



ADVIES

Algemene Raad

11 januari 2007

AR/WOY/ADV/007

Advies over het voorontwerp van decreet betreffende de studiefinanciering in de Vlaamse Gemeenschap

Advies over het voorontwerp van decreet betreffende de studiefinanciering in de Vlaamse Gemeenschap

1 Situering

Op 15 december 2006 vroeg minister Vandenbroucke advies bij hoogdringendheid aan de Vlaamse Onderwijsraad over het voorontwerp van decreet betreffende de studiefinanciering in de Vlaamse Gemeenschap.

De Algemene Raad keurde dit advies unaniem goed op 11 januari 2007.

2 Eerdere standpunten in verband met studiefinanciering

- In het advies van 6 maart 2001 over het voorontwerp van decreet betreffende het onderwijs XIII (AR/RHE/ADV/002) toont de Vlor zich voorstander van een stelsel van studietoelagen in het basisonderwijs;
- In het advies van 10 november 2003 over de beleidsbrief Onderwijs en Vorming 2003 – 2004 (AR/RHE/ADV/006) pleit de Vlor voor het verruimen van de voorwaarden om een studietoelage te krijgen en het optrekken van de bedragen om rekening te houden met de reële studiekosten. Hij vindt dit nodig voor zowel het secundair als voor het hoger onderwijs.
- In het advies van 20 januari 2005 over de beleidsnota Onderwijs en Vorming (AR/RHE/ADV/003) onderschrijft de Vlor de noodzaak om na te denken over studiefinanciering voor cursisten in het tweedekansonderwijs.
- Op 11 februari 2003 formuleerde de Raad Hoger Onderwijs op eigen initiatief een advies over de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet betreffende de studiefinanciering en de studentenvoorzieningen in het hoger onderwijs (RHO/RBE/ADV/001).
- Op 10 februari 2004 bracht de Raad Hoger Onderwijs advies uit over het voorontwerp van decreet betreffende de studiefinanciering en studentenvoorzieningen in het hoger onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap (RHO/RBE/ADV/008).

3 Advies

Eerst worden enkele algemene bemerkingen geformuleerd, daarna gaat het advies in op specifieke punten volgens de structuur van het voorontwerp van decreet.

3.1 Algemeen

Eén regeling voor studietoelagen in het basis-, secundair en hoger onderwijs

De raad onderschrijft het opzet van de minister om in één decreet zowel de schooltoelagen in het basis- en secundair onderwijs als de studietoelagen in het hoger onderwijs te regelen. Hij is tevreden dat de financiële voorwaarden en de voorwaarden inzake nationaliteit en samenstelling van het gezin dezelfde zijn van kleuter- tot en met hoger onderwijs. Dit heeft enkele belangrijke voordelen:

- Indien een gezin voor studiefinanciering in aanmerking komt, geldt dat automatisch voor alle kinderen ongeacht het onderwijsniveau waarin zij zich bevinden. Dit verhoogt de transparantie van het systeem voor de gebruikers;
- Een gezin met kinderen in verschillende onderwijsniveaus kan voor alle kinderen een toelage aanvragen via één enkel aanvraagformulier. Dit unieke gezinsdossier is een administratieve vereenvoudiging voor de overheid en verlaagt de drempel voor de aanvrager;
- Dankzij de gelijkschakeling van de financiële voorwaarden om in aanmerking te komen voor studiefinanciering in de verschillende onderwijsniveaus, zullen meer gezinnen met kinderen in het secundair onderwijs in aanmerking komen voor een schooltoelage. De Vlor heeft daar in het verleden meermaals voor gepleit. Momenteel zijn de voorwaarden voor het verkrijgen van een schooltoelage in het secundair onderwijs minder gunstig dan die voor een studietoelage in het hoger onderwijs.

