

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



Zitting 2000-2001

14 mei 2001

VLAAMSE OMBUDSDIENST

Jaarverslag 2000

GEDACHTEWISSELING

VERSLAG

**namens de Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid
uitgebracht door de heer Lucien Suykens**

(Hoofdstuk 5.2 Thematische aanbevelingen : Onderwijs)

Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Gilbert Vanleenhove.

Vaste leden :

de heer Jos De Meyer, mevrouw Veerle Heeren, de heren Luc Martens, Gilbert Vanleenhove ;

de heer Julien Demeulenaere, mevrouw Claudine De Schepper, de heren André Moreau, Gilbert Van Baelen ;

de heren Pieter Huybrechts, Julien Librecht, Joris Van Hauthem ;

de heren Lucien Suykens, André Van Nieuwkerke ;

de heer Ludo Sannen ;

de heer Kris Van Dijck.

Plaatsvervangers :

mevrouw Wivina Demeester-De Meyer, mevrouw Brigitte Grouwels, mevrouw Mieke Van Hecke,

mevrouw Ingrid van Kessel ;

de heren Frans De Cock, Karel De Gucht, André Denys, Cis Schepens ;

de heer Jean Geraerts, mevrouw Marleen Van den Eynde, de heer Roland Van Goethem ;

mevrouw Hilde Claes, de heer Robert Voorhamme ;

de heer Frans Ramon ;

de heer Dirk De Cock.

Zie :

41 (2000-2001)

– Nr. 1 : Jaarverslag 2000 van de Vlaamse Ombudsdienst

INHOUD

	Blz.
I. Toelichting door de heer Bernard Hubeau, Vlaams Ombudsman, en de heer Chris Nestor onderzoeker bij de Vlaamse Ombudsdienst	4
1. De heer Bernard Hubeau, Vlaams Ombudsman	4
2. De heer Chris Nestor, onderzoeker Vlaamse Ombudsdienst	5
II. Vragen en opmerkingen van de leden	6
III. Besluit door de voorzitter	8

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid had op donderdag 26 april 2001 met de heer Bernard Hubeau, Vlaams Ombudsman, en de heer Chris Nestor, onderzoeker bij de Vlaamse Ombudsdienst, een gedachtewisseling over het Jaarverslag 2000 van de Vlaamse Ombudsman, Hoofdstuk 5.2 Thematische aanbevelingen : Onderwijs.

I. Toelichting door de heer Bernard Hubeau, Vlaams Ombudsman, en de heer Chris Nestor, onderzoeker bij de Vlaamse Ombudsdienst

1. De heer Bernard Hubeau, Vlaams Ombudsman

De heer Bernard Hubeau, Vlaams Ombudsman, heeft vastgesteld dat heel wat elementen van de aanbevelingen van het jaarverslag 1999 tijdens het afgelopen jaar duidelijk aan bod kwamen in de commissies. Dit geldt zeker ook voor de Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid. Hij verwijst daarbij naar het decreet houdende de regeling van de studietoelagen voor het hoger onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap (*Parl. St.*, VI. P., 2000-2001, nr. 475/1 tot 4).

Hij stelt vooraf dat als men in het Jaarverslag over aantallen spreekt, dit enkel gaat over het figuurlijke topje van de ijsberg. Alle ombudsdiensten worden met deze zgn. ‘damage score’ geconfronteerd : als men het totaal aantal contacten met en klachten vanuit het onderwijsveld vergelijkt met het totaal aantal leerlingen, scholen, personeelsleden, e.d., komen de cijfers uit het jaarverslag als vrij minimaal over. Hij wil daarbij onderstrepen dat het ombudsdecreet daarin duidelijk is : de klachten vormen een signaalfunctie om de dienstverlening t.a.v. de burger te verbeteren.

