	131.9	121.3
800								208	160	141	132	160	139	126
850								221	170	148.3	137.8	170	146.1	130.8
900								234	180	155.5	143.5	173	153.3	135.5
950								247	190	162.8	149.3	173	160.4	140.3
1000								260	200	170	155	173	167.5	145
1050								273	210	177.3	160.8	173	174.6	149.8
1100								286	220	184.5	166.5	173	181.8	154.5
1150								299	230	191.8	172.3	173	188.9	159.3
1200								312	240	199	178	173	196	164

Tabel2. Effecten (uitsluitingskans) naar gezinsomvang en 'inkomensklasse' (1991-92)

sim8a : max KI = 0.20 ink met 'bodem-KI' = 0.08 minv.														
sim8b : max KI = 0.05 minv + 0.145 ink met 'bodem-KI' = 0.08 minv.														
sim8c: max KI = 0.08 minv + 0.115 ink														
sim10a : max KI = 0.20 ink met 'bodem-KI' = 0.10 minv. en 'plafond' = 0.14 meerv.														
sim10b : max KI = 0.05 minv + 0.1425 ink met 'bodem-KI' = 0.10 minv.														
sim10c : max KI = 0.10 minv + 0.095 ink														
	HO							SO						
	huidig s	sim8a	sim8b	sim8c	sim10a	sim10b	sim10c	huidig s	sim8a	sim8b	sim8c	sim10a	sim10b	sim10c
# uitsl.	1611	1671	1852	1937	1850	1852	2005	2557	2357	2325	2241	2234	2259	2186
gem ST	54397	53532	50293	48830	49374	49756	47540	8530	7911	7588	7358	7636	7436	7138
NPTL	huidig s	sim8a	sim8b	sim8c	sim10a	sim10b	sim10c	huidig s	sim8a	sim8b	sim8c	sim10a	sim10b	sim10c
1	6.5	5.8	6.1	5.7	6	5.8	5.7	4.6	3.5	2.9	2.4	3	2.7	2
2	5.5	5.3	5.8	6	6.1	5.9	6.3	3.3	2.5	2.4	2.3	2.4	2.3	2.1
3	3.9	4.1	4.4	4.6	4.3	4.4	4.7	2.7	2.4	2.3	2.2	2.2	2.2	2.2
4	4.5	4.8	5.4	5.7	5.4	5.4	5.8	2.1	2.1	2.2	2.2	2.1	2.1	2.2
5	3.7	4.4	5.2	5.2	4.7	5.1	5.6	1.7	1.8	1.9	1.9	1.8	1.9	1.9
6	3.4	4.4	5.5	6.2	5.2	5.6	6.9	1.8	2.1	2.2	2	2	2.2	2.1
7+	5.5	5.6	5.9	6.6	5.7	5.7	6.8	1.3	1.4	1.4	1.3	1.4	1.3	1.2
ink.kl (1 = laagste; indeling HO verschilt van SO)														
1	4	4	3.3	2	3.3	2.6	2	21.7	10.6	9.8	8	7.3	7.1	5.9
2	75.8	45.4	43.1	43.2	36.4	34.8	34.8	3.3	4.1	2.9	2.3	3.6	3	2.1
3	26.6	22.7	18.9	14.6	17.4	16.1	12.5	1.7	2.1	2	1.9	2.1	2	1.9
4	10	11.9	10	9.1	11.7	10.4	8.8	1.5	1.6	1.8	1.9	1.7	1.8	1.9
5	4.5	4.9	4.9	5.1	5.1	4.9	5.1	1.2	1.3	1.6	1.8	1.4	1.6	1.9
6	4.7	5.1	5.8	6	5.3	5.9	6.2							
7	3.4	3.6	4.5	4.8	3.9	4.6	5.1							
8	3.1	3.4	4.3	5	4.3	4.4	5.5							
9	3.1	3.1	4.2	4.6	4.8	4.2	5.1							
10	2.5	2.5	3.3	3.7	4.2	3.4	4.1							