Specifiek in het hoger onderwijs is de nauwe relatie tussen de studiefinanciering en de studentenvoorzieningen. De studentenvoorzieningen van de universiteiten en hogescholen informeren en ondersteunen studenten immers ook op het gebied van studiefinanciering. Bovendien fungeren de studentenvoorzieningen als vangnet voor wie door de mazen van het net valt in het studietoelagestelsel. Om die redenen is momenteel de regelgeving over studiefinanciering en studentenvoorzieningen gebundeld in één decreet, dat ook een belangrijk luik over studentenmobiliteit bevat. De raad begrijpt dat deze koppeling wordt losgelaten om alle regelgeving over studiefinanciering samen te brengen in één decreet, maar benadrukt dat deze complementariteit in de toekomst moet gewaarborgd blijven. Afstemming tussen de dienst studiefinanciering en de verschillende studentenvoorzieningen is daarbij essentieel. Sommige geledingen zijn daarom voorstander van de integratie van de regelgeving inzake studentenvoorzieningen en studentenmobiliteit in dit nieuwe decreet.

Complementaire dossiers

De raad wijst erop dat de studiefinanciering geen losstaande materie is. Dit decreet moet dan ook gekaderd worden in een groter geheel en moet zeker rekening houden met gerelateerde regelgeving zoals de financiering van de onderwijsinstellingen en kosteloos basisonderwijs. Deze dossiers zijn complementair en doorkruisen elkaar voortdurend. Het is dan ook moeilijk om dit voorontwerp van decreet te beoordelen zonder kennis over de financiering van de scholen in de toekomst. De raad dringt erop aan dat er snel duidelijkheid komt over de plannen van de minister voor het nieuwe financieringssysteem in het leerplichtonderwijs en de concrete invulling van het kosteloos basisonderwijs.

Invoering van schooltoelagen in het basisonderwijs

Ondanks het principe van kosteloos basisonderwijs, erkent de raad dat ouders van leerlingen in het basisonderwijs steeds kosten zullen hebben die verband houden met het onderwijs van hun kind. Het gaat daarbij onder andere om uitgaven die onrechtstreeks te maken hebben met het volgen van onderwijs (bijvoorbeeld kledij) en om bepaalde uitgaven die dienen om het onderwijs te verlevendigen (meerdaagse schooluitstappen).

Voor veel minvermogende gezinnen is dit een zware belasting van het gezinsbudget. Daarom is selectieve ondersteuning wenselijk voor de gezinnen voor wie de schoolfactuur het zwaarst doorweegt. De raad is voorstander van de invoering van een stelsel van schooltoelagen om deze ondersteuning te realiseren. Dit mag echter in geen geval afbreuk doen aan het principe en de verdere effectieve realisatie van kosteloos basisonderwijs.

De raad dringt erop aan dat de minister overleg pleegt met zijn Franstalige collega om ongewenste effecten in Brusselse basisscholen te vermijden.

Omkadering in het kleuter- en leerplichtonderwijs

Een belangrijke randvoorwaarde voor het slagen van deze operatie is het voorzien van voldoende omkadering en de nodige instrumenten voor het opvangen van de bijkomende taken voor scholen in het kleuter- en leerplichtonderwijs.

Eenzijds is er de extra administratieve last van het doorgeven van gegevens met betrekking tot de ingeschreven leerlingen, het registreren en doorgeven van de aanwezigheden, enzovoort. Hier moet planlast vermeden worden waar mogelijk. Anderzijds moet de school ook in staat zijn informatie te verschaffen en ondersteuning aan te bieden op het gebied van studiefinanciering aan ouders en leerlingen. Dit is, zeker in het basisonderwijs, niet haalbaar met de beperkte omkadering die vandaag is voorzien.

Communicatie en ondersteuning

Met de invoering van studietoelagen in het basisonderwijs, de verruiming van de voorwaarden en de verhoging van bedragen in het secundair onderwijs doet de overheid belangrijke inspanningen voor de democratisering van ons onderwijs. Er zullen meer gezinnen in aanmerking komen voor een studietoelage en het bedrag van de toelage zal gemiddeld hoger zijn. Maar studiefinanciering als middel is slechts doelmatig wanneer de doelgroep ook effectief bereikt wordt. Om maximaal maatschappelijk effect te ressorteren acht de raad een informatie- en sensibiliseringscampagne noodzakelijk. Om de doelgroep zo goed mogelijk te bereiken is samenwerking met organisaties uit het middenveld aangewezen. De communicatie over dit decreet en over studiefinanciering in het algemeen moet uitgaan van een positieve boodschap die niet stigmatiseert.