De heer Hubeau stelt dat de meeste klachten uit de onderwijssector – 9 op 10 – betrekking hebben op het thema ‘studietoelagen’. Hij zal daarom niet ingaan op de andere klachten die bovendien als bijkomend aspect meestal geconfronteerd worden met de medebewindsproblematiek. De bevoegdheid van de Ombudsdienst t.a.v. andere administratieve overheden die taken en subsidies krijgen van het Vlaams Gewest en Gemeenschap, is immers nog niet juridisch duidelijk uitgeklaard. De Ombudsdienst stelt zich daarom terughoudend op t.a.v. beslissingen van de onderwijsinstellingen.

De Vlaamse Ombudsman benadrukt dat onderwijs een relevant thema is voor de Ombudsdienst. Het

gaat om 5,4 percent van de klachten. Dit is niet vergelijkbaar met het thema ‘fiscaliteit’, dat vermits de Ombudsdienst volledig vraaggestuurd werkt, zeer veel energie opeist. De studietoelagen vormen hoe dan ook een belangrijk deel van de klachten. Dit is logisch vermits het gaat om een verhouding tussen een overheid die toelagen geeft en een burger die middelen ontvangt.

Voor heel wat gezinnen vormen de studietoelagen een belangrijk element. Bij de toepassing van de regelgeving omtrent de studietoelagen hebben deze gezinnen heel wat juridische vragen of vragen over de werking van de administratie. Dit laatste is belangrijk omdat dergelijke eventuele aanpassingen geen deel kunnen uitmaken van decreten, maar de desbetreffende overheid, in dit geval de afdeling Studietoelagen van het departement Onderwijs, duidelijk het signaal moet krijgen dat de dienstverlening kan verbeteren.

In verhouding met het aantal aanvragen voor studietoelagen – 50.000 voor het hoger onderwijs en 125.000 voor het secundair onderwijs – vormen de 89 klachten een klein deel van het geheel. Toch meent de Vlaamse Ombudsman dat men het signaal dat inherent is aan deze klachten, mag veralgemenen. Het indienen van een klacht is immers afhankelijk van de persoon in kwestie.

Van de 89 klachten werden er 24 gegrond en 33 ongegrond verklaard. De ongegrondheid komt dikwijls voort uit het feit dat men moet vaststellen dat de afdeling Studietoelagen niet anders kan dan de regelgeving toepassen alhoewel er neveneffecten aan verbonden zijn. Dergelijke klachten gegrond verklaren zou echter een verkeerd signaal geven. In het jaarverslag wordt wel aan de decreetgever gesuggereerd deze neveneffecten te corrigeren.

Een derde categorie klachten kregen de kwalificatie ‘terechte opmerking’. Bij 2 gevallen ging het om klachten die niet zwaarwichtig genoeg zijn, maar die er wel op wijzen dat het beter kan.

In 5 gevallen kon men geen oordeel vellen omdat men de waarheid achter een klacht niet kon achterhalen.

Een laatste vaststelling is dat in de sector onderwijs de ombudsnormen vooral geschonden werden op het vlak van de deugdelijke correspondentie en van de goede uitvoeringspraktijk en administratieve nauwkeurigheid.

De heer Bernard Hubeau wil van zijn aanwezigheid in de Commissie gebruik maken om een re-

cent dossier aan te kaarten. Hij vermeldt daarbij het geval van een lopend dossier dat verwerkt werd in 2000. Het ombudsdecreet voorziet dat wanneer de Ombudsdienst met de administratie niet tot een bemiddeling kan komen, het verslag doorgestuurd wordt naar de leidend ambtenaar en vervolgens naar de bevoegde minister. Het verslag van het vermelde dossier werd op 7 november 2000 aan de minister bezorgd. Op 9 februari 2001 werd een rappel gestuurd, zonder reactie tot gevolg. Ook een toenadering tot de secretaris-generaal bleef tot op heden zonder gevolg.

Hij verduidelijkt dat het dossier gaat over de aanvraag van een studietoelage waarbij zij met de afdeling Studietoelagen van mening verschillen omtrent de invulling van het begrip 'effectief deel uitmaken van het gezin'. Het betrokken kind verblijft bij de grootouders die het kind onderhouden en een aanvraag indienden voor een studietoelage. De afdeling Studietoelagen gaat ervan uit dat het begrip 'effectief deel uitmaken van het gezin' vereist dat het kind waarvoor een studietoelage wordt aangevraagd, ingeschreven is in de bevolkingsregisters waar de aanvrager is gedomicilieerd. De regelgeving omtrent de studietoelagen verwijst enkel naar het begrip 'effectief deel uitmaken van het gezin', zonder verdere omschrijving. Volgens de Ombudsdienst is dit begrip een 'feitelijk' begrip. De afdeling Studietoelagen voegt volgens hem een bijkomende restrictieve voorwaarde toe aan de regelgeving.

Vermits de administratie deze zienswijze niet aanvaardde, werd het verslag uiteindelijk overgemaakt aan de Vlaams minister van Onderwijs. Ondertussen is er hieromtrent sprake van een onredelijke behandeltermijn.

2. *De heer Chris Nestor, onderzoeker Vlaamse Ombudsdienst*

De heer Chris Nestor, onderzoeker Vlaamse Ombudsdienst, licht toe dat er met betrekking tot de studietoelagen twee belangrijke klachtentypes opvallen : de neveneffecten van de regelgeving en de werking van de administratie.

Een eerste reeks elementen betreft de regelgeving. Heel wat van deze opmerkingen die ook reeds in het vorige jaarverslag aan bod kwamen, worden opgevangen in het recent goedgekeurde voorstel van decreet betreffende studietoelagen in het hoger onderwijs (*Parl. St.*, VI. P., 2000-2001, 457/1 tot 4).

Hij vermeldt vervolgens drie elementen die bij een toekomstige opmaak of aanpassing van de decreetgeving in aanmerking zouden kunnen komen. Een eerste betreft een aantal klachten omtrent het éénmalig niet verkrijgen van studietoelagen omdat het gezinsinkomen van het desbetreffende jaar uitzonderlijk boven de maximumgrens lag. Deze overschrijding was een gevolg van het ontvangen van achterstallige inkomsten. De minister van Onderwijs antwoordde op een schriftelijke vraag over dit thema dat, aangezien een studietoelage meestal verscheidene jaren na elkaar wordt aangevraagd, dit verlies van een toelage in één jaar gecompenseerd wordt door een hogere toelage in de andere jaren. In die jaren ligt het gezinsinkomen lager dan het eigenlijk had moeten zijn. De heer Nestor wijst er evenwel op dat als dat gebeurt in het jaar dat een kind voor de eerste maal hoger onderwijs volgt, dit niettemin financieel zwaar kan vallen. De Ombudsdienst vraagt de regelgeving daarom op dit vlak te nuanceren.

Een tweede element inzake regelgeving betreft de berekening op basis van het vermoedelijke inkomen waarbij niet wordt teruggegrepen naar het inkomen van twee jaar voordien, maar naar het vermoedelijke inkomen van het lopende jaar. Een dossier bij de Ombudsdienst gaat over een aanvraag voor een studietoelage hoger onderwijs die afgewezen werd omdat het normaal in aanmerking te nemen inkomen omwille van een problematische situatie 0 frank bedroeg. In het lopende jaar ontvangt de betrokkene een bestaansminimum, maar vermits dit onmogelijk lager kan liggen dan het normaal in aanmerking te nemen inkomen van 0 frank, ontvangt de betrokkene geen studietoelage. Vermits er geen afwijking mogelijk was, was de klacht ongegrond.

Een derde element inzake regelgeving gaat over de invloed van het Kadastraal Inkomen, KI. De KI-regel werd ingevoerd als indicator van welstand. Als het KI meer dan 20 percent van het gezinsinkomen uitmaakt, wordt vermoed dat dit gezinsinkomen geen reële weerspiegeling is van het gezinsbudget en heeft men geen recht op een studietoelage. Een concrete verzoeker kreeg geen studietoelage omdat het KI te hoog laag. Bleek dat de betrokkene weliswaar in een sociaal huurappartement woonde, maar dat dit gevestigd was in een Brusselse wijk met een hoog KI. De huur die de betrokkene betaalt, staat niet in verhouding met het KI dat een objectieve weergave moet zijn voor haar welvaartsniveau. In dit geval zou een correctie bij de berekening van het KI moeten bestaan. In het nieuwe decreet houdende regeling van de studietoelagen voor het hoger onderwijs (*Parl. St.*, VI. P.,

2000-2001, 475/1 tot 4) is hiermee rekening gehouden. Het decreet stelt immers dat de 20 procentregel niet meer geldt onder de KI-limiet van 70.000 frank.

Een laatste klacht die de heer Nestor aanhaalt m.b.t. het KI betreft iemand met 3 kinderen ten laste en wiens inkomen 200.000 frank te laag lag om in verhouding met het KI in orde te zijn en zodoende in aanmerking te komen voor studietoelagen. Hij wijst erop dat dit geval waarbij het KI boven de 70.000 frank lag, door het nieuwe decreet niet wordt opgelost.

Een tweede reeks opmerkingen betreft de werking van de administratie. Het belangrijkste probleem op dit vlak betrof in 2000 de samenwerking met het ministerie van financiën. Zo ontvangen mensen wiens inkomen onder het belastbaar inkomen vallen, geen aanslagbiljet. Vermits de studietoelagen afhankelijk zijn van het belastbaar gezinsinkomen, worden de gegevens van deze personen door de afdeling Studietoelagen rechtstreeks opgevraagd bij het ministerie van financiën. Dit gebeurde echter met heel wat problemen en vertragingen waardoor heel wat mensen hun studietoelage soms pas op het eind van het schooljaar ontvingen.

De afdeling Studietoelagen meldde dat zij heel wat moeite deden om de gegevens te bekomen, maar dat het ministerie van financiën niet meewerkte. De betrokkenen kregen ook geen enkel bericht zodat zij in de onzekerheid bleven en zelfs leningen moesten aangaan om hun studiefinanciering rond te krijgen. Daarom werd er over dit probleem een aanbeveling opgesteld.

Een tweede element betreft de koppeling van de aanvragen voor studietoelage van één gezin en voor hetzelfde studieniveau (hoger of secundair onderwijs) bij de verwerking van de dossiers. Daardoor kan men een laattijdige afhandeling en fouten vermijden. Heel wat gezinnen moeten immers voor elk kind apart dezelfde gegevens herhalen terwijl het voor deze gezinnen om uitvoerige formulieren gaat. De Ombudsdienst maakte reeds vorig jaar een gelijkaardige aanbeveling. De afdeling Studietoelagen reageerde daar reeds op dat dit voor hen geen relevant probleem is en stelde dat dit in de praktijk niet realiseerbaar is.

De heer Chris Nestor stelt tot slot dat zij hiermee tot 3 aanbevelingen zijn gekomen die in het jaarverslag zijn opgenomen.

II. Vragen en opmerkingen van de leden

Alle leden uiten hun appreciatie en waardering over de ernst en grondige opvolging van de onderwijssector in het Jaarverslag 2001 van de Vlaamse Ombudsdienst.

De heer *Gilbert Vanleenhove*, voorzitter, stelt voor de minister van Onderwijs namens de Commissie over het dossier dat de heer Hubeau vermeldde inzake de invulling van het begrip 'effectief deel uitmaken van het gezin', een brief te sturen en haar aan te manen te reageren. Indien dit geen duidelijkheid zou verschaffen, heeft de Commissie zelf in haar werkzaamheden omtrent de regelgeving inzake de studietoelagen nog de middelen om dergelijke zaken beter in de decreetgeving te definiëren. De leden gaan hiermee akkoord.

Hij wil er nog op wijzen dat de elementen die door de sprekers werden aangehaald, niet onbekend zijn voor de leden van de Commissie. Het nieuwe decreet betreffende de studietoelagen voor het hoger onderwijs biedt een aantal fenomenen reeds de nodige oplossingen, maar is zeker niet toekomstgericht. De Commissie en Subcommissie zijn bezig om het studietoelagensysteem af te stemmen op de nieuwe maatschappelijk werkelijkheid van morgen.

De heer *André Moreau* reageert m.b.t. het bovenvermeld dossier omtrent het begrip 'effectief deel uitmaken van het gezin' dat dit een anomalie in de regelgeving betreft. De uitbetaling van de kinderbijslag – wat ook uitbetaald wordt door de overheid – wordt immers gewoon uitbetaald aan degenen die het kind opvoedt.

De heer *Julien Librecht* vraagt meer duidelijkheid over de factoren die bepalend zijn voor de slechte communicatie tussen de afdeling Studietoelagen en het ministerie van financiën. Wat hapert er concreet in de samenwerking ?

Op de tweede plaats vindt hij Aanbeveling 2000-24 m.b.t. de koppeling van de aanvragen voor een studietoelage van één gezin volledig terecht. Hieromtrent is er volgens hem heel wat ergernis. In dit kader pleit hij voor de opzet van een 'gezinsgegevensbank' die hiertoe kan bijdragen. Wat is de oorzaak van de technische moeilijkheden die de afdeling Studietoelagen inroept ?

Een derde en laatste vraag van de heer Librecht gaat over de provinciale cellen van de afdeling Studietoelagen die de aanvragen voor studietoelagen voor het secundair onderwijs behandelen. Hij

vraagt welke rol deze cellen spelen in de behandeling van de dossiers.

De heer *Frans Ramon* merkt op dat een burger zich zal ergeren als een overheidsdienst informatie opvraagt, waarvan hij weet dat men hier reeds over beschikt. Ook zal hij sterk verontwaardigd zijn als de reglementering een onredelijke procedure voorziet. In die zin is het van enorm belang dat men moet letten op een deugdelijke correspondentie. Dit is een element dat ook in de Commissie bij de opmaak van nieuwe regelgeving de nodige aandacht moet krijgen.

Een tweede element betreft de omzendbrief die een reglementering nog strenger zou maken. Wat was het eindresultaat van het onderzoek daartoe ?

De heer *Lucien Suykens* vraagt of het mogelijk zou zijn dat het ministerie van financiën samen met de jaarlijkse belastingbrief een nota zou kunnen meesturen waarin vermeld staat dat men op fiscaal vlak reeds voldoet aan de criteria om eventueel in aanmerking te komen voor studietoelagen. Deze manier van werken zou heel wat problemen kunnen oplossen.

De heer *Gilbert Vanleenhove*, voorzitter, verwijst voor deze laatste opmerking van de heer *Suykens* naar de resolutie van 27 november 1997 betreffende de studietoelagen die tijdens de vorige legislatuur werd goedgekeurd. Daarin stelt het parlement een dergelijke oplossing voor. De toenmalige minister van Onderwijs, de heer *Luc Van den Bossche*, heeft daarop contact opgenomen met de bevoegde federale minister van financiën. Het besluit was dat de fiscale gegevens uiteindelijk niet volstaan om te oordelen of men al dan niet in aanmerking komt voor studietoelagen. Men moet er zich voor hoeden verwachtingen te scheppen bij mensen als de andere voorwaarden niet ingevuld zijn. In die zin zou, zoals de heer *Librecht* opwierp, een vorm van kruispunt databank kunnen worden opgezet waardoor de overheid zelf kan oordelen of iemand recht heeft op studietoelagen. Het is niet aan de burger om al deze informatie te vergaren, op het gevaar af dat dit onnauwkeurig en/of onvolledig gebeurt.

– antwoord van de heer *Chris Nestor*

De heer *Chris Nestor* beaamt dat de samenwerking van de afdeling Studietoelagen met het ministerie van financiën zeer traag en zeer uitzonderlijk verliep. Bij de aanvragen voor 1999-2000 had het ministerie van financiën in november 1999 een nieuwe database geïnstalleerd. Dit systeem had het

doorgeven van gegevens via een koppeling met de programma's van de afdeling Studietoelagen moeten versnellen. Informaticaproblemen hebben echter geleid tot tal van problemen omdat het systeem veel te laat werd geïnstalleerd. Pas in januari 2000 is men overgeschakeld op het manueel verwerken van de dossiers, waardoor er heel wat laattijdig werden afgewerkt. In 2001 werden er tot op heden geen klachten hierover ingediend, wat er op wijst dat het duidelijk om een technisch mankement ging.

M.b.t. de dossierkoppeling verduidelijkt de heer *Nestor* dat de dossiers geklasseerd worden op basis van de geboortedatum van de student in combinatie met een persoonlijk dossiernummer. Dit maakt intern een snelle verdeling mogelijk. Een koppeling zou een totale omschakeling vereisen van het klasseer- en computersysteem, wat niet evident is.

Voor wat de provinciale cellen betreft, verduidelijkt hij dat de behandeling van de aanvragen voor het hoger en het secundair onderwijs identiek verloopt. Enkel het adres waar men het aanvraagformulier naar toe stuurt, verschilt. Voor het hoger onderwijs is dat Brussel, voor het secundair onderwijs zijn dat de provinciale cellen.

Op de vraag van de heer *Ramon* omtrent de omzendbrief antwoordt de spreker dat de omzendbrief over de vermindering van het inschrijvingsgeld in tegenspraak was met het besluit. De betrokken afdeling bleef bij hun standpunt. In het besluit was er sprake van een document voor invaliditeit van de bevoegde overheid, terwijl in de omzendbrief plots sprake was van een attest van het ministerie van sociale zaken. De betrokkene had een attest van het ministerie van volksgezondheid waar zij tewerk was gesteld en op vervroegd pensioen was gesteld. Het gaat hier telkens om een federale overheid waardoor men geen reden heeft om te twijfelen. De Ombudsdienst heeft deze klacht als gegrond en niet hersteld beoordeeld zodat zij van mening zijn dat de vermindering toegekend moet worden. Dit ligt momenteel nog steeds in bemiddeling. Later kan de secretaris-generaal nog benaderd worden en kan een verslag overgemaakt worden aan de minister.

Hij beaamt dat er meer gegevens nodig zijn dan het belastbaar inkomen. De fiscus kan weliswaar niet volledig nagaan of iemand in aanmerking zou komen voor studietoelagen, maar wel voor een overgroot gedeelte. Daarom zou de fiscus aan de belastingplichtige kunnen aanraden contact op te nemen met de dienst Studietoelagen.

De heer *Bernard Hubeau* gaat hierop verder. Een overheid die volwassen omgaat met de voordelen die zij installeert voor de burger, moet de nodige informatiekkanalen voorzien om deze voorzieningen bij de doelgroepen te brengen. Hij verwijst als voorbeeld naar het Berta-programma voor de berekening van de studietoelagen. Studenten die hiervan op de hoogte zijn, kunnen bij de sociale diensten van het hoger onderwijs gaan berekenen op hoeveel frank men recht heeft als studietoelage. Dit blijft een passieve informatieverlening. De overheid moet dit veel actiever invullen.

Ook hij is van mening dat de jaarlijkse fiscale aangifte als centraal punt beter benut zou kunnen worden om de voordelen die de overheid voorziet, alvast aan te kondigen, los van de concrete situatie van de betrokkene die dan nadien kan onderzocht worden.

III. Besluit door de voorzitter

De *voorzitter* onderstreept de appreciatie vanwege de Commissie voor het geleverde werk van de Vlaamse Ombudsdienst. Hij zal namens de Commissie via een brief aan de minister vragen wat de stand van zaken is van het concrete dossier dat werd aangehaald m.b.t. het begrip ‘effectief deel uitmaken van het gezin’.

De Commissie zal in ieder geval, zoals dit reeds in het verleden is gebeurd, bij haar werkzaamheden verder rekening houden met de aanbevelingen over de studietoelagen die in het Jaarverslag werden opgenomen.

De verslaggever,

Lucien SUYKENS

De voorzitter,

Gilbert VANLEENHOVE