Het is van groot belang voor het slagen van deze operatie dat er in het leerplichtonderwijs een laagdrempelig aanspreekpunt komt waar mensen terecht kunnen voor informatie over schooltoelagen en voor professionele ondersteuning bij de samenstelling van hun dossier. Het gaat immers om complexe materie, zo is bijvoorbeeld het vaststellen van het 'vermoedelijk inkomen' vaak niet evident. In het hoger onderwijs wordt deze rol vervuld door de studentenvoorzieningen, die in dit verband al een grote expertise hebben opgebouwd. Een duidelijk kader voor deze ondersteuning in het leerplichtonderwijs ontbreekt in dit voorontwerp van decreet.

Deeltijds en volwassenenonderwijs¹

Het voorontwerp van decreet stelt het volgen van *voltijds* onderwijs als voorwaarde om in aanmerking te komen voor studiefinanciering. De raad is echter van oordeel dat ook alle vormen van alternerend leren en werken recht moeten geven op studiefinanciering. Deze jongeren mogen zeker niet bij voorbaat uitgesloten worden.

In het voorontwerp van decreet is geen sprake van studietoelagen in het volwassenenonderwijs en het deeltijds kunstonderwijs (DKO). De raad ziet echter geen reden om deze groepen bij voorbaat uit te sluiten: studeren in het volwassenenonderwijs of DKO vraagt immers ook een belangrijke financiële inspanning van het gezin. De raad vraagt

¹ UNIZO steunt de vraag naar studiefinanciering voor het volwassenenonderwijs niet. Voor cursisten van het volwassenenonderwijs zijn immers voldoende andere maatregelen getroffen om de studiekosten laag te houden. Zo kunnen volwassenen naast hun eventuele beroep op een eigen inkomen ook genieten van de sociale zekerheid, eventueel leefloon, e.d. Een stelsel van studiefinanciering bij slechts één van de aanbieders van opleidingen voor volwassenen werkt bovendien concurrentievervalsend t.a.v. de overige opleidingsaanbieders (bv. Syntra).

Indien in de toekomst opleidingen hoger professioneel onderwijs ("tertiair onderwijs") ingericht worden, kan volgens UNIZO wel bekeken worden of de studenten die na het secundair onderwijs voor deze opleidingen kiezen als alternatief voor het hoger onderwijs, gelijk behandeld kunnen worden als studenten hoger onderwijs.

de minister om na te denken over de financiële ondersteuning van lerenden in het volwassenenonderwijs, zeker voor bepaalde diplomagerichte opleidingen.

Voor personen in het tweedekansonderwijs vindt de raad het logisch dat zij recht zouden hebben op studiefinanciering. Dit kan een incentive zijn voor personen die op latere leeftijd via het tweedekansonderwijs een diploma secundair onderwijs willen behalen, om in te stappen. De raad wijst er verder op dat voor de jongere die kiest voor een opleiding die enkel in het volwassenenonderwijs wordt aangeboden een gelijke toegang tot het stelsel van studiefinanciering moet verzekerd worden.

3.2 Voorwaarden voor betoelaging

3.2.1 Nationaliteitsvoorwaarde

De raad is van mening dat de gelijkstelling van de nationaliteitsvoorwaarden voor alle onderwijsniveaus niet mag leiden tot de uitsluiting van bepaalde groepen in het leerplichtonderwijs. Het recht op onderwijs geldt immers voor alle minderjarigen, ongeacht hun nationaliteit of statuut. Elke leerplichtige leerling moet in principe in aanmerking komen voor studiefinanciering.

Het voorontwerp van decreet stelt dat de groep van niet-EU-onderdanen over een permanent verblijfsstatuut moet beschikken om in aanmerking te komen voor studiefinanciering. De realiteit is dat er momenteel verschillende groepen zijn waaraan eerst meerdere tijdelijke verblijfsvergunningen worden toegekend voordat men overgaat tot het toekennen van een permanente verblijfsvergunning. Dit is onder meer de regel voor geregulariseerden en personen die in het kader van gezinshereniging in ons land willen wonen. Men vraagt deze personen een inburgeringstraject te doorlopen omdat men ervan uit gaat dat zij zich uiteindelijk in België zullen vestigen. Toch komen zij niet in aanmerking voor studiefinanciering. Omdat gelijkaardige nationaliteitsvoorwaarden gehanteerd worden voor de toegang tot de selectieve voorzieningen in het hoger onderwijs, kunnen de studentenvoorzieningen bovendien hun functie als sociaal vangnet niet waarmaken voor deze personen. De raad vindt daarom dat deze groepen niet langer mogen uitgesloten worden van het recht op studiefinanciering. Hetzelfde geldt voor de nieuwe groep van personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming².

In het voorontwerp van decreet worden de nationaliteitsvoorwaarden aangepast aan de nieuwe federale asielwetgeving die ervoor moet zorgen dat voor elke asielaanvraag een uitspraak ten gronde gebeurt binnen het jaar. Asielaanvragen moeten niet langer eerst ontvankelijk worden verklaard. Het is dus logisch dat ontvankelijk verklaarde kandidaat-asielzoekers niet meer vermeld worden in de nationaliteitsvoorwaarden voor het recht op studiefinanciering. Het is echter essentieel dat de uitvoering van deze nieuwe asielwet in de praktijk wordt opgevolgd, en dat de overheid ingrijpt indien er in de toekomst een vacuüm dreigt te ontstaan voor het recht op studiefinanciering. De raad vraagt bovendien dat er iets zou gedaan worden voor personen die door deze aanpassing uit de boot vallen, eventueel in de vorm van een overgangsmaatregel.

² Personen die niet onder de criteria van de Conventie van Genève vallen maar toch nood hebben aan internationale bescherming, bijvoorbeeld omwille van een oorlog in hun land van herkomst. Deze mensen krijgen een verblijfsstatuut voor bepaalde duur dat na verloop van tijd kan worden omgezet in een verblijfstitel voor onbepaalde duur.

De raad merkt op dat de nationaliteitsvoorwaarden die van toepassing zijn voor de studentenvoorzieningen ook best zouden worden aangepast in functie van de nieuwe asielwetgeving.

3.2.2 Pedagogische voorwaarden

Aanwezigheid

De raad gaat akkoord met het stellen van voorwaarden inzake aanwezigheid op school om in aanmerking te komen voor studiefinanciering in het leerplichtonderwijs. De raad onderschrijft de doelstelling van de minister: de verhoging van de participatie in het kleuteronderwijs en het aanpakken van spijbelgedrag in het basis- en secundair onderwijs. Maar hij benadrukt dat dit moet kaderen in een bredere aanpak om participatie te bevorderen. De raad opteert daarbij eerder voor een beleid gebaseerd op stimulansen om de regelmatige aanwezigheid te bevorderen dan wel voor een repressief beleid. Specifiek voor het kleuteronderwijs stelt de raad zich de vraag hoe dit voorontwerp van decreet kadert in de nota van de minister over kleuterparticipatie³.

De concrete inhoud van het begrip 'aanwezigheid' zal de Vlaamse regering later per besluit invullen. De raad vraagt om daarbij rekening te houden met bepaalde groepen voor wie fysieke aanwezigheid op school niet altijd evident is, zoals kinderen met een functiebeperking. Overleg met deskundigen uit het onderwijsveld is aangewezen om te verzekeren dat bepaalde groepen niet over het hoofd worden gezien.

Leeftijdsgrens

Het voorontwerp van decreet voorziet een maximumleeftijd van 22 jaar om in aanmerking te komen voor een schooltoelage in het secundair onderwijs (25 jaar voor de vierde graad). Hier stelt zich onder meer een probleem voor leerlingen die toestemming krijgen om in het buitengewoon onderwijs in te stappen op latere leeftijd, bijvoorbeeld als gevolg van een ongeval (art. 4 van de wet van 1970 op het buitengewoon onderwijs).

De raad pleit voor het loslaten van deze leeftijdsgrens. Wanneer een persoon conform de regelgeving ingeschreven is in het secundair onderwijs, moet hij of zij het recht op een schooltoelage kunnen doen gelden.

Oneigenlijk gebruik van de jokerbeurs

Iedere student start met een jokerkrediet van 60 studiepunten. Dit krediet wordt onder andere aangesproken als de student één of meer opleidingsonderdelen mist en bij heroriëntering of voor een opleiding waarvoor het krediet volledig is opgebruikt in het jaar waarin het diploma wordt behaald. Kortom, als er voor een aantal studiepunten geen sprake is van *studievoortgang*.

Door de BaMa-hervorming en de flexibilisering in het hoger onderwijs stellen zich echter een aantal praktische problemen, waardoor dat jokerkrediet onterecht moet ingezet worden. Bij de hervorming van curricula bijvoorbeeld, moeten studenten in hun bisjaar soms meer studiepunten opnemen dan indien hun opleiding niet was hervormd. Bijvoorbeeld omdat de studiepunten die ze wel met goed gevolg hadden afgelegd, niet meer worden aangeboden in het nieuwe programma. Een ander veel voorkomend probleem betreft opleidingen waarbij na een gemeenschappelijk jaar een studiekeuze moet gemaakt worden. De administratie

³ Non paper betreffende maatregelen ter stimulering van de participatie in het kleuteronderwijs, oktober 2006, Frank Vandenbroucke.

Studietoelagen erkent vaak niet dat het om dezelfde opleiding gaat. De student wordt dan verplicht om zijn jokerkrediet in te zetten. De raad vraagt een oplossing te zoeken voor de studenten die op deze manier benadeeld zijn.

Of een student al dan niet studievoortgang heeft geboekt, is informatie die bij de instellingen beschikbaar is. De raad suggereert dat deze informatie door de administratie zou worden opgevraagd bij de instellingen, in afwachting van de uitwerking van een adequaat systeem in de toekomst.

3.2.3 Financiële voorwaarden

Voldoende aandacht voor bijzondere leefsituaties

De raad stelt dat er moet gestreefd worden naar een maximale afstemming met de realiteit bij het bepalen van het vermoedelijk gezinsinkomen. Daarbij moet voldoende aandacht zijn voor specifieke situaties, zoals pleeggezinnen en gezinnen die alimentatiegeld ontvangen voor het onderhoud van de kinderen.

Bedragen en inkomensgrenzen

De raad is bezorgd dat het voorgestelde bedrag voor de schooltoelage in het kleuteronderwijs onvoldoende hoog is om effectief de participatie te bevorderen. Voor een vrij beperkt bedrag (€ 45) moeten ouders immers bereid zijn zich kenbaar te maken als minvermogende en de aanvraagprocedure doorlopen.

De raad is van oordeel dat het bedrag van de studiefinanciering in het secundair onderwijs voldoende hoog moet zijn om de reële schoolkosten in grote mate te dekken. Een jaar secundair onderwijs kostte gemiddeld 847 euro voor schooljaar 1999-2000⁴.

Rekeninghoudend met de inflatie zou dat vandaag 957 euro zijn. Zelfs een volledige toelage van 310 euro, zoals in het voorontwerp van decreet voorzien voor een externe leerling in het secundair onderwijs, zou dus slechts 32% van de schoolkosten dekken. Bovendien kan men ervan uit gaan dat de studiekosten sinds 1999-2000 in reële termen nog gestegen zijn⁵.

Uit recent onderzoek⁶ blijkt dat er ook in het hoger onderwijs nog steeds een kloof bestaat tussen de maximumtoelage en de reële studiekost. Bovendien is die hoogste toelage slechts weggelegd voor een zeer beperkte groep van studenten (de minimuminkomensgrens ligt zelfs onder de strenge EU-armoedegrens). De overheid heeft zich nochtans in het regeerakkoord geëngageerd om de studietoelagen in het hoger onderwijs op te trekken tot op het niveau van de directe studiekosten en meer studenten in aanmerking te laten komen voor studiefinanciering. In vorige adviezen drong de Vlor er al meermaals op aan dat deze belofte zou worden uitgevoerd. De raad betreurt dan ook dat de minister die kans opnieuw laat liggen in dit nieuwe decreet en vraagt dat de minister een groeipad vooropstelt om deze doelstelling alsnog te realiseren. Het stelsel van studietoelagen is een essentieel instrument in de democratisering van het hoger onderwijs. Het optrekken van de toelagen en inkomensgrenzen mag niet langer uitgesteld worden, wil men de slagkracht van dit instrument behouden.

⁴ Ilse Fripont, Joost Bollens, Hilde De Vos & Jean-Pierre Verhaeghe, 'Studiekosten in het secundair onderwijs. Wat kost het aan ouders kost om schoolgaande kinderen te hebben', 2001

⁵ Er loopt momenteel onderzoek naar de studiekosten in het basis- en secundair onderwijs in het kader van het OBPWO-programma (Onderwijskundig Beleids- en Praktijkgericht Wetenschappelijk Onderzoek) dat de gegevens uit 1999-2000 moet actualiseren

⁶ 'Student in de 21ste eeuw. Wegen naar een alternatieve studiefinanciering voor het hoger onderwijs', februari 2006, promotoren: B. Cantillon en G. Verbist

In de huidige regelgeving voor hoger onderwijs⁷ is voorzien dat er minstens om de vijf jaar een studiekostenonderzoek zou worden uitgevoerd om na te gaan of de uitgekeerde bedragen aansluiten bij de werkelijke kosten voor de student. Deze verplichting werd niet overgenomen in dit voorontwerp van decreet. De raad dringt erop aan dat er regelmatig onderzoek zou gebeuren naar de reële studiekosten in alle onderwijsniveaus en dat de bedragen van de verschillende toelagen hieraan systematisch zouden worden aangepast. Het is aangewezen dit principe decretaal te verankeren om de afstemming van de studiefinanciering op de werkelijke studiekosten te garanderen.

Terugvordering bij uitgeschreven generatiestudenten

De bestaande regelgeving in het hoger onderwijs voorziet in de mogelijkheid tot terugvorderingen in het geval de student zich uitschrijft uit zijn opleiding. Er wordt echter één belangrijke uitzondering gemaakt, namelijk de generatiestudenten. Het gaat hier meestal om personen die een verkeerde studiekeuze maakten bij de stap naar hoger onderwijs, en zich daarom uitschrijven. Een groot deel van deze studenten opteert om de rest van het jaar te gaan werken en het volgende academiejaar een nieuwe start te nemen in een andere opleiding.

Deze uitzondering blijft niet langer behouden in dit voorontwerp van decreet. De raad vraagt dat dit zou herbekeken worden. Deze personen hebben immers wel de kosten gedaan voor het volgen van hoger onderwijs.

3.2.4 Procedurele voorwaarden

Ondanks de aanzienlijke vereenvoudiging door de invoering van het unieke gezinsdossier, moet men nog steeds een aanvraag indienen om een school- of studietoelage te bekomen. Deze aanvraagprocedure is voor veel gezinnen een drempel om hun recht op studiefinanciering te doen gelden. Enerzijds omdat men zich kenbaar moet maken als minvermogende, wat vaak als stigmatiserend wordt aanvoeld. Anderzijds is de complexiteit van de aanvraagprocedure voor veel gezinnen een struikelblok. De combinatie van deze factoren zorgt vandaag nog voor een non take-up. De raad is van oordeel dat een automatische toekenning van school- en studietoelagen opportuun zou zijn. Uit het Vlaamse regeerakkoord 2004-2009 blijkt dat daarvoor in Vlaanderen een ruim draagvlak bestaat.

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Ann Demeulemeester
voorzitter

⁷ Decreet van 30 april 2004 betreffende de studiefinanciering en studentenvoorzieningen in het hoger onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap