

Financiering van onderwijs



een verkenning



Garant

FINANCIERING VAN ONDERWIJS
EEN VERKENNING



Vlaamse Onderwijsraad

Financiering van onderwijs
Een verkenning

Garant

Antwerpen-Apeldoorn

Dit boek is de neerslag van een probleemverkenning die de Vlaamse Onderwijsraad heeft gehouden tijdens het schooljaar 2005. Ze werd voorbereid door een denkgroep van de Algemene Raad met als leden:

Sanghmitra Bhutani, Jozef Blendeman, Dany Bollens, Patrice Caremans, Jacques Perquy, Henri Duqué, Robert Hoogewijs, Axel Mathot, Wim Oyen, Jan Smets, Filip Smets, Gaby Tersago, Jan Van Damme, Luc Van den Bosch, Philippe Van Hoe, Rudy Van Renterghem, Johan Veeckman, Patrick Weyn, Paul Wille en Nele Willems.

Zeven experts verleenden hun medewerking aan deze probleemverkenning:

J.M. Waterreus, Joost Bollens, Ides Nicaise, Wim Groot, Henriëtte Maassen van den Brink, Werner Decrem en Pieter Marinus.

Verantwoordelijke uitgever

Mia Douterlungne
administrateur-generaal
Vlaamse Onderwijsraad
Leuvenseplein 4
1000 Brussel

Productie en lay-out

Garant-Uitgevers, Somersstraat 13-15, 2018 Antwerpen
D/2006/5779/20
ISBN 90-441-1931-1
NUR 842
Brussel, maart 2006

© Vlaamse Onderwijsraad & Garant-Uitgevers n.v.

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke, voorafgaande en schriftelijke toestemming van de rechthebbende en van de uitgever.

INHOUD

• Inleiding	7
• De financiering van het onderwijs in Vlaanderen <i>Wim Oyen</i>	9
• Financieringsmechanismen in het Nederlands onderwijs <i>Dr. J.M. Waterreus</i>	27
• Privaat en sociaal rendement van het onderwijs <i>Dr. Joost Bollens</i>	47
• Onderwijsfinanciering en de bevordering van sociale gelijkheid <i>Prof. dr. Ides Nicaise</i>	63
• Financiering en bekostiging van onderwijs <i>Prof. dr. Wim Groot & prof. dr. Henriëtte Maassen van den Brink</i>	81
• Alternatieve financiering van onderwijsinfrastructuur <i>Werner Decrem & Pieter Marinus</i>	95



INLEIDING

Tot voor kort liet de Vlaamse Onderwijsraad zich nauwelijks in met onderwijsfinanciering. Dit werd als een leemte ervaren, zeker nu zich de volgende jaren belangrijke hervormingen aandienen in de financiering van het onderwijs in Vlaanderen. De Vlor besloot daarom een probleemverkenning over het thema op te zetten om een beter inzicht te verwerven in de financiering van onderwijs. Wat zijn de belangrijkste financieringsmechanismen en welke effecten hebben die verschillende systemen? Hoe ziet de Vlaamse onderwijsfinanciering er uit? En welk systeem gebruikt Nederland? Welke verbanden zijn er tussen onderwijsfinanciering en gelijke onderwijskansen? Wat met het individueel en het maatschappelijk rendement?

Het doel van de probleemverkenning is ervoor te zorgen dat de leden van de Vlor met kennis van zaken kunnen reageren op de voorstellen van de overheid inzake onderwijsfinanciering. Maar bij uitbreiding is deze bundeling van kennis en inzichten natuurlijk interessant voor iedereen uit het onderwijsveld die in deze technische materie geïnteresseerd is.

Probleemverkenningen passen in de studiefunctie van de Vlor die ten dienste staat van de advies- en overlegopdracht van de onderwijsraad. Met een probleemverkenning wil de raad, met de medewerking van deskundigen, een bepaald thema uitdiepen en er verschillende dimensies van in kaart brengen.

Deze probleemverkenning bestond uit twee fases. Eerst formuleerde een denkgroep van ervaringsdeskundigen een uitgebreide vraagstelling voor een groep van deskundigen, wetenschappers of praktijkmensen. Zij schreven daarna elk vanuit hun specialisatie een bijdrage waarin ze op een aantal van de vragen ingaan. Zij brengen daarin geen origineel onderzoek, maar de schriftelijke neerslag van hun inzichten als deskundige.

Dit boek bundelt deze bijdragen. Elke deskundige spreekt in eigen naam. De Vlaamse Onderwijsraad zelf neemt in deze publicatie geen standpunten in en hij is ook op geen enkele manier gebonden door de standpunten die de deskundigen in hun bijdragen innemen.

In een eerste bijdrage wordt de financiering van het Vlaamse onderwijs toegelicht. Uit welke bronnen put de overheid de middelen en waaraan worden ze besteed. Welke verschillen zijn er per onderwijsniveau of onderwijsnet?

Een Nederlandse specialist geeft, ter vergelijking, een bondige beschrijving van de financieringsmechanismen in de verschillende sectoren van het Nederlandse onderwijssysteem. Hij schetst bijvoorbeeld de ervaringen van onze noorderburen met lumpsumfinanciering.

Het rendement van onderwijs vormt eveneens het onderwerp van een bijdrage. Welke kosten en baten zijn verbonden aan investeren in onderwijs? Wat is het rendement voor het individu en voor de maatschappij?

Hoe kunnen financiële beleidsinstrumenten in het onderwijs rechtstreeks of onrechtstreeks bijdragen aan het rechte trekken van ongelijkheden? Hoever de financiering van gelijke kansen reikt en hoe dat verloopt, is ook verbonden met de verschillende betekenissen die men aan het concept 'gelijke kansen' geeft.

Er is ook een bijdrage over de financiering van het hoger onderwijs. Daarin stellen de auteurs zich ondermeer de vraag tot op welke hoogte de financiering van hoger onderwijs uitsluitend een overheidsopdracht is, welke andere bronnen men zou kunnen aanspreken, en wat het concreet betekent als men de input of output financiert, de vraag of het aanbod.

De laatste bijdrage gaat dieper in op de mogelijkheid om de versnelde realisatie van schoolinfrastructuur te bekostigen via alternatieve financiering. De auteurs beschrijven hoe de overheid en de private sector daarvoor in een financiële constructie kunnen samenwerken.

DE FINANCIERING VAN HET ONDERWIJS IN VLAANDEREN

Wim Oyen, directeur Vlaamse Onderwijsraad

In deze bijdrage wordt het financieringssysteem van het Vlaamse onderwijs bondig toegelicht. In een eerste onderdeel worden de bronnen besproken, in het tweede onderdeel de uitgaven; telkens vanuit het oogpunt van de Vlaamse overheid. Waar noodzakelijk wordt een onderscheid gemaakt tussen de verschillende onderwijsniveaus en -netten.

1 Bronnen

Waar komen de middelen vandaan die in onderwijs worden geïnvesteerd in Vlaanderen. Ze komen in grote mate van de overheid, maar worden aangevuld met financiering uit andere bronnen.

1.1 Overheid

1.1.1 *De financieringswet*

In 1989 werd het onderwijs in ons land gecommunautariseerd. Sindsdien zijn het de Vlaamse, de Franse en de Duitse Gemeenschap die het onderwijs financieren. De middelen daarvoor krijgen ze van de federale staat. Artikel 175 van de grondwet bepaalt dat deze subsidies zijn vastgelegd door een 'bijzondere wet', namelijk de bijzondere wet van 16 januari 1989 op de financiering van de gemeenschappen. Deze regelt de toewijzing van een deel van de BTW-opbrengsten via een dotatiesysteem aan de gemeenschappen voor de financiering van hun onderwijs.

Deze wet legde de middelen voor onderwijs vast op 296 miljard frank (meer dan 7 miljard euro), het bedrag dat net voor de communautarisering op de (nationale) begroting voor onderwijs uitgetrokken werd. Dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd en aangepast aan de demografische evolutie van de bevolking tussen 3 en 18 jaar. Er is geen aanpassing aan de groei van het Bruto Binnenlands Product (BBP).

De financieringswet van 1989 bepaalt ook de verdeling van de middelen tussen de Vlaamse en de Franse Gemeenschap. (Voor de Duitse Gemeenschap geldt een bijzondere regeling). De verdeelsleutel is gebaseerd op het aantal financierbare leerlin-

gen in het gewoon basis- en secundair onderwijs in Vlaanderen en Franstalig België. Dit criterium wordt onder andere beïnvloed door factoren als de instapleeftijd in de kleuterschool, het aantal zittenblijvers, enz. Er wordt geen rekening gehouden met studenten in het hoger onderwijs en evenmin met de evolutie naar levenslang leren (bijvoorbeeld het aantal leerlingen in het onderwijs voor sociale promotie).

In 1988 kostte het Franstalig onderwijs per leerling iets meer dan het Vlaams onderwijs. Er werd een overgangperiode van 10 jaar voorzien om dit verschil weg te werken. Elk jaar van die overgangperiode werden enkele miljarden oude Belgische franken van de Franse naar de Vlaamse Gemeenschap overgeheveld.

Eind '99 is in het Sint-Elooisakkoord een nieuwe verdeling van de federale middelen overeengekomen. De verdeelsleutel houdt nu rekening met 'leerlingen' (dus niet met leerplichtigen), maar beperkt die tot de leeftijd van 6 tot 17 jaar. Hiermee verreed men de discussie over de instapleeftijd in het kleuteronderwijs en de zittenblijvers. Het gaat ook niet langer enkel om BTW-gelden maar ook om een gedeelte van de personenbelasting. De grond zelf van het financieringssysteem is hiermee echter niet gewijzigd.

1.1.2 De Vlaamse onderwijsbegroting

Naast federale middelen heeft de Vlaamse overheid echter nog andere inkomsten, zoals geïnde gewestbelastingen en eigen ontvangsten. De Vlaamse Gemeenschap bepaalt autonoom welk aandeel van de middelen aan onderwijs wordt toegewezen. In 2005 (na de eerste budgetcontrole) was dat ruim 8 miljard euro.

In de volgende tabel ziet u de evolutie van de Vlaamse onderwijsbegroting: op zichzelf, als onderdeel van de Vlaamse begroting en in verhouding tot het Bruto Regionaal Product (BRP).

Tabel 1: de Vlaamse onderwijsbegroting in verhouding tot de totale begroting en het BRP¹

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Onderwijsbudget: jaarlijkse evolutie	-	+2,2%	+3,9%	+3,1%	+1,4%	+0,1%
Onderwijsbudget / Budget Vlaamse Gemeenschap	42,1%	41,1%	41,8%	42,2%	41,5%	42,6%
Onderwijsbudget / Bruto Regionaal Product	4,3%	4,4%	4,5%	4,6%	4,5%	Niet gekend

¹ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2006), Statistisch jaarboek van het Vlaams onderwijs: schooljaar 2004-2005. Brussel: departement Onderwijs.

In de periode 2000-2005 steeg de Vlaamse onderwijsbegroting jaarlijks met gemiddeld 2,1% (rekening gehouden met de inflatie). Het aandeel van het onderwijsbudget op het BRP is gestegen van 4,3% in 2000 tot 4,5% in 2004.

Deze Vlaamse cijfers zijn moeilijk in een internationale context te vergelijken omwille van verschillende berekeningsmethoden. Zo wordt de kost van pensioenen in de meeste andere landen meegerekend bij de totale overheidsuitgaven voor onderwijs; wat in Vlaanderen niet het geval is omdat pensioenen een federale bevoegdheid is. Echter, zowel uit de OESO-berekening als uit de Eurostat-berekening blijkt dat Vlaanderen tot de Europese middelmaat behoort wat betreft de overheidsuitgaven voor onderwijs ten opzichte van het Bruto Regionaal Product (zie bijlage 1).

1.1.3 Andere overheden en derden

Naast het Gemeenschapsonderwijs dat wordt ingericht door de Vlaamse overheid, zijn er nog andere overheden die onderwijs inrichten, namelijk de steden en gemeenten en de provincies. Zij kennen dikwijls nog bijkomende eigen middelen toe aan het onderwijs dat zij organiseren. Die inbreng situeert zich vooral in het ter beschikking stellen van infrastructuur.

Niet-officiële inrichters van onderwijs (het vrij onderwijs) kunnen uiteraard ook bijkomend eigen middelen investeren. Dit gebeurt in mindere mate.

Zoals al eerder vermeld is er ook een rechtstreekse bijdrage van de federale overheid, namelijk de pensioenen van een groot deel van het onderwijspersoneel.

Tenslotte is er ook de onrechtstreekse financiering van onderwijs door de overheid. Zo kent men bepaalde voordelen toe aan (ouders van) leerlingen en studenten, zoals:

- de fiscale aftrekbaarheid van bepaalde onderwijsgebonden kosten, zoals kinderopvang op school;
- studenten jonger dan 25 jaar geven recht op kinderbijslag en belastingvermindering voor kinderen ten laste.

1.2 Privé-inbreng

Onderwijs in Vlaanderen wordt voornamelijk gefinancierd vanuit de openbare middelen: 93,3% van alle gelden voor onderwijsinstellingen komt rechtstreeks van de overheid (Eurostat-berekening op cijfers van het jaar 2001).² Ook dit is een

² Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2004), *Vlaamse onderwijsindicatoren in internationaal perspectief: editie 2004*. Brussel: departement Onderwijs.

gemiddeld cijfer in Europese context. Bij privé-inbreng kan men een onderscheid maken tussen de gebruikers van onderwijs (leerlingen, studenten en hun gezin) en het afnemend veld (bedrijfsleven, sociale partners).

1.2.1 Gebruikers

De inbreng van de gebruikers van onderwijs bestaat uit:

- inschrijvingsgelden;
- vergoedingen voor goederen en diensten zoals catering, vervoer, handboeken en facultatieve uitstappen;
- diversen, zoals een schoolfeest of tombola.

Kosteloze toegang tot onderwijs tot op het einde van de leerplicht is in België een grondwettelijk recht.³ Kosteloze toegang houdt in dat er geen inschrijvingsgeld kan worden aangerekend. Het aanrekenen van inschrijvingsgelden wordt verder door de wet beperkt. In het basisonderwijs kan het niet.⁴ De regelgeving secundair onderwijs voorziet dat er in het door de gemeenschap gefinancierde of gesubsidieerde secundair onderwijs geen direct of indirect inschrijvingsgeld kan worden gevraagd, er kan echter wel een bijdrage gevraagd worden voor didactisch materiaal en voor bepaalde activiteiten.

In internationale context is er voor het secundair onderwijs het Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten van 19 december 1966, dat ook België bindt, en dat o.m. bepaalt dat: *“het middelbaar onderwijs in zijn verschillende vormen, [...], door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs, voor eenieder beschikbaar en algemeen toegankelijk dient te worden”*.

Het beleid van de Vlaamse overheid is gericht op kosteloos basisonderwijs en kostenbeheersing in het leerplichtonderwijs. In de beleidsnota onderwijs en vorming 2005-2009 van Vlaams minister van Werk, Onderwijs en Vorming, Frank Vandembroucke is hierover de volgende tekst opgenomen:

“De kosteloosheid van het basisonderwijs is niet alleen een politieke prioriteit. Het is een recht gewaarborgd door internationale verdragen en door de Grondwet. In het regeerakkoord hebben we een duidelijk traject voor uitvoering vastgelegd. Vanaf 2007 beginnen we met de invoering van de kosteloosheid in het zesde leerjaar en dalen zo af tot in het eerste jaar kleuteronderwijs. Dit impliceert dat basisonderwijs voor ouders kosteloos moet zijn voor alles wat te maken heeft met het bereiken van de eindtermen en het nastreven van de ontwikkelingsdoelen. [...] Om budgettaire redenen, maar ook omwille van de grote verscheidenheid aan scholen en studierichtingen

³ Artikel 24 §3 van de Belgische grondwet.

⁴ Artikel 27 van het decreet basisonderwijs bepaalt dat in een door de Gemeenschap gefinancierde of gesubsidieerde basis- kleuter- of lagere school, geen direct of indirect inschrijvingsgeld kan worden gevraagd.

en de grote verschillen in behoeften voor werking en uitrusting, is kosteloosheid van het secundair onderwijs voorlopig geen haalbare kaart. We kiezen voor een tweesporenbeleid. Enerzijds zullen we zorgen voor extra financiële middelen voor het technisch en het beroepsonderwijs, anderzijds zullen we de beperking van kosten voor de ouders stimuleren.”

In het hoger onderwijs worden er in Vlaanderen inschrijvingsgelden aangerekend aan de student. Deze inschrijvingsgelden liggen laag in vergelijking met de ons omringende landen. Enkel in de Scandinavische landen ligt het gemiddelde lager dan in Vlaanderen (zie vergelijkende tabel in bijlage 2).

Ook in het volwassenenonderwijs kan men de cursisten inschrijvingsgeld vragen. Maar voor bepaalde categorieën van cursisten betaalt de overheid het inschrijvingsgeld, o.a. voor bestaansminimumtrekkers, werklozen, asielzoekers en erkende vluchtelingen.

Tenslotte is er nog het systeem van de opleidingscheques. De helft van de directe kosten (inschrijvingsgeld, cursusmateriaal, examens of tests) betaalt de overheid en de andere helft de persoon die de opleiding volgt of zijn werkgever. Indien die persoon geen diploma algemeen, beroeps- of technisch secundair onderwijs heeft, kan de privé-bijdrage ook door de overheid worden terugbetaald bij het volgen van bepaalde basisopleidingen. Ook personen zonder diploma hoger onderwijs kunnen een extra tegemoetkoming aanvragen.

1.2.2 *Het bedrijfsleven*

In beperkt mate is er ook inbreng van de bedrijfswereld, onder de vorm van reclame en sponsoring, samenwerkingsprojecten, de verkoop van diensten door de onderwijsinstelling, enz.

Wat betreft reclame en sponsoring zijn er veel mogelijkheden: een samenwerking voor de organisatie van een schoolfeest, het plaatsen van een frisdrankautomaat, het ter beschikking stellen van machines aan een technische school, enz. De instellingen kunnen hierover autonoom beslissen zolang dit verenigbaar is met de pedagogische en onderwijskundige taken en doelstellingen, en niet strijdig is met de algemene principes inzake objectiviteit, geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en onafhankelijkheid. Wat voor de ene instelling kan, is voor de andere dan weer onaanvaardbaar.

Inkomsten van de verkoop van diensten, zoals consultancy en onderzoeksprojecten, zijn courant in het hoger onderwijs. Het belang van deze bron van inkomsten neemt de laatste jaren sterk toe, zowel in België als in andere Europese landen. Financiering van het hoger onderwijs vanuit andere bronnen dan de overheid zorgt voor meer onafhankelijkheid van de instellingen, maar is een minder stabiele financieringsbron.

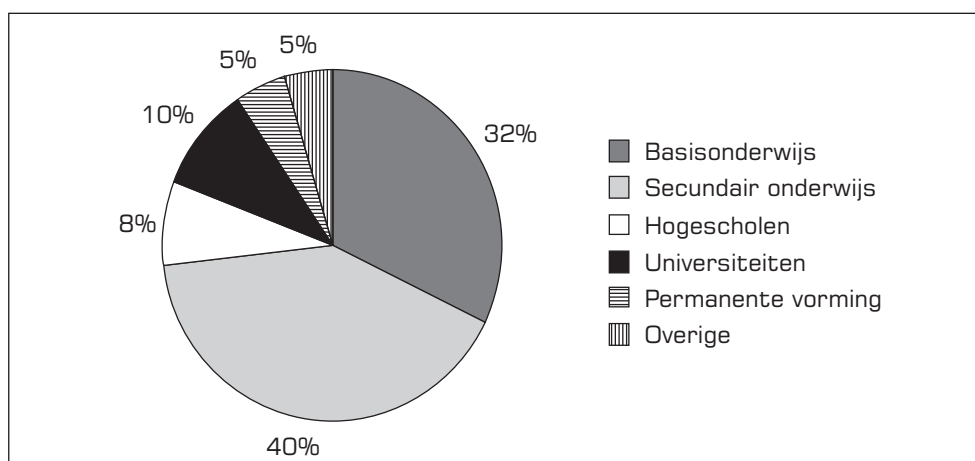
2 Uitgaven

Waarom worden nu deze middelen besteed? In dit onderdeel wordt nagegaan wat de verdeling is van de Vlaamse onderwijsbegroting over de verschillende onderwijsniveaus en wat de belangrijkste uitgavenposten zijn.

2.1 Uitgaven per onderwijsniveau⁵

Uit internationale vergelijking blijkt dat het secundair onderwijs in Vlaanderen relatief ruim bedeed is ten opzichte van de overige niveaus. De overheid heeft de laatste jaren inspanningen gedaan om deze verhouding recht te trekken, vooral ten voordele van het basisonderwijs. Deze inhaalbeweging is echter nog niet afgerond. Ook het hoger onderwijs is relatief ondergefinancierd, in het bijzonder de hogescholen waar de stijging in het studentenaantal van de laatste jaren niet is vertaald in de financiering door het gebruik van een gesloten enveloppesysteem.

Tabel 2 toont de uitgaven per student of leerling, voor elk onderwijsniveau.

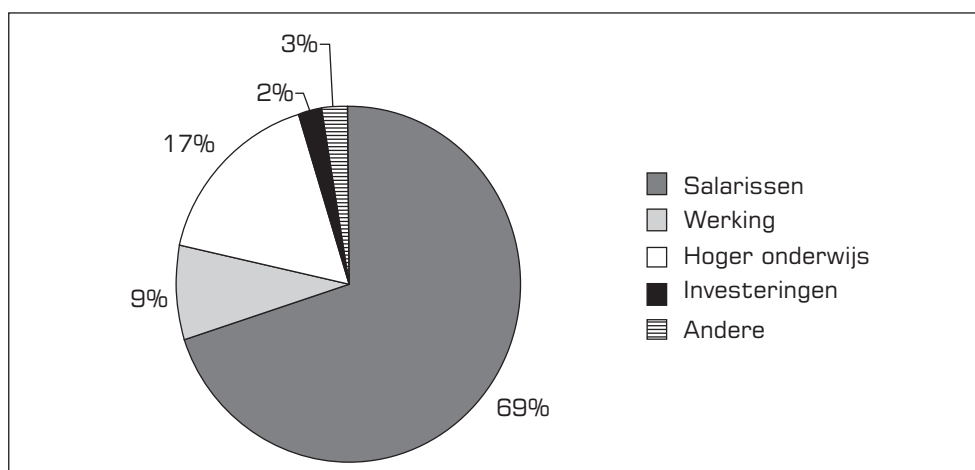


Figuur 1: Verdeling van de Vlaamse onderwijsbegroting over de onderwijsniveaus

⁵ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2006), *Statistisch jaarboek van het Vlaams onderwijs: schooljaar 2004-2005*. Brussel: departement Onderwijs.

Tabel 2: overheidsuitgaven voor onderwijs per student of leerling

Onderwijsniveau	Uitgave (in euro)
Gewoon basisonderwijs	3.691,63
Buitengewoon basisonderwijs	11.133,22
Gewoon secundair onderwijs	6.988,75
Buitengewoon secundair onderwijs	14.859,04
Hogescholenonderwijs	6.489,50
Universitair onderwijs ⁶	13.657,46
Deeltijds kunstonderwijs	1.018,61
Onderwijs voor sociale promotie ⁷	709,11



Figuur 2: Verdeling van de Vlaamse onderwijsbegroting over de uitgavenposten

Zoals men kan afleiden uit bovenstaande grafiek is onderwijs zeer arbeidsintensief: bijna 70% van de onderwijsbegroting gaat *rechtstreeks* naar de loonkost van onderwijzend en ondersteunend personeel. Het eigenlijke aandeel van de loonkost in de totale uitgaven van onderwijs ligt nog hoger, vermits de weddelast in het hoger onderwijs hier niet in rekening is genomen. De uitgaven voor hoger onderwijs zijn apart opgenomen omdat de hogescholen en universiteiten zelf de verdeling van de hen toegewezen middelen over de verschillende uitgavenposten bepalen. Het aandeel van deze post op de

- ⁶ Inclusief de kredieten voor wetenschappelijk onderzoek die op de onderwijsbegroting ingeschreven staan.
- ⁷ De kredieten bevatten overwegend loonkosten. De werking van het onderwijs voor sociale promotie wordt gefinancierd met de inschrijvingsgelden.

totale onderwijsbegroting is de laatste jaren nog gestegen en ligt in België boven het OESO-gemiddelde.

Slechts 2% van de Vlaamse onderwijsbegroting wordt gespendeerd aan infrastructuur. Dat is, in vergelijking met de ons omringende landen, een opvallend laag percentage⁸. De overheid heeft een inhaalbeweging aangekondigd voor scholenbouw in de komende decennia.

2.2 Leerplichtonderwijs

2.2.1 Financiering vs subsidiëring

Er zijn in Vlaanderen verschillende inrichters van onderwijs. Enerzijds is er het officieel onderwijs, dat omvat het Gemeenschapsonderwijs op initiatief van de Vlaamse overheid, en het gesubsidieerd officieel onderwijs, op initiatief van de provincies en de gemeenten. Anderzijds is er het gesubsidieerd vrij onderwijs, op privé-initiatief. Dit laatste, dat bijna volledig bestaat uit het katholieke onderwijs, heeft de meeste leerlingen. Het is geen openbaar onderwijs, maar is wel aan erkenning door de overheid onderhevig en wordt door de Vlaamse Gemeenschap gesubsidieerd.

Het onderscheid tussen financiering en subsidiëring is hier belangrijk. De financiering en subsidiëring van de verschillende inrichters van onderwijs is niet gelijk. Het vrij onderwijs krijgt minder werkmiddelen van de overheid dan het officieel onderwijs en ook de financiering- en subsidiëring van investeringen in infrastructuur is niet gelijk (zie verder). De huidige Vlaamse regering heeft zich geëngageerd om deze ongelijke financiering in de volgende jaren recht te trekken.

2.2.2 Personeel

In het leerplichtonderwijs geldt het zogenaamde derdebetalersysteem voor de financiering van de personeelskost: er is een financiering via lestijdenpakketten, maar de corresponderende personeelskosten worden volledig en rechtstreeks gedragen door de overheid (op enkele uitzonderingen na). Op dit systeem is kritiek omdat het de verantwoordelijkheid van de school inperkt.

Men onderscheidt in het leerplichtonderwijs vanuit financieringsoogpunt vier categorieën van personeel, namelijk (1) het bestuurspersoneel, (2) het onderwijzend personeel, (3) het 'meester-, vak- en dienstpersoneel' en (4) het administratief personeel. De financiering is verschillend voor deze categorieën in de verschillende netten.

⁸ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2004), *Vlaamse onderwijsindicatoren in internationaal perspectief: editie 2004*. Brussel: departement Onderwijs.

De Vlaamse overheid staat in voor 100% van de betaling van het *bestuurs- en onderwijzend personeel* aangeworven in het kader van het organiek omkaderingsmechanisme of in het kader van bijzondere projecten als ze beantwoorden aan de reglementaire criteria (o.a. bekwaamheidsbewijzen). Hierbij geldt het principe van gelijke verloning bij gelijke voorwaarden, voor welk net men ook werkt. Schoolbesturen kunnen eventueel bijkomend personeel aanwerven op eigen middelen, maar dit gebeurt slechts in zeer beperkte mate.

Het *meester-, vak- en dienstpersoneel* wordt in het gesubsidieerd onderwijs door de schoolbesturen zelf aangeworven en betaald uit de werkingsmiddelen. In het Gemeenschapsonderwijs worden de vastbenoemde personeelsleden rechtstreeks door de overheid betaald en de tijdelijke contractuelen door de scholengemeenschappen.

Voor het *administratieve personeel* is er een analoge regeling, maar enkel in het basisonderwijs. In het secundair onderwijs betaalt de overheid de lonen van het administratieve personeel van alle netten.

Basisonderwijs

In het basisonderwijs bestaat de omkadering uit enerzijds een lestijdenpakket dat enkel ingevuld kan worden door onderwijzend personeel en anderzijds een urenpakket voor paramedisch personeel. Hierbij wordt in elke school ook een ambt van directeur betaald (al dan niet lesvrij).

Het **lestijdenpakket** wordt berekend op basis van de regelmatig ingeschreven leerlingen op 1 februari van het voorgaande schooljaar (met uitzondering van de programmatiescholen). Het aantal leerlingen geeft recht op een aantal lestijden waarmee de school leerkrachten kan aanwerven. Een voltijdse betrekking bedraagt 24 lestijden.

De omkadering ‘onderwijzend personeel’ bestaat uit een lestijdenpakket opgebouwd uit:

- **Lestijden volgens schalen**

Deze schalen zijn niet lineair opgebouwd, dat wil zeggen dat een grote school in verhouding minder lestijden krijgt dan een kleine. De berekening van de lestijden volgens de schalen gebeurt in het kleuter- en lager onderwijs apart. Een leerling lager onderwijs genereert meer lestijden dan een kleuter. Het aantal lestijden wordt nog afgeroomd door de toepassing van een ‘aanwendingspercentage’ (ingevoerd omwille van budgettaire redenen) en een ‘omrekeningspercentage’ (enkel in het kleuteronderwijs). Het verschil tussen de toegekende lestijden en de lestijden waarop scholen in principe recht hebben, is het grootst in het kleuteronderwijs.

- **Aanvullende lestijden**

Dit zijn lestijden die toegekend worden voor een specifieke behoefte en daarvoor ook moeten worden gebruikt; zoals lestijden voor de opvang van anderstalige

nieuwkomers, gelijke onderwijskansen en lichamelijke opvoeding in het kleuteronderwijs.

- **Extra lestijden**

Deze worden toegekend in het kader van een tijdelijk project, bijvoorbeeld het project 'onderwijsvoorrang' in het buitengewoon onderwijs.

Sinds september 2001 wordt er in het gewoon kleuteronderwijs een afzonderlijk **urenpakket** voorzien voor kinderverzorgers. Dit urenpakket wordt per school berekend op basis van het aantal regelmatige kleuters op de teldag en het aantal vestigingsplaatsen van de school.

Secundair onderwijs

Elke school ontvangt jaarlijks een pakket **urenleraar** waarvan de grootte afhankelijk is van het aantal regelmatig ingeschreven leerlingen op 1 februari van het voorgaande schooljaar en van het onderwijsaanbod. Met stijgingen en dalingen van het leerlingenbestand binnen een schooljaar wordt geen rekening gehouden.

Voor levensbeschouwelijke vakken (godsdienst, zedenleer, ...) worden splitsingsnormen gehanteerd, d.w.z. een opdeling van de leerlingengroep die eenzelfde cursus volgt in een of meerdere klassen naargelang de omvang van de groep. Voor niet-levensbeschouwelijke vakken wordt met leerlingcoëfficiënten gewerkt. In functie van de onderwijsvorm en van de gekozen studierichting genereert elke leerling een bepaald aantal urenleraar. Ook hier is deze relatie niet lineair maar degressief. Het netto-urenpakket dat na deze berekening overblijft, kan de school vrij aanwenden.

2.2.3 *Werkingsmiddelen*

Bij de berekening van de werkingmiddelen wordt vertrokken van 2 aparte 'historische' budgetten, enerzijds van het Gemeenschapsonderwijs en anderzijds van het gesubsidieerd onderwijs. Deze budgetten worden jaarlijks aangepast aan de evolutie van:

- de leerlingenaantallen,
- de loonindex (60%) en de gezondheidsindex (40%).

De verdeling van deze werkingmiddelen over de scholen gebeurt in het gesubsidieerd onderwijs op basis van een gewogen leerlingenaantal. Dit gewicht hangt af van het onderwijsniveau, het onderwijstype en het studiegebied. In het gemeenschapsonderwijs worden de werkingmiddelen enerzijds verdeeld op basis van gewogen leerlingenaantallen en anderzijds op basis van oppervlakten. Hierop worden wel een aantal correcties toegepast. Een scholengroep heeft het recht een eigen verdelingsstelsel op te zetten op basis van andere criteria indien nodig.

2.2.4 Infrastructuur

Het budget voor investeringen wordt in principe om de 5 jaar verdeeld over het Gemeenschapsonderwijs en het gesubsidieerd onderwijs op basis van gewogen leerlingenaantallen en de gemiddelde schoolgrootte. Bij de weging spelen het onderwijsniveau en de onderwijsvorm een doorslaggevende rol.

In het Gemeenschapsonderwijs worden investeringsdossiers voor 100% gefinancierd. Voor grote infrastructuurwerken wordt er centraal een meerjarige prioriteitenlijst opgemaakt die de middelen verdeelt. In het gesubsidieerd onderwijs verloopt de verdeling van de middelen via de Dienst voor Infrastructuurwerken van het Gesubsidieerd Onderwijs (DIGO).⁹ Deze dienst hanteert geen prioritering maar een wachtlijst. Deze investeringsdossiers worden voor 70% gesubsidieerd in het basisonderwijs en voor 60% in het secundair onderwijs.

Er is dus, ook voor infrastructuur, een ongelijke financiering of subsidiëring tussen het Gemeenschapsonderwijs en het gesubsidieerd onderwijs. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het bij het Gemeenschapsonderwijs gaat om infrastructuur die indirect eigendom is van de Vlaamse overheid en dus over investeringen in het eigen patrimonium.

2.2.5 Studietoelagen¹⁰

Elke leerling in het secundair onderwijs kan een studietoelage aanvragen. De toekenning ervan is afhankelijk van een aantal factoren:

- nationaliteit: leerlingen met de Belgische nationaliteit kunnen een studietoelage krijgen, maar ook leerlingen met een andere nationaliteit komen in aanmerking op voorwaarde dat de ouders al een bepaalde tijd in België verblijven;
- de leerling moet leerplichtig zijn, indien dit niet het geval is, geldt er een beperking inzake het overzitten van schooljaren;
- om een studietoelage te ontvangen, mag het gezinsinkomen niet hoger zijn dan een bepaald bedrag. Dit maximum hangt af van het aantal personen ten laste en de samenstelling van de leefeenheid. Er wordt eveneens rekening gehouden met eventueel bezit van onroerend goed als vermogensindicator (met uitsluiting van een eigen woning als hoofdverblijf).

⁹ Deze dienst zal door de operatie Beter Bestuurlijk Beleid worden omgevormd tot het verzelfstandigd Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGION).

¹⁰ Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, departement Onderwijs, afdeling Studietoelagen.

2.3 Hoger onderwijs

Het hoger onderwijs wordt in Vlaanderen gefinancierd door middel van een binair systeem: er is een aparte financiering voor hogescholen en universiteiten. Het is een relatief simpel financieringssysteem dat de nadruk legt op de autonomie van de instelling: het bestuur van de instelling beslist in grote mate zelf over de besteding van de middelen, terwijl de subsidiërende overheid controleert en stuurt van op afstand.

Het huidige financieringssysteem is een overgangssysteem: vóór het academiejaar dat aanvangt in 2008 moet een nieuw financieringssysteem worden opgezet.

2.3.1 Universiteiten

De financiering van de universiteiten is geregeld in het decreet van 12 juni 1991. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen werkingsmiddelen, investeringen en sociale voorzieningen. De toelagen worden in grote mate gebaseerd op historische bedragen. De universiteiten rapporteren jaarlijks aan de Vlaamse overheid over de besteding van de middelen.

Werkingsmiddelen

Volgens het decreet bestaat de werkingstoelage van de universiteiten uit de volgende componenten:

- een forfaitair bedrag: per universiteit is een bedrag vastgelegd in absolute cijfers dat dus niet afhankelijk is van het aantal studenten;
- een bedrag voor de voortgezette academische opleidingen: dit bedrag is globaal vastgelegd en wordt verdeeld over de verschillende universiteiten op basis van het gemiddelde aantal diploma's in 'aanvullende' en 'gespecialiseerde' studies;
- aanvullende middelen, verdeeld op basis van gewogen studentenaantallen en gekoppeld aan het indienen van een 'onderwijsontwikkelingsplan' en aan de evaluatie van de uitvoering hiervan.

Deze bedragen worden jaarlijks geïndexeerd.

Investerings

Het universiteitsbestuur stelt voor een tijdvak van ten minste vijf jaar een investeringsplan vast. De investeringsdotaties worden in het decreet per universiteit vastgelegd tot en met 2006.

Sociale voorzieningen voor de studenten

Er wordt een bedrag toegekend op basis van het toegekende bedrag van 1994 en gecorrigeerd op basis van studentenaantallen. De uitbetaling is afhankelijk van de evaluatie van de studentenvoorzieningen door de Vlaamse Gemeenschap.

2.3.2 Hogescholen

Het decreet van 13 juli 1994 heeft een financieringssysteem opgezet voor de hogescholen analoog met dat van de universiteiten. De hogescholen krijgen middelen voor hun loonkost, werkingskosten en investeringen.

Werkingsmiddelen

Het decreet bepaalt het totale bedrag voor alle hogescholen samen (art. 178). Dit is een gesloten enveloppe, d.w.z. dat het bedrag niet wordt aangepast aan het aantal studenten, maar enkel aan de kost van arbeid en de consumptieprijzen. Voordat de gelden worden verdeeld over de verschillende instellingen, worden enkele kosten afgetrokken die de Vlaamse overheid nog rechtstreeks voor haar rekening neemt zoals de lonen van bepaalde personeelsleden. Het aandeel van de verschillende instellingen in de financiering werd vroeger berekend op basis van, onder andere studentenaantallen, maar is intussen bevroren.

Investerings

Het decreet bepaalt het bedrag dat wordt toegekend aan de verschillende groepen van hogescholen (Vlaamse autonome hogescholen, gesubsidieerde officiële hogescholen en gesubsidieerde vrije hogescholen). De toegekende middelen worden onder de instellingen verdeeld door zogenaamde 'investeringsdiensten', zoals de Investeringsdienst voor de Vlaamse Autonome Hogescholen (IVAH).

In de schoot van de associatie wordt een advies gegeven over de meerjarenplanning en over de besteding van de investeringsmiddelen. Om voor de financiering van de investeringen in aanmerking te komen moet de hogeschool voldoen aan een minimum studentenaantal en onroerend goed bezitten. Er wordt eveneens decretaal een maximale kostprijs per vierkante meter vastgelegd voor de aankoop van vastgoed.

Sociale voorzieningen

Iedere hogeschool richt een vzw op voor het beheer van haar sociale voorzieningen. De sociale toelagen worden toegekend aan deze vzw's. Voor de berekening van dit bedrag wordt rekening gehouden met het aantal financierbare studenten op 1

februari van het voorgaande begrotingsjaar en met de index van de consumptieprijzen. De uitbetaling is afhankelijk van de evaluatie van de studentenvoorzieningen door de Vlaamse Gemeenschap.

2.3.3 Studiefinanciering¹¹

Het systeem van studiefinanciering in Vlaanderen is een belangrijk instrument voor het realiseren van gelijke toegang tot hoger onderwijs. Alle studenten kunnen een studiefinanciering aanvragen, de toekenning ervan is onderworpen aan een aantal criteria:

- De aanvrager moet de Belgische nationaliteit hebben (er zijn bepaalde uitzonderingen, zoals asielzoekers en buitenlanders met een permanente verblijfsvergunning);
- De instelling en de opleiding moeten aan een aantal (erkenning)voorwaarden voldoen;
- Om in aanmerking te komen voor studiefinanciering, moet je een opleiding volgen met het oog op het behalen van een diploma. Met het decreet op de flexibilisering van het hoger onderwijs worden verschillende soorten van overeenkomsten mogelijk, nl. het diplomacontract, het creditcontract en het examencontract. Enkel als je een diplomacontract afsluit (= met het oog op het behalen van een diploma), kom je in aanmerking voor studiefinanciering.

In het kader van levenslang leren heeft iedereen recht op een studiefinancieringskrediet dat bestaat uit:

- twee bachelorkredieten;
- één masterkrediet;
- één jokerkrediet;
- één krediet voor het volgen van een voorbereidingsprogramma;
- één krediet voor het volgen van een schakelprogramma;
- één krediet voor het volgen van een lerarenopleiding als vervolgopleiding.

De grootte van de studiefinanciering is, behalve van het aantal studiepunten dat de opleiding telt, ook afhankelijk van de volgende factoren:

- de samenstelling van de leefeenheid (aantal personen ten laste);
- het inkomen van de leefeenheid twee jaar vóór het huidige academiejaar (dit is het recentste jaar waarvoor een aanslagbiljet beschikbaar is), er zijn maximumgrenzen vastgelegd afhankelijk van de samenstelling van de leefeenheid;

¹¹Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, Afdeling Studietoelagen.

- het kadastraal inkomen: er wordt dus ook rekening gehouden met eventueel bezit van onroerend goed als vermogensindicator. Hierbij wordt geen rekening gehouden met een eigen woning (hoofdverblijf).

2.4 Volwassenenonderwijs

Het volwassenenonderwijs tenslotte bestaat uit het onderwijs voor sociale promotie, de basiseducatie en Begeleid Individueel Studeren (BIS). BIS wordt georganiseerd en rechtstreeks gefinancierd door het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Voor sommige modules wordt ook inschrijvingsgeld gevraagd aan de student.

Onderwijs voor sociale promotie (OSP)

In het OSP betaalt de overheid rechtstreeks de lonen van het personeel van de centra voor volwassenenonderwijs (CVO). De toekenning gebeurt op basis van het aantal *lesurencursist* dat een bepaald CVO heeft, m.a.w. de som van het aantal uren dat aan alle cursisten les wordt gegeven. Jaarlijks wordt aan elk CVO een bepaald aantal leraarsuren toegekend. Die leraarsuren kunnen de CVO's vrij aanwenden binnen de studiegebieden waarvoor ze erkend zijn. Ook de grootte van de omkadering (directie en administratieve ondersteuning) is afhankelijk van de *lesurencursist* van het CVO.

De werkmiddelen van de CVO's worden volledig gehaald uit inschrijvingsgelden van de cursisten en andere inkomsten, bijvoorbeeld de verkoop van boeken.

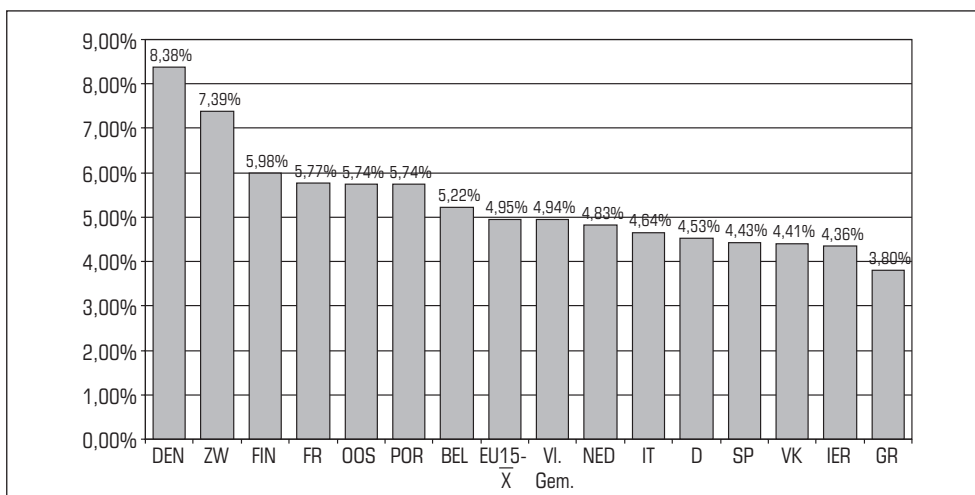
Voor de financiering van de infrastructuur wordt eveneens geen toelage voorzien door de overheid. Het algemene uitgangspunt is dat men gebruik maakt van de infrastructuur van het voltijds onderwijs. In grote mate is dit ook zo, al hebben enkele CVO's eigen infrastructuur.

Basiseducatie

Basiseducatie is een onderwijsvoorziening waarin een geheel van specifieke opleidingen wordt aangeboden in aansluiting op of binnen bestaande studiegebieden in het volwassenenonderwijs. Basiseducatie heeft tot doel cursisten de competenties te laten verwerven die nodig zijn om maatschappelijk te functioneren en om verdere opleiding of vorming te volgen. Het niveau van de basiseducatie is vergelijkbaar met het niveau van basisonderwijs en secundair onderwijs van de eerste graad.

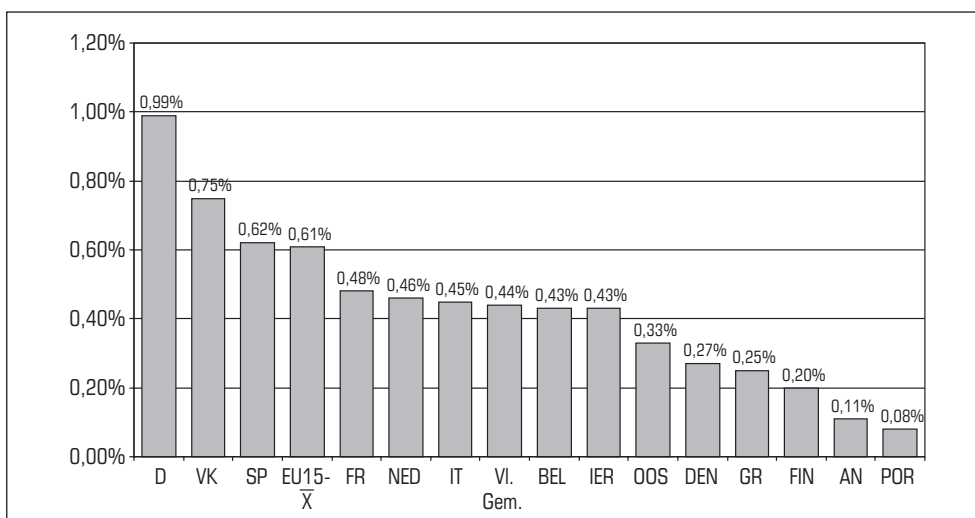
De basiseducatie kent een systeem van enveloppefinanciering. Elk van de erkende centra voor basiseducatie (CBE) krijgt een bepaald aantal deelnemersuren toegewezen en ontvangt op basis daarvan jaarlijks een globaal bedrag waarmee het zowel de lonen van lesgevers en ander personeel als organisatiekosten moet zien te betalen.

Bijlage 1: internationale vergelijking van de uitgaven aan onderwijs¹²



Figuur 3: Publieke uitgaven voor onderwijs als percentage van het BBP, volgens de Eurostat-berekening (2000)

Noot: De pensioenuitgaven zitten niet in de Vlaamse en Belgische gegevens vervat.



Figuur 4: Private uitgaven voor onderwijsinstellingen als percentage van het BBP, volgens de Eurostat-berekening – internationale vergelijking (2000)

¹² Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2003), *Vlaamse onderwijsindicatoren in internationaal perspectief: editie 2003*. Brussel: departement Onderwijs.

Bijlage 2: inschrijvingsgelden in het hoger onderwijs: internationale vergelijking¹³

Country	Type/sector of higher education	Public institutions		Private institutions	
		Minimum	Maximum	Minimum	Maximum
Austria	Fachhochschule (Ba). Universität (Ba/Ma)	726	726		
Denmark	Ba/Ma	0	0		
Finland	Ba/Ma	51	86		
Flanders (Belgium)	Higher vocational education (Bachelor) University (Ba/Ma)	50 80	406 660		
France	Université (Ba) Université (Ma) Grandes Ecoles	104	800	1.400	5.600
Germany	Universität (Ba/Ma)/Fachhochschule (Ba)	"Studentenbeitrag" ±50			
Ireland	University, college	670	670		
Netherlands	'Hogeschool' (higher vocational education; Ba) University (Ba/Ma) Part-time and 'slow lane' students (unis/hogeschool) MBA programs	1.302 1.302 1.302	1.302 1.302 2.605	1.585 4.500	2.950 5.210 24.000
England & Wales	Bachelor (UK/EU students) Bachelor (non-EU students) Master, taught MA (UK/EU students) Master, research (UK/EU students) Master (non-EU students) MBA programs	1.500 4.860 3.00 3.910 7.880	1.500 12.810 4.500 4.640 12.920	average: 14.290	
Scotland	Bachelor	graduate endowment: 2840			
Spain	University	500	880		
Sweden	Ba/Ma	Union fee: 30			
Australia	Bachelor (Australian students) Humanities, social sciences, education, nursing, arts Economics, natural sciences, engineering, math., IT Medicine, law Bachelor (fee-paying Australian students) Bachelor (overseas students) Master (course work Ma: Australian students) Master (research Ma: Australian students)	HECS rates: 2.076 2.957 3.461		4.500-12.500 7.200-14.400 3.500-6.800 HECS rates	
New Zealand	University (Ba)	average: 1.720 (depending on institution)		average: 2.400 (depending on program)	
United States	University (Bachelor, 4-year) University (Ma) University (first professional degree in Law) University (first prof. degree in Medicine)	average 2.890 3.500 6.670 9.980	min-max 1.260- 6.930	average 16.650 12.030 18.160 23.740	min-max 13.620- 21.870

(Prijzen van academiejaar 2000-2001)

¹³ Jongbloed, B. (2004), *Funding higher education: options, trade-offs and dilemmas*. CHEPS, University of Twente.

■ Bibliografie

Jongbloed, B. (2004), *Funding higher education: options, trade-offs and dilemmas*. Twente: CHEPS, University of Twente.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2003), *Vlaamse onderwijsindicatoren in internationaal perspectief: editie 2003*. Brussel: departement Onderwijs.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2004), *Statistisch jaarboek van het Vlaams onderwijs: schooljaar 2003-2004*. Brussel: departement Onderwijs.

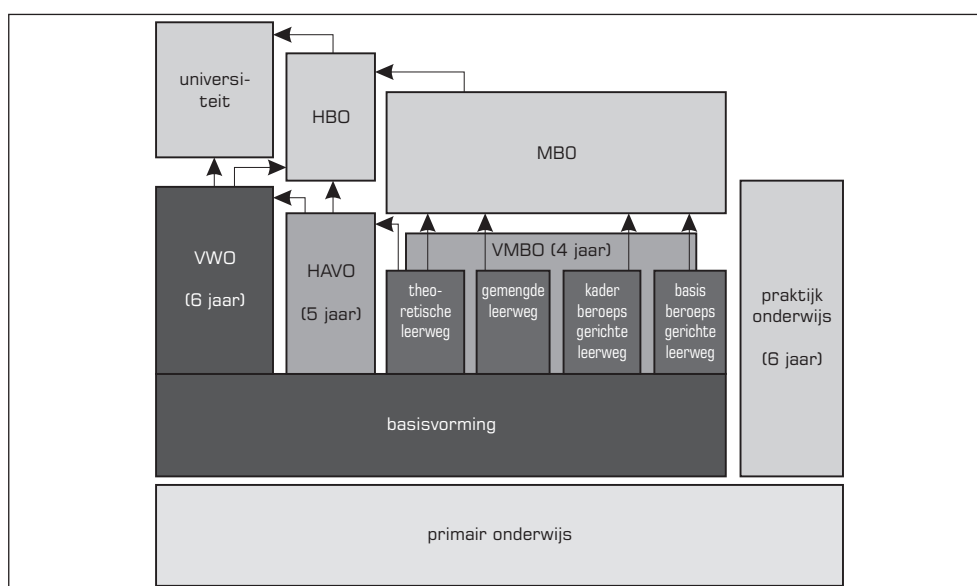
OECD (2004), *Education at a glance: oecd indicators 2004*. [S.l.]: OECD.

FINANCIERINGSMECHANISMEN IN HET NEDERLANDS ONDERWIJS

Dr. J.M. Waterreus, stafmedewerker Onderwijsraad, Nederland

1 Inleiding

Deze bijdrage¹ omvat een beknopte beschrijving van de belangrijkste financieringsmechanismen in de verschillende sectoren van het Nederlands onderwijs: primair en voortgezet onderwijs (paragraaf 2), beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (paragraaf 3) en hoger onderwijs (paragraaf 4). Bij de bespreking van de bekostigingsmechanismen komen de gehanteerde criteria aan bod en de mogelijke effecten op zaken als efficiëntie, keuzevrijheid, toegankelijkheid, innovatie, etc. Daarbij zal speciale aandacht worden besteed aan recente (positieve en negatieve) Nederlandse ervaringen met financieringsmechanismen, waar Vlaanderen mogelijk van kan leren.



Figuur 1: Overzicht van het Nederlandse onderwijsstelsel

Bron: www.minocw.nl

¹ Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.

2 Primair en voortgezet onderwijs

2.1 Lumpsumbekostiging op basis van leerlingaantal

In het voortgezet onderwijs (VO) en vanaf augustus 2006 ook in het primair onderwijs (PO) ontvangen scholen een lumpsumbudget op basis van het aantal leerlingen (in oktober van het voorgaande schooljaar) (Van Woelderen, 2004). Voorheen hadden scholen op basis van het leerlingaantal recht op een aantal fulltime equivalenten (fte) personeel dat volledig werd betaald door het ministerie. Bij de overgang naar het nieuwe financieringsmechanisme is daarom een leeftijdscorrectie gehanteerd om scholen met een relatief oud (en daarmee duur) personeelsbestand financieel te compenseren. Deze compensatie wordt echter geleidelijk afgebouwd.

De rechtstreekse koppeling van de bekostiging aan het aantal leerlingen, in combinatie met de vrijheid van schoolkeuze zorgt ervoor dat indirect sprake is van een vorm van vraagsturing.

Deze wijze van bekostiging vergroot de concurrentie tussen scholen bij de werving van leerlingen. Dit heeft naar verwachting positieve effecten op de efficiëntie. Scholen hebben een prikkel om hun kwaliteit te verbeteren en zodoende (extra) leerlingen aan te trekken. Om leerlingen te werven profileren scholen zich bijvoorbeeld met speciale programma's op het terrein van sport, cultuur of techniek. Op die manier zorgt deze profileringsdrang automatisch voor onderwijsvernieuwing.

Anderzijds is in reactie op de lumpsumbekostiging ook een tendens zichtbaar van bestuurlijke schaalvergroting, om juist de concurrentie en de daarmee gepaard gaande onzekerheid over de toekomstige bekostiging in te dammen. De organisatorische schaalgrootte blijft in veel gevallen beperkt; de bestuurlijke schaalvergroting heeft in de eerste plaats betrekking op zaken als administratie en personeelsbeleid. De toewijzing van huisvesting is bovendien nog in handen van de lokale overheid. Ook bestaat soms de mogelijkheid om voor nevenvestigingen extra bekostiging te ontvangen (de zogenaamde *vaste voet*). Wel moeten scholen een bepaald minimum aantal leerlingen hebben om bekostigd te blijven, de zogenaamde *opheffingsnorm*. Deze ligt wel een stuk lager dan de stichtingsnorm en is bovendien gerelateerd aan de bevolkingsdichtheid, om het voortbestaan van kleine scholen (in het primair onderwijs) op het platteland te garanderen.

Ook in de internationale literatuur zijn aanwijzingen te vinden voor positieve effecten van schoolkeuzevrijheid. Zo laat een evaluatie van de invoering van schoolkeuzevrijheid in Zweden in 1992 zien dat dit heeft geleid tot verbeterde resultaten op openbare scholen (Björklund e.a., 2004). Dit bevestigt eerdere bevindingen dat concurrentie tussen scholen de kwaliteit van het onderwijs bevordert. Ook Woessman (2003) vindt een positief effect van concurrentie tussen openbaar onderwijs en (publiek gefinancierde) private scholen op de onderwijskwaliteit. Hij consta-

teert dat wis- en natuurkundeprestaties van middelbare scholieren hoger zijn in landen waar dergelijke concurrentie bestaat. Eerder wees Bishop (1996) al op de schoolkeuzevrijheid als mogelijke verklaring voor de relatief goede prestaties in wis- en natuurkunde van het Nederlandse onderwijs in vergelijking met de Verenigde Staten. De keuzevrijheid van ouders bevordert de concurrentie tussen scholen en daarmee de onderwijskwaliteit. De concurrentie geeft scholen een extra prikkel om goed te presteren, zodat de school genoeg leerlingen blijft trekken.

Een kanttekening hierbij is wel dat scholen niet automatisch de juiste prikkels hoeven te hebben om de kwaliteit echt te verbeteren. In de eerste plaats bestaat het risico dat de profilering van scholen zich vooral richt op populaire extra activiteiten in plaats van op onderwijskwaliteit. Ouders en leerlingen kunnen uit de schoolgids en andere informatie vaak makkelijker opmaken welke vakken en extra activiteiten een school aanbiedt dan wat de kwaliteit van het onderwijs is. Ook de indicatoren van de schoolkwaliteit zoals die sinds enkele jaren door de Inspectie worden gepubliceerd middels de kwaliteitskaart, kennen de nodige beperkingen.

Zo laten de prestatieranglijsten van Nederlandse middelbare scholen, zoals die worden gemaakt door de Onderwijsinspectie, een opvallende variatie zien tussen 1999 en 2001. Hoewel te verwachten valt dat de kwaliteit van scholen op korte termijn redelijk stabiel is, hebben de kwaliteitsscores veel weg van een loterij. Scholen die het ene jaar op een indicator bij de beste 10% scoren kunnen het volgende jaar op dezelfde indicator plotseling tot de slechtste 10% behoren en omgekeerd. Enerzijds zijn de verschillen tussen 'netto' schoolprestaties (schoolprestaties gecorrigeerd voor de achtergrondkenmerken van leerlingen) dermate klein dat grote verschuivingen kunnen optreden van het ene op het andere jaar als gevolg van minimale veranderingen in prestaties. Anderzijds is de gehanteerde correctiemethode voor achtergrondkenmerken vrij grof, waarschijnlijk in het voor- of nadeel van sommige scholen. Bovendien kunnen scholen ook deels hun prestaties beïnvloeden door leerlingen te selecteren en te verschuiven tussen verschillende schooltypes. Kwaliteitsindicatoren verschaffen scholen dus waarschijnlijk wel prikkels, maar niet noodzakelijkerwijs de juiste prikkels (Waterreus, 2003).

Sinds kort baseert de Onderwijsinspectie de kwaliteitskaartindicatoren op het gemiddelde van de scores in drie opeenvolgende jaren om grote fluctuaties te voorkomen. Het risico van structurele onder- of overschatting van bepaalde schoolprestaties als gevolg van selectie van een bepaald type leerlingen is daarmee echter nog niet uitgesloten.

Het feit dat onderwijsprestaties lastig te meten zijn, heeft te maken met de bijzonderheden van het onderwijs als productieproces. Om de bijdrage van de school aan de leerlingprestaties te meten, volstaat het niet om te kijken naar de toegevoegde waarde vanaf het moment dat een leerling de school betreedt. De vooruitgang in leerprestaties wordt namelijk niet alleen bepaald door de school

maar ook door de directe omgeving van de leerling zoals vrienden en familie. De meeste scholen hebben bovendien weinig grip op de buitenschoolse activiteiten van hun leerlingen.

Zelfs datgene wat in de school gebeurt, is maar ten dele een directe verdienste van de docent; medeleerlingen zijn ook van grote invloed. Door leerlingen te selecteren kan een instelling een grote invloed uitoefenen op de schoolprestaties. Vanuit het (bekostigings)oogpunt van de overheid is het echter de vraag in hoeverre de overheid selectie (en de mogelijk bijbehorende uitval) als schoolprestatie zal beschouwen. Om lastige leerlingen aan een diploma te helpen, moet een school waarschijnlijk een veel grotere inspanning leveren. Voor ouders maakt het daarentegen weinig uit in hoeverre hun kind leert van de docent (inspanningen van de school) of vooral baat heeft van goede medeleerlingen (selectie). Daarnaast bestaat nog het probleem dat de gemeten prestaties zich vaak beperken tot testresultaten in taal en rekenen, terwijl andere belangrijke vaardigheden buiten beschouwing blijven. Dergelijke meetproblemen zorgen ervoor dat het relateren van bekostiging en beloning aan prestaties in alle sectoren van het onderwijs problematisch is.

2.2 Extra bekostiging van achterstandsleerlingen

In het VO, maar met name in het PO, ontvangen scholen extra middelen voor achterstandsleerlingen. In het PO wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen de volgende categorieën leerlingen die voor extra bekostiging in aanmerking komen:

- 0.25 leerlingen: autochtone kinderen van laag opgeleide ouders, die 25% extra bekostiging ontvangen
- 0.40 leerlingen: schipperskinderen, 40% extra bekostiging
- 0.70 leerlingen: woonwagen- en zigeunerkinderen, 70% extra bekostiging
- 0.90 leerlingen: allochtone kinderen van laag opgeleide ouders, 90% extra bekostiging

Om in aanmerking te komen voor extra bekostiging geldt echter een drempel van 9% (wat neerkomt op 10% 0.90 leerlingen of 36% 0.25 leerlingen). Dit betekent dat scholen met autochtone achterstandsleerlingen bijvoorbeeld niet zo snel in aanmerking komen voor extra bekostiging, terwijl ze wel worden geconfronteerd met de bijbehorende problematiek. In eerdere adviezen heeft de Onderwijsraad (2001, 2002) geadviseerd om de drempel van 9% weg te halen, zodat elke leerling telt. Dit maakt het bovendien aantrekkelijker voor witte scholen om allochtone achterstandsleerlingen op te nemen. Daarnaast heeft de raad ook voorgesteld om vanaf een bepaald aantal achterstandsleerlingen minder extra middelen per leerling toe te kennen. Dit berust op de veronderstelling dat de extra kosten die verbonden zijn aan achterstandsleerlingen, op een gegeven moment afnemen. In dat geval krijgt een school met 80% achterstandsleerlingen bijvoorbeeld anderhalf keer

zoveel middelen als een school met 40% achterstandsleerlingen, in plaats van twee keer zo veel. De gevolgen voor de etnische samenstelling van scholen zullen naar verwachting beperkt zijn; wel vindt (bij budgetneutraliteit) een herverdeling van middelen plaats van scholen met veel achterstandsleerlingen naar scholen met weinig achterstandsleerlingen. Dit maakt het voor zwarte scholen relatief aantrekkelijker om te verwittten (in dat geval verliezen ze minder middelen dan in de huidige situatie) en het maakt het voor witte scholen iets aantrekkelijker om te mengen. Het is wel de vraag of scholen in veel gevallen ook de mogelijkheid hebben om hun leerlingenpopulatie daadwerkelijk aan te passen.

In lijn met het advies *Wat 't zwaarst weegt* van de Onderwijsraad (2001) heeft het kabinet voorgesteld om de toekenning van gewichten voor de verdeling van onderwijsachterstandsgelden aan te passen. Het is de bedoeling om de gewichten beter te laten aansluiten bij de werkelijke achterstanden door etniciteit als criterium te laten vervallen en de gewichten sterker te koppelen aan het opleidingsniveau van de ouders. Daarbij zijn de volgende gewichten gesuggereerd: 0,3 (voor ouders met maximaal lbo/vbo-niveau), 1,2 (voor ouders met maximaal basisonderwijs) en 2,4 (voor extra grote taalachterstand gebleken op basis van individuele toetsing).

In het voortgezet onderwijs zijn in veel beperktere mate extra middelen beschikbaar voor culturele minderheden, via de regeling 'aanvullende personele bekostiging culturele minderheidsgroepen en anderstalige leerlingen' (CUMI-VO-regeling). Deze zal binnenkort echter worden omgevormd tot een *'Leerplus arrangement'* (TK 2003-2004, Aanpak onderwijsachterstanden, 27 020, nr. 39). De huidige CUMI-regeling verstrekt extra middelen aan scholen met nieuwkomers, allochtone leerlingen die tussen 1 en 8 jaar in Nederland zijn. In 2003 ging het om 26.407 leerlingen of 3% van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs. In het Leerplus arrangement zal het aantal allochtone nieuwkomers niet langer het enige criterium zijn. Het is de bedoeling dat de middelen worden ingezet op scholen waar veel achterstandsproblemen samenkomen, met name op VMBO-scholen in de grote steden. De regeling moet echter nog nader worden uitgewerkt. Overigens gelden ook aparte bekostigingstarieven voor de verschillende schoolsoorten in het VO, zodat extra zorg voor achterstandsleerlingen kan worden geboden via het Leerwegondersteunend onderwijs (LWOO) en de Beroepsbegeleidende leerweg (BBL) in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (VMBO).

De achterstandsmiddelen maken het mogelijk om te werken met kleinere klassen en om gespecialiseerde docenten zoals 'remedial teachers' in te zetten. Deze gerichte inzet van achterstandsmiddelen lijken een doelmatige manier om leerachterstanden te bestrijden. Het meten van de precieze effecten van achterstandsbeleid is lastig, omdat meestal niet duidelijk is hoe de situatie zou zijn zonder de maatregelen in kwestie. Zo krijgen basisscholen met veel allochtone achterstandsleerlingen bijna twee keer zoveel extra middelen, maar is het onduidelijk wat de

effecten daarvan zijn. Recent hebben Leuven e.a. (2003) een studie gedaan die enig zicht geeft op marginale effecten. Hierin zijn scholen met een vrijwel identieke populatie (rond de 70% achterstandsleerlingen) met elkaar vergeleken. Maar waarvan sommige wel en andere niet in aanmerking kwamen voor een eenmalige kleine extra subsidie (bovenop de reguliere onderwijsachterstandsgelden) om bepaalde achterstandsaspecten te verhelpen. In deze studie werd geen effect van deze additionele subsidie op de leerprestaties gevonden. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat deze categorie scholen reeds beschikt over voldoende (reguliere) extra middelen. Het is denkbaar dat de inzet van additionele middelen wel effect sorteert op meer gemengde scholen, die in het kader van de gewichtenregeling over minder extra middelen beschikken.

2.3 Bekostiging onderwijshuisvesting (via de gemeente)

De bekostiging van de onderwijshuisvesting loopt vooralsnog via de lokale overheid. Gemeenten ontvangen de middelen daarvoor van de centrale overheid en zorgen voor de toewijzing van gebouwen en de financiering van eventuele nieuwbouw. De middelen voor het onderhoud van de gebouwen zijn in het VO overigens wel verder gedecentraliseerd naar de scholen.

Over de effecten van deze wijze van huisvestingsbekostiging is weinig bekend. Wel is bekend dat er grote verschillen bestaan in de mate waarin gemeenten in onderwijshuisvesting investeren. Het bedrag voor onderwijshuisvesting dat gemeenten ontvangen van het rijk maakt ook deel uit van een lumpsumbudget (gebaseerd op de bevolkingssamenstelling), zodat gemeenten zelf kunnen bepalen of zij meer of minder in huisvesting investeren (Onderwijsraad, 2004). Sommige gemeenten hebben bovendien relatief meer scholen (bijvoorbeeld met een regiofunctie) binnen hun grenzen, waardoor ze genoodzaakt zijn om meer aan huisvesting te besteden. Veel gemeenten gaan bij de toewijzing van schoolgebouwen uit van een standaard huisvestingsverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), die indicatie geeft van het aantal vierkante meters waar scholen recht op hebben.

Vanwege de beperkte prikkel die gemeenten hebben om in onderwijshuisvesting te investeren, pleiten besturenorganisaties ervoor om alle huisvestingsmiddelen door te decentraliseren naar de scholen zodat zij zelf in nieuwe gebouwen kunnen investeren. Gegeven de grote investeringen die met nieuwbouw gepaard gaan, valt te verwachten dat een eventuele doordecentralisatie van de huisvestingsmiddelen in het VO en PO leidt tot verdere bestuurlijke schaalvergroting. Bij sommigen bestaat de vrees dat dit ook leidt tot fysieke schaalvergroting (unilocaties) terwijl gemeenten in de huidige situatie meer invloed kunnen uitoefenen op de locatie en schaal van nieuwe onderwijshuisvesting.

In de sector beroepsonderwijs en volwassenenonderwijs (BVE-sector) en het hoger onderwijs dragen de instellingen reeds de volledige verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting. Voor deze instellingen is het vaak lucratief om gebouwen op centrale dure locaties te verkopen en te vervangen door nieuwbouw op een meer perifere locatie. Enerzijds kan dit leiden tot schaalvergroting, anderzijds biedt nieuwbouw vaak betere mogelijkheden om te werken met verschillende onderwijsvormen. Daarnaast kiezen instellingen in de meeste gevallen voor locaties die goed bereikbaar zijn per openbaar vervoer.

2.4 Eigen bijdrage deelnemers/ouders

Openbaar en bijzonder onderwijs worden in principe allebei volledig publiek bekostigd. Dit wil zeggen dat scholen geacht worden het onderwijsprogramma met dit budget uit te voeren. Gedurende de leerplicht blijft de eigen bijdrage van ouders en leerlingen beperkt tot de aanschafkosten van schoolboeken en eventuele andere schoolspullen. Veel scholen kennen echter een boekenfonds waar boeken gehuurd kunnen worden. Vanaf 16-jarige leeftijd (na de leerplicht) zijn leerlingen in het voortgezet en beroepsonderwijs 950 euro lesgeld per jaar verschuldigd.² Het kabinet overweegt echter om dit voor 16- en 17-jarigen af te schaffen. Daarnaast vragen de meeste scholen aan alle leerlingen een (vrijwillige) ouderbijdrage, deze is echter bedoeld voor activiteiten buiten het curriculum zoals schoolreisjes en dergelijke. Ook maken veel scholen gebruik van sponsoring, bijvoorbeeld van frisdrankautomaten.

2.5 Particulier onderwijs

Daarnaast is er een kleine groep van circa 50 particuliere scholen die volledig door ouders worden bekostigd. De helft van deze scholen heeft echter minder dan 5 leerlingen, zodat het in totaal slechts gaat om een paar honderd leerlingen (Verhij e.a., 2005). Dit aantal lijkt de laatste jaren echter sterk te groeien, bijvoorbeeld door de toenemende populariteit van Iederwijs-scholen. Vanwege de geringe omvang van het particulier onderwijs zal niet nader op de financiering van deze scholen worden ingegaan.

² Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 2005, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, VIII, nr. 2.

3 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

3.1 Lumpsumbekostiging

Het lumpsum exploitatiebudget van de Regionale Opleidingscentra (ROC's),³ circa 85% van het totale budget, is gebaseerd op het aantal leerlingen (80%) en het aantal diploma's (20%) van twee jaar voordien. Dit wordt aangevuld door een budget voor voorbereidende en ondersteunende activiteiten (5% van het totaal) dat afhangt van het aantal leerlingen op niveau 1 en 2. De hoogte van deze twee budgetten bepaalt vervolgens de bekostiging van de huisvesting, die 10% van het totaalbudget beslaat.

Daarnaast ontvangen ROC's ook nog middelen voor inburgeringscursussen (naar het aantal inschrijvingen) en volwasseneneducatie (op basis van het aantal volwassen inwoners, het aandeel allochtonen en het aandeel met een onderwijsachterstand) (Van Woelderens, 2004). Het is echter de bedoeling dat gemeenten de inburgeringscursussen vrij gaan aanbesteden, zodat ROC's met andere instellingen moeten gaan concurreren. Het is dus de bedoeling dat ROC's hun huidige monopoliepositie bij het aanbieden van inburgeringscursussen binnenkort kwijtraken.

De lumpsumfinanciering maakt het mogelijk voor ROC's om beter in te spelen op lokale behoeften en eigen financiële keuzes te maken. Het valt te verwachten dat dit de efficiëntie veelal ten goede zal komen. Het kan er echter ook toe leiden dat politieke besluiten soms onbedoelde consequenties hebben; de geplande vrije aanbesteding van inburgeringscursussen kan op korte termijn bijvoorbeeld leiden tot forse bezuinigingen bij ROC's. Het valt te verwachten dat deze bezuinigingen in dat geval ook consequenties hebben voor het middelbaar beroepsonderwijs (zie bijv. Onderwijsraad, 2005), bijvoorbeeld doordat tijdelijke contracten niet verlengd kunnen worden.

Voordeel van de bekostiging die zowel gebaseerd is op het aantal deelnemers als het aantal geslaagden is dat instellingen een prikkel hebben om deelnemers naar een diploma te helpen. Een risico van deze prikkel is dat instellingen deelnemers te makkelijk aan een diploma helpen, zoals de ervaringen met de HBO-fraude hebben laten zien. De bespreking van de financieringsmechanismen in het hoger onderwijs in de volgende paragraaf zal hier nader op in gaan.

3.2 Fiscale faciliteit leerlingwezen

Om te stimuleren dat werkgevers leerlingen opleiden in het kader van het leerlingwezen, heeft de overheid in 1996 de fiscale faciliteit leerlingwezen in het leven

³ Vanaf 1996 zijn vrijwel alle mbo-instellingen opgegaan in ROC's, waarvan er na verdere fusies nu 41 over zijn. Daarnaast bestaan nog 13 kleine vakinstellingen (Ministerie van OCW, 2004a).

geroepen. Werkgevers mogen voor elke leerling die zij in dienst hebben jaarlijks een bedrag van de belasting aftrekken. Voorwaarde is dat de leerlingen voltijds in dienst zijn bij het bedrijf; waarbij zij een dag in de week naar school gaan en niet meer dan 130% van het minimumloon verdienen. De eerste deelnamecijfers aan het leerlingwezen leken aan te geven dat de regeling zou hebben bijgedragen aan een lichte stijging van het aantal deelnemers, terwijl in de voorgaande jaren sprake was van een dalende trend (Waterreus, 1999). De precieze effecten zijn echter lastig te meten omdat de conjunctuur een grote rol speelt bij de animo voor het leerlingwezen. In tijden van schaarste aan personeel zijn werkgevers eerder bereid om leerlingen op te leiden dan wanneer voldoende arbeidsaanbod beschikbaar is. In ieder geval is het financieel aantrekkelijker om leerlingplaatsen te creëren.

3.3 Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen

Naar aanleiding van de toegenomen behoefte aan voortdurende bijscholing van werknemers ('een leven lang leren') zijn sinds 1980 in veel centrale arbeidsovereenkomsten (CAO's) op bedrijfstakniveau scholingsafspraken gemaakt. Als gevolg hiervan zijn in veel bedrijfstakken Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen (O&O-fondsen) opgericht, met als doel het verevenen van scholingskosten tussen bedrijven. Alle werkgevers in een sector dragen verplicht bij aan het fonds van de sector via een jaarlijkse heffing, meestal een in de CAO afgesproken percentage van de loonsom. Werkgevers die hun werknemers een bijscholingscursus laten volgen, kunnen vervolgens een beroep doen op een subsidie uit het fonds. Op die manier betalen alle bedrijven in de bedrijfstak mee aan scholing, ook wanneer niet alle werkgevers dezelfde scholingsinspanningen verrichten. Dit verzacht de pijn als een pas bijgeschoolde werknemer wordt weggekaapt door een concurrerend bedrijf. Bovendien vergroot het de prikkel voor bedrijven om de eigen werknemers bij te scholen.

Hoewel dit systeem effectief lijkt te zijn geweest bij het stimuleren van de scholing van werknemers, worden de laatste jaren ook steeds meer vragen gesteld over het nut van de fondsen. Zo suggereren recente studies dat het rendement op bedrijfsopleidingen minder groot is dan eerder werd verondersteld, wat zou betekenen dat geen sprake zou zijn van onderinvestering in scholing, een belangrijke bestaansreden voor de fondsen. Ook blijken veel sectoren het probleem van het weggakken van net bijgeschoolde werknemers op te lossen door het opnemen van terugbetalingsclausules bij cursussen. De fondsen zelf blijken bovendien over een ruime reserve te beschikken (circa 1 miljard euro in 1999) die eerder groter dan kleiner wordt. Verder is de rol die de fondsen speelden bij de stimulering van het leerlingwezen afgenomen sinds de invoering van de eerder genoemde fiscale faciliteit: het aandeel van het leerlingwezen daalde tussen 1995 en 1999 van 30% naar 13% van de fondsuit-

gaven. Het aandeel van uitgaven aan andere zaken dan scholing neemt juist toe: ruim een derde van de uitgaven wordt besteed aan zaken als kinderopvang, voorlichting, onderzoek en ARBO-zorg (alles wat verband houdt met arbeidsomstandigheden) (Waterreus, 2002).

3.4 Scholingsaftrek

Tussen 1999 en 2003 bestond een fiscale aftrekregeling voor de scholingskosten van werknemers. Werkgevers hadden daarbij de mogelijkheid om de scholingskosten van werknemers van de bedrijfswinst voor vennootschapsbelasting af te trekken. Bovendien mocht een werkgever 40% van de scholingskosten van werknemers van 40 jaar en ouder nog eens extra van de belasting aftrekken. De scholingskosten van werknemers van 40 waren daarmee 14% goedkoper dan vergelijkbare werknemers van 39 jaar (gegeven een vennootschapsbelastingstarief van 35%).

Leuven en Oosterbeek (2004) hebben gebruik gemaakt van deze leeftijdsgrens om het effect op de scholingsdeelname van 39- en 40-jarigen te vergelijken. De deelname van werknemers die net boven de 40 zijn, bleek 15-20% hoger dan van diegenen net onder de 40. De daling in de scholingsdeelname van de eindertigers bleek echter groter te zijn dan de toename van de participatie van beginveertigers, zodat het netto-effect van de maatregel negatief was! Deze evaluatie heeft er mede toe bijgedragen dat de regeling in 2003 is afgeschaft.

4 Hoger onderwijs

In het hoger onderwijs bestaat een onderscheid tussen het hoger beroepsonderwijs (hbo, hogescholen) en het wetenschappelijk onderwijs (wo, universiteiten). Hogescholen leiden op tot *professional bachelors* (na 3 jaar) en *masters* (na een extra jaar), terwijl universiteiten opleiden tot bachelors (na 3 jaar) en *masters of art en science* (na 1 of 2 extra jaren).

Tabel 1 geeft aan uit welke bronnen universiteiten en hogescholen hun inkomsten verwerven. Driekwart van het budget is rechtstreeks afkomstig van het ministerie van OCW. Dit wordt aangevuld door collegegelden, aanvullende onderzoeksgelden van de overheid (via NWO) en contractactiviteiten.

Instellingen voor hoger onderwijs ontvangen een lumpsumbudget van het Ministerie van OCW⁴ dat zij grotendeels naar eigen inzicht kunnen besteden en intern tussen

⁴ Zes agrarische hogescholen en de Landbouwuniversiteit Wageningen ontvangen geld van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). Bron: Kaiser e.a., 2001.

opleidingen kunnen verdelen. Sinds 1994 (hbo) en 1995 (wo) bezitten de instellingen hun eigen gebouwen en omvat hun budget ook middelen voor onderhoud en investeringen (Kaiser e.a., 2001).

Tabel 1: Financieringsbronnen hoger onderwijs

	Universiteiten (inclusief onderzoek)	Hogescholen
Directe overheidssubsidie (lumpsum budget)	73%	74%
Collegegelden	7%	18%
NWO-onderzoeksgelden	5%	-
Contractactiviteiten	15%	8%
Totaal	100%	100%

Bron: Kaiser e.a., 2001

4.1 Bekostigingscriteria hoger beroepsonderwijs

De lumpsumbekostiging van hbo's is gebaseerd op een combinatie van input- en outputcriteria. Het budget wordt bepaald door het aantal studenten, het aantal behaalde diploma's, de uitval en de verblijfsduur van gediplomeerden en uitvallers aan de instelling. Diplomabekostiging vindt alleen plaats als de inschrijvingsduur 3 jaar of langer is (Van Woelderens, 2004).

De bekostigingsformule bestaat uit een bekostigingstarief maal het aantal studenten, gecorrigeerd voor een dynamische vraagfactor. Bij de *bekostigingstarieven* voor voltijdstudenten wordt een onderscheid gemaakt tussen opleidingen met een sterk praktisch karakter (met een hoger tarief) en gamma-studies. Daarnaast bestaan nog enkele aparte financieringsregelingen voor kunstacademies en lerarenopleidingen. Voor deeltijdstudenten ontvangen instellingen 75% van de bekostiging van voltijdstudenten. De *dynamische vraagfactor* corrigeert het aantal studenten voor het aantal geslaagden en uitvallers en de tijd die zij op de opleiding hebben doorgebracht.⁵ Deze factor geeft hogescholen in principe een prikkel om studenten zo snel mogelijk te laten afstuderen of vroegtijdig te laten uitvallen (als ze niet geschikt blijken voor de opleiding). Daar staat echter tegenover dat het aantal deelnemers ook daalt als studenten korter op de opleiding zitten. Hogescholen kunnen hun inkomsten dus alleen permanent verhogen als zij er in slagen om het opleidingsrendement te verhogen door meer

⁵ De formule voor de dynamische vraagfactor is $4,5 \cdot \text{het aantal geslaagden} + 1,35 \cdot \text{het aantal uitvallers}$, gedeeld door het totaal aantal jaren dat deze studenten op de opleiding hebben doorgebracht. Anders gezegd is de normbekostiging gebaseerd op een studieduur van 4,5 jaar voor gediplomeerden en 1,35 jaar voor uitvallers.

studenten aan een diploma te helpen of door een grotere instroom van studenten. (Kaiser e.a., 2001)

4.2 Bekostigingscriteria wetenschappelijk onderwijs

Ook de bekostiging van het onderwijs- en onderzoeksbudget van universiteiten (de eerste geldstroom) is een combinatie van input- en outputcriteria, aangevuld met een historische component. Sinds 2000 hanteert OCW voor universiteiten het zogenaamde Prestatie-bekostigingsmodel (PBM), waarbij de helft van het budget wordt bepaald door een voortschrijdend gemiddelde van het aantal diploma's (zowel propedeuse-diploma's na het eerste jaar als master degrees aan het eind van de opleiding). Het aantal eerstejaars bepaalt slechts 13% van het budget. Daarbij worden in het PBM 60% hogere diploma- en instroom-vergoedingen gehanteerd voor beta-studies ten opzichte van alfa en gamma-studies. Voor medicijnen is de diplomavergoeding zelfs 3 keer zo hoog. De resterende 37% van de bekostiging is een (historisch bepaalde) vaste voet die universiteiten een zekere mate van inkomstzekerheid en stabiliteit garandeert. (Kaiser e.a., 2001)

Van het budget voor universiteiten is naar schatting 36% bestemd voor onderwijs, maar instellingen beslissen zelf over de verdeling van hun budget over onderzoek en onderwijs. De exacte verdeling is moeilijk te achterhalen omdat veel universiteitsmedewerkers zowel onderwijs- als onderzoekstaken verrichten. (Kaiser e.a., 2001)

4.3 Effecten van bekostigingscriteria

De verschillende bekostigingstarieven geven instellingen een prikkel om vooral studenten aan te trekken met een gunstige verhouding tussen kosten en bekostiging. Daar staat tegenover dat de hantering van een beperkt aantal bekostigingscategoriën de administratieve lasten aanzienlijk beperkt (in het verleden kende het hoger onderwijs tientallen verschillende opleidingstarieven).

De prestatiebekostiging geeft hogescholen en universiteiten een prikkel om studenten niet alleen te werven maar ze ook aan een diploma te helpen. Een risico van diplomabekostiging is dat dit instellingen kan prikkelen om studenten soms ook ten onrechte aan een diploma te helpen. Hier staat tegenover dat instellingen ook een reputatie hoog te houden hebben die ze zouden kunnen verliezen op het moment dat ze ten onrechte diploma's zouden verstrekken. Daarnaast ziet de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) toe op de kwaliteit van opleidingen en kunnen opleidingen hun accreditatie verliezen. In de internationale literatuur zijn tot dusver geen duidelijke aanwijzingen te vinden dat de wijze van bekostiging directe invloed heeft op de kwaliteit van het onderwijs.

Niettemin wijst de recente fraude in het hbo erop dat bekostigingsprikkels sommige instellingen kunnen verleiden tot het incasseren van volledige deelname en diploma-vergoedingen voor beperkte onderwijsinspanningen. Daarbij ging het bijvoorbeeld om langdurige inschrijving van kort verblijvende (internationale) studenten en het incasseren van een volledige diplomabonus voor het verstrekken van deelcertificaten (of voor het verstrekken van een diploma na een verkort onderwijstraject met veel vrijstellingen).

Op dit moment probeert het Ministerie van OCW onterecht toegekende subsidies terug te vorderen, op basis van de rapporten van de Commissie Schutte⁶ waarin staat dat universiteiten, hogescholen en het middelbaar beroepsonderwijs tenminste 96 miljoen euro overheidsgeld ten onrechte hebben ontvangen. Het leeuwendeel daarvan heeft betrekking op dertien instellingen (waaronder 10 hogescholen) die min of meer bewust de wettelijke mogelijkheden hebben overschreden. Daarnaast kwam het soms voor dat instellingen strikt genomen in strijd handelden met de geldende wetgeving maar kunnen, naar het oordeel van de commissie, redelijkerwijs geen sancties worden opgelegd. De commissie heeft bij een ruime meerderheid van de instellingen weinig of geen onregelmatigheden geconstateerd. De commissie heeft ook geconstateerd dat de regelgeving en de controle op de naleving daarvan niet adequaat waren en heeft aanbevelingen gedaan voor verbetering van de verantwoording en het toezicht. De commissie waarschuwt wel voor mogelijke neveneffecten van de verdere verfijning van regelgeving, zoals risicomijdend gedrag door instellingen dat (gewenste) onderwijsvernieuwingen kan afremmen. Anderzijds vraagt de commissie zich ook af of het de bedoeling van bijvoorbeeld het internationaliseringsbeleid is dat grote aantallen studenten uit Azië hier wettelijk bekostigd onderwijs volgen.

Eén hogeschool heeft inmiddels aangegeven een claim van 25 miljoen euro niet terug te willen betalen omdat de hogeschool eind jaren negentig juist op verzoek van het ministerie is gestart met 'nieuwe onderwijstrajecten', het bieden van maatwerk en internationalisering terwijl onduidelijk was wat dat betekende voor de bekostigingsregels. Volgens de commissie zou de hogeschool onterecht bekostiging hebben ontvangen voor studenten die in het buitenland studeerden, en studenten hebben opgegeven voor volledige bekostiging die slechts een deelcertificaat behaalden.⁷ De kans is in ieder geval groot dat de hbo-fraude nog een juridische nasleep krijgt.

⁶ Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap 2004, 2005.

⁷ NRC Handelsblad, 20 mei 2005; Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap, 2005.

4.4 Studiefinanciering

Met de invoering van de Wet Studiefinanciering (WSF) werd in 1986 een stelsel bestaande uit een combinatie van kinderbijslag, belastingfaciliteiten en inkomensafhankelijke beurzen vervangen door een integraal systeem van studiefinanciering. Dit systeem bestaat uit de volgende drie componenten: (Kaiser e.a., 2001)

- een basisbeurs voor alle voltijdsstudenten van 18 jaar en ouder die een erkende opleiding volgen, gedurende de nominale duur van de studie (4 of 5 jaar). In 1996 is deze onvoorwaardelijke beurs omgezet in een prestatiebeurs, die de vorm heeft van een lening die wordt omgezet in een gift wanneer de student voldoende studiepunten behaalt;⁸
- een aanvullende (prestatie)beurs afhankelijk van het inkomen van de ouders die ook moet worden terugbetaald bij onvoldoende studievoortgang;
- de mogelijkheid van een rentedragende aanvullende lening. Terugbetaling daarvan start 2 jaar na afloop van de studie en geschiedt binnen 15 jaar. Terugbetaling is echter inkomensafhankelijk en de eventuele restschuld wordt na 15 jaar kwijtgescholden.

Daarnaast hebben studenten de mogelijkheid om jaarlijks tot ruim 10.000 euro bij te verdienen voordat zij op hun studiefinanciering worden gekort. (Ministerie van OCW, 2004) Ook ontvangen zij een OV-studentenkaart, die hen recht geeft op gratis openbaar vervoer door de week of in het weekend (en 40% korting buiten de geldigheidsperiode).

Belot e.a. (2004) constateren dat sinds de invoering van de prestatiebeurs van de VWO-gediplomeerden 2,2% meer voor het hbo kiest in plaats van voor de universiteit. De prestatiebeurs lijkt daarnaast te hebben bijgedragen aan de verbetering van de studieprestaties. Tegelijkertijd zijn studenten meer tijd gaan besteden aan bijbaantjes (3,7 uur per week extra) en minder aan de studie (1,8 uur per week). Dit suggereert dat studenten efficiënter zijn geworden en mogelijk ook selectiever in hun studiekeuze. Een andere aanwijzing dat studenten bij hun studievoortgang gevoelig zijn voor financiële prikkels is dat het aantal studenten dat binnen vijf jaar afstudeerde sterk steeg toen de basisbeurs in 1991 met een jaar werd bekort van zes naar vijf jaar. (Blom en Van der Heide, 1999)

Aan de andere kant suggereert een experiment onder eerstejaars economiestudenten van de Universiteit van Amsterdam dat financiële bonussen niet altijd effectief zijn om slagingspercentages te verhogen. Eerstejaarsstudenten werden daarbij ingedeeld in drie groepen die respectievelijk een hoge bonus (681 euro, 1500 gulden), een lage bonus (227 euro, 500 gulden) of geen bonus kregen als zij voor het begin van het tweede studiejaar aan alle propedeuse-verplichtingen zouden hebben vol-

⁸ Minimaal de helft van het totale aantal studiepunten in het eerste jaar.

daan. Uiteindelijk bleek dat zowel het slagingspercentage (20-23%) als het gemiddeld aantal behaalde studiepunten (23 van 42) in de drie groepen nagenoeg identiek was. (Van der Klaauw e.a., 2004)

4.5 Collegegelden

In 2004 bedroeg het wettelijk collegegeld in het hoger onderwijs 1476 euro. Het aandeel van de bekostiging dat via de student liep bedroeg daarmee iets minder dan 20% van de totale onderwijsinkomsten van hogescholen en universiteiten. Vanaf 1996 mogen instellingen zelf de hoogte van het collegegeld bepalen voor deeltijdstudenten en studenten die een opleiding niet binnen 2 jaar na de nominale studieduur hebben afgerond, dus na het zesde of zevende studiejaar (instellingscollegegeld). In tegenstelling tot hogescholen maken de meeste universiteiten tot op zekere hoogte gebruik van deze mogelijkheid om het collegegeld te differentiëren. (Kaiser e.a., 2001)

Afgezien van de kosten van levensonderhoud en de aanschaf van studieboeken zijn studenten in de meeste gevallen geen extra geld kwijt voor het gebruik van onderwijsvoorzieningen zoals computers, bibliotheken, etc.

Collegegelden kunnen worden beschouwd als vraagfinanciering via de student, hetzelfde geldt echter indirect ook voor dat deel van de bekostiging dat gekoppeld is aan de deelname van de student. De marktwerking tussen opleidingen wordt echter verstoord doordat instellingen aan interne herverdeling doen. Bepaalde opleidingen waarvoor de publieke bekostiging ontoereikend is (bijvoorbeeld doordat de studentenaantallen te klein zijn om rendabel te zijn) worden in stand gehouden dankzij middelen van andere opleidingen die ruimer in hun bekostiging zitten (bijvoorbeeld doordat zij gebruik kunnen maken van grootschalige hoorcolleges).

Recent zijn ook beleidsvoorstellen gedaan om een beperkte mate van collegegeld-differentiatie mogelijk te maken. Zo zouden opleidingen met een 'erkende evidente meerwaarde' een hoger collegegeld mogen gaan vragen.⁹

4.6 Voorstel bekostiging op basis van leerrechten

Recentelijk heeft het kabinet een herziening van de bekostiging in het hoger onderwijs voorgesteld (Ministerie van OCW, 2004b). Een van de doelen daarvan is om weeffouten in de bekostiging die bij de hbo-fraude aan het licht zijn gekomen, te herstellen. In het voorstel krijgen studenten in het hoger onderwijs vanaf 2007 leer-

⁹ Brief aan de Tweede Kamer over Advies commissie 'Ruim baan voor talent', d.d. 30 november 2004, kenmerk HO/BL/2004/57204.

rechten in de vorm van een studietoegod dat recht geeft op het volgen van een bekostigde (bachelor- en master-)opleiding en studiefinanciering. Gedurende de nominale duur van de opleiding en een eventuele uitloop van anderhalf jaar betalen studenten het wettelijk collegegeld. Daarna mogen instellingen een instellingscollegegeld vragen dat aan een nog te bepalen maximum gebonden is (bijvoorbeeld drie keer het wettelijk collegegeld).¹⁰ Studenten mogen het resterend studietoegod (en de periode van het wettelijk collegegeld) na het behalen van een bachelor- of masterdiploma meenemen naar een volgende opleiding.

Instellingen ontvangen bekostiging gedurende de nominale duur van de opleiding, waardoor zij een prikkel zouden moeten hebben om de studeerbaarheid van de opleidingen te vergroten. Daarbij zullen drie verschillende bekostigingsstarieven worden gehanteerd (laag, hoog, top) die zich tot elkaar verhouden als 1 : 1,4 : 3 en die aansluiten bij de huidige niveaus (alfa, beta en medicijnen). Daarnaast ontvangen instellingen een diplomaopslag (voor het eerste bachelor- en/of mastergetuigschrift) wanneer een student binnen drie jaar na de reguliere opleidingsduur afstudeert. De hoogte van de diplomaopslag is gesteld op 25% van de eenheden die de student heeft gebruikt om de opleiding bij de betreffende instelling te volgen.

In het nieuwe stelsel hebben studenten recht op studiefinanciering gedurende de nominale opleidingsduur plus drie jaar. De studiefinanciering zal bestaan uit een collegegeldkrediet (in de vorm van een sociale lening ter hoogte van het wettelijk collegegeld of het instellingscollegegeld) en een voorziening voor levensonderhoud en overige studiekosten (in de vorm van een prestatiebeurs en een eventuele aanvullende beurs voor de nominale studieduur en een sociale lening). De terugbetaling van het collegegeldkrediet en de sociale lening wordt sterker afhankelijk van het inkomen. Net als in het huidige systeem wordt de eventuele restschuld na 15 jaar kwijtgescholden.

Doel van het nieuwe stelsel is om de prikkels voor studenten en instellingen te verbeteren. Voor een belangrijk deel wijken de bekostigingsprikkels echter niet fundamenteel af van het oude systeem. De grotere eigen bijdrage van studenten kan bijdragen aan een grotere doelmatigheid, terwijl de toegankelijkheid wordt gewaarborgd door inkomensafhankelijke terugbetaling, die eventuele leenangst bij studenten moet wegnemen.

Een hogere eigen bijdrage lijkt niet onredelijk, gegeven het hoge private rendement van hoger onderwijs, dat geschat wordt op 7 tot 9%. Eerdere Nederlandse studies wijzen op een geringe prijsgevoeligheid van de deelname aan hoger onderwijs. Ook in andere landen lijkt de introductie of verhoging van private bijdragen (zoals Australië en de Verenigde Staten) niet te hebben geleid tot een instroomdaling (Jacobs

¹⁰ Brief aan de Tweede Kamer over Verheldering en uitwerking beleidsbrief financiering in het hoger onderwijs, d.d. 10 februari 2005, kenmerk HO/CBV/2005/5974.

en Canton, 2003). In het advies *'Bekostiging hoger onderwijs'* heeft de Onderwijsraad (2003) aangegeven dat verhoging van de eigen bijdrage in de masterfase in de rede ligt, omdat de risico's voor de toegankelijkheid hier het kleinst zijn.

5 Conclusies

In het Nederlands onderwijs zijn in de afgelopen decennia ervaringen opgedaan met uiteenlopende financieringsmechanismen. Ondanks grote verschillen tussen sectoren is een algemene tendens zichtbaar in de richting van lumpsumfinanciering. Financiering middels lumpsum budgetten maakt een grotere autonomie en flexibiliteit van onderwijsinstellingen mogelijk. Het geeft scholen de mogelijkheid om zelf te beslissen over de inzet van personeel en de aanschaf van materialen en om in te spelen op lokale behoeften. De verwachting is dat dit bijdraagt aan de kwaliteit, doelmatigheid en innovatie van onderwijsinstellingen. Anderzijds ontstaat vaak bestuurlijke schaalvergroting in reactie op de grotere financiële risico's bij lumpsumfinanciering, wat de keuzevrijheid van deelnemers kan beperken. Om te zorgen dat instellingen bij de besteding van hun middelen de juiste prikkels hebben is een zekere mate van (centraal) toezicht daarom van groot belang.

Verder kan de overheid sturen door de hoogte van de bekostiging te koppelen aan de juiste input- en outputcriteria. De Nederlandse ervaringen leren dat bekostigingsprikkels in veel gevallen (gewenste) effecten sorteren, maar dat daarbij soms ook (ongewenste) neveneffecten optreden. Zoals eerder aangegeven kent het onderwijs specifieke meetproblemen die het lastig maken om de bekostiging te relateren aan prestaties.

De ervaringen met de hbo-fraude onderstrepen het belang van een heldere bekostigings- en verantwoordingsstructuur. Daarnaast is de aansluiting met de praktijk relevant; bekostiging op basis van volledige opleidingen lijkt bijvoorbeeld minder adequaat wanneer opleidingen in toenemende mate korte trajecten aanbieden.

Samenvattend gaat het bij de financiering van instellingen om het vinden van een balans tussen het scheppen van ruimte voor instellingen en het inbouwen van verantwoordingsmechanismen om de onderwijskwaliteit te garanderen. Bij een gebrekkige controle kunnen instellingen bepaalde maatschappelijke belangen uit het oog verliezen, te veel controle kan leiden tot hoge administratieve lasten en risicomijdend gedrag. Dit betekent dat de overheid moet kiezen welke publieke belangen het wil waarborgen (en hoe), en vervolgens moet accepteren dat het de controle over bepaalde processen uit handen geeft.

Literatuur

- Belot, M., Canton E. & Webbink D. (2004), *Does reducing student support affect educational choices and performance? Evidence from a Dutch reform*. CPB Discussion paper 35. [S.l.]: [s.n.].
- Bishop, J. (1996), 'Signaling, incentives, and school organization in France, the Netherlands, Britain, and the United States' in: Hanushek, E.A. & Jorgenson D.W. (Eds.), *Improving America's schools, the role of incentives*. Washington D.C.: National Academy Press, 111-145.
- Björklund, A., Edin P.-A., Frederiksson P. & Krueger A. (2004), *Education, equality, and efficiency: an analysis of Swedish school reforms during the 1990s*. Uppsala: IFAU (Institute for Labour Market Policy Evaluation).
- Blom, F. & van der Heide K. (1999), 'Minder knullen met bullen' *Index*, 8 (september 1999).
- Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap (Commissie Schutte) (2004), *Eerlijk delen: onderzoek naar onregelmatigheden in de bekostiging van het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs*. (url: www.commissierekenschap.nl (23-5-2005)).
- Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap (Commissie Schutte) (2005), *Eerlijk delen II; voortgezet onderzoek naar onregelmatigheden met bekostiging bij zeven onderwijs-instellingen en afrondende beschouwingen*. (url: www.commissierekenschap.nl (24-5-2005)).
- Jacobs, B. & Canton E. (2003), *Effecten van invoering van een sociaal leenstelsel in het Nederlands hoger onderwijs*. CPB document 39. [S.l.]: [s.n.].
- Kaiser, F., Vossensteyn H. & Koelman J. (2001), *Public funding of higher education. A comparative study of funding mechanisms in ten countries*. Enschede: CHEPS.
- Leuven, E., Lindahl M., Oosterbeek H. & Webbink D. (2003), *The effect of extra funding for disadvantaged students on achievement*. (SCHOLAR Working Paper 39/03).
- Leuven, E. & Oosterbeek H. (2004), 'Evaluating the effects of a tax deduction on training' *Journal of Labor Economics* 22: 461-488.
- Ministerie van OCW (2004a), *Kerncijfers 1999-2003*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2004b), *Meer flexibiliteit, meer keuzevrijheid, meer kwaliteit: Financiering in het hoger onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Onderwijsraad (2001), *Wat 't zwaarst weegt*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002), *Vaste grond onder de voeten*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003), *Bekostiging hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004), *Koers voortgezet onderwijs: nieuw vertrouwen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005), *De stand van educatief Nederland*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Verheij, O., Klein T. & Hoffius R. (2005), *De omvang van het particulier onderwijs in Nederland*. Leiden: Research voor Beleid.
- Waterreus, J.M. (1999), *Belastingfaciliteiten voor onderwijs en scholing*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum.

- Waterreus, J.M. (2002), *O&O-fondsen op herhaling*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum.
- Waterreus, J.M. (2003), *Lessons in teacher pay, studies on incentives and the labor market for teachers*. proefschrift. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Woelderens, S.R. van (2004), *Sectorstudie Onderwijs*. Amsterdam: Economisch Bureau ING.
- Woessman, L. (2003), 'Schooling resources, educational institutions and student performance: the international evidence' *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 65(2): 117-169.



PRIVAAT EN SOCIAAL RENDEMENT VAN HET ONDERWIJS

Dr. Joost Bollens, projectleider
Hoger Instituut voor de Arbeid – K.U. Leuven

Deelnemen aan onderwijs brengt voor de deelnemer een aantal kosten met zich mee, maar ook baten. Daar staat tegenover dat aan investeringen in onderwijs en opleiding ook voor de gemeenschap een aantal kosten en baten verbonden zijn. Nadenken over alternatieve financieringsmethoden voor het onderwijs heeft in essentie betrekking op de vraag welke partij(en) hoeveel, op welke manier, en wanneer aan welke andere partij(en) moet(en) betalen. Zo is er onder meer het vraagstuk hoe de kosten van het onderwijs moeten worden verdeeld tussen de deelnemers en de gemeenschap. Bij het zoeken naar een antwoord op deze vraag is het logisch om onder meer rekening te houden met de verhouding tussen het private en het publieke rendement. Dit vormt meteen het thema van deze bijdrage.

1 Investeren in menselijk kapitaal

In het algemeen kan men een investering omschrijven als ‘een activiteit waarbij men nu een zekere hoeveelheid consumptie opgeeft in ruil voor een hogere consumptie later’. Vele bestedingen aan onderwijsactiviteiten kunnen ook worden beschouwd als een investering, met name in menselijk kapitaal. De deelname aan de onderwijsactiviteit impliceert een kost (in termen van geld en/of tijd), maar eenmaal de activiteit succesvol afgerond, zal deze eenmalige kost gepaard gaan met een, potentieel levenslange, stroom van baten of opbrengsten. Een investering in menselijk kapitaal heeft overigens nog meer parallellen met dat wat men klassiek verstaat onder een investering: wanneer een bedrijf investeert in een machinepark, dan zal het deze machines regelmatig moeten gebruiken en onderhouden opdat de initiële investeringskost kan worden gerecupereerd. Maar zelfs met een regelmatig gebruik en onderhoud zal men niet kunnen beletten dat na verloop van tijd de waarde van de machines zal dalen, om technische redenen (normale slijtage, oplopende onderhoudskosten), of omwille van economische redenen (omdat er na verloop van tijd nieuwe productietechnologieën verschijnen die veel efficiënter zijn). Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor investeringen in onderwijs en opleiding. Als men de geleerde vaardigheden en kennis niet gebruikt, bestaat het gevaar dat ze na verloop van tijd verdwijnen of eroderen, nog

afgezien van het feit dat in voorkomend geval tegenover de initiële kosten geen opbrengstenstroom zal staan. Als men de geleerde vaardigheden en kennis wel gebruikt, maar ze onvoldoende onderhoudt of actualiseert, bestaat het gevaar dat het eens geleerde na verloop van tijd verouderd. Tot slot is het ook mogelijk dat de verworven kennis en vaardigheden zelf onderhevig zijn aan een depreciatieproces: ten gevolge van de technologische evolutie zullen bijv. bepaalde diploma's die 20 jaar geleden nog een duidelijke marktwaarde hadden, momenteel volledig waardeloos geworden zijn.

2 Het investeringsrendement

2.1 Privaat rendement

Het individu beslist tot investeren als het verwacht dat de toekomstige baten van de investering minstens opwegen tegen de kosten, m.a.w. als men een positief rendement verwacht. Het rendement van zo een investering kan worden uitgedrukt via één getal, de zogenaamde opbrengstvoet van de investering in onderwijs. Daartoe moet men de verwachte kosten vergelijken met de te verwachten baten, die zich in het geval van investeringen in menselijk kapitaal potentieel kunnen voordoen gedurende de rest van de levensloop (zodat men ze over de tijd heen vergelijkbaar moet maken door het hanteren van een discontovoet, uitgaande van het principe dat 1 euro nu voor het individu meer waard is dan 1 euro volgend jaar).

Als men de kosten en baten louter in termen van geldstromen zou beschouwen – voor het individu is een typische baat van deelname aan onderwijs bijv. een hoger verwacht arbeidsinkomen – dan zouden bepaalde onderwijs- of opleidingsbestedingen, zoals die voor persoonlijke ontwikkeling, veeleer beschouwd moeten worden als een consumptieve besteding dan als een investering. Dit is echter een al te restrictieve benadering. Bij de kosten moet men zeker ook rekening houden met het tijdsaspect (al kan men dit ook in financiële termen uitdrukken, de aan onderwijs gependeerde tijd heeft duidelijk een opportunitetskost, namelijk wat men had kunnen verdienen in de best mogelijke alternatieve aanwending van deze tijd). Bij de baten op individueel niveau kan men als voorbeeld van niet-monetaire baten die samengaan met een hoger opleidingsniveau o.m. verwijzen naar een betere gezondheid of een langere levensverwachting.

Een wellicht niet-exhaustieve opsomming van de private baten van investeringen in onderwijs en opleiding is dan als volgt (waarbij niet alle baten even relevant zijn voor ieder onderwijsniveau of opleidingstype):

- positieve effecten op de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt, wat in financiële termen meestal wordt vertaald als een verhoging van het verwacht inkomen bij een verhoging van de investering (in duur en volume). Noteer dat het hier gaat over

het netto-inkomen, want ook met het stelsel van progressieve inkomensbelasting zoals wij dat in België kennen, blijft de relatie duidelijk positief;

- hieraan gerelateerd, lager risico op werkloosheid;
- (niet-monetaire) consumptieve baten (zie McMahon 1995 voor een empirische onderbouwing), zoals een hogere sociale status, het nut dat men haalt uit de consumptie van het onderwijs zelf, een verhoogde efficiëntie van de huishoudelijke productie (i.e. huishoudelijke taken, zoals gebruik van pc voor energiebeheer en beheer van het huishoudbudget, ter ondersteuning van het leren van de kinderen, voor het invullen en optimaliseren belastingaangifte), een betere gezondheid (ook van de kinderen in het huishouden) en een langere levensverwachting, hogere opbrengsten op de huishoudelijke spaargelden, etc.;
- meer voldoening uit werk en uit de vrijetijdsbesteding;
- de baat die men heeft bij een (potentieel) verhoogde deelname aan het sociale leven, het verenigingsleven, een meer actieve democratische participatie, etc.;
- het nut dat men haalt uit het loutere feit dat men meer kent of grotere vaardigheden heeft;
- de baat die voortvloeit uit het feit dat additionele kennisverwerving en bijkomende opleidingen gemakkelijker worden. Dit speelt overigens ook indirect, in de zin dat men zijn kinderen beter kan bijstaan in hun leerproces.

2.2 Sociaal rendement

Naast private baten, die toekomen aan degene die in menselijk kapitaal investeerde, zijn er ook sociale baten. Dit zijn baten die toekomen aan de volledige samenleving, niet alleen aan zij die effectief investeerden in menselijk kapitaal, maar ook aan degenen die niet of minder investeerden. Ook hiervan kan een opsomming worden gegeven die wellicht niet exhaustief is, en waarvan sommige baten niet even relevant zijn voor ieder onderwijsniveau of voor ieder type van opleiding.

- verbetering van de werking van de arbeidsmarkt: met een beter opgeleide beroepsbevolking kunnen problemen van 'skill mismatch' worden voorkomen, kan de werkloosheid dalen, en kan de werkzaamheidsgraad stijgen;
- een hogere werkzaamheidsgraad verbreedt het draagvlak van de sociale zekerheid, leidt tot minderruitgaven (o.m. werkloosheidsuitkeringen) en leidt tot hogere belastingsontvangsten (zowel directe als indirecte);
- in de mate dat de verhoging van het gemiddeld opleidingsniveau ook leidt tot een verhoging van het gemiddeld arbeidsinkomen, zijn er bovendien ook meer belastingsontvangsten door het systeem van progressieve inkomstenbelasting;
- effecten op het innovatie- en aanpassingsvermogen van de beroepsbevolking, globaal positieve relatie met de economische groei;

- effecten op de volksgezondheid (onder meer indirect via de geletterdheid) en levensverwachting;
- verhoging van de sociale cohesie.

2.3 Empirische resultaten

Men kan menselijk kapitaal op verschillende manieren verwerven: door te participeren aan formele vormen van onderwijs, maar ook op minder formele manieren, zoals via werkplekleren. Een en ander heeft tot gevolg dat de hoeveelheid menselijk kapitaal die iemand heeft opgebouwd, niet direct meetbaar en observeerbaar is. In het toegepast onderzoek wordt daarom in de praktijk het hoogst behaalde onderwijsniveau (of zelfs eenvoudigweg het aantal jaren dat men onderwijs volgde) gehanteerd als een benadering voor het concept menselijk kapitaal. In wat volgt, waar we een aantal empirische resultaten weergeven, volgen we deze werkwijze.

Het duidelijkst waarneembaar is de relatie tussen het behaalde onderwijsniveau en de prestaties op de arbeidsmarkt. Om te beginnen bepaalt het onderwijsniveau, althans bij de Vlaamse vrouwen, of men al dan niet actief is op de arbeidsmarkt. Waar bij de Vlaamse mannen tussen 27 en 50 jaar de overgrote meerderheid actief is op de arbeidsmarkt (hetzij als werkende, hetzij als werkzoekende), is bij de Vlaamse vrouwen tussen 27 en 50 jaar in alle leeftijden het aandeel van de inactieven beduidend groter dan bij de mannen. Als men vervolgens focust op deze groep van inactieve vrouwen op beroepsactieve leeftijd, blijkt overduidelijk dat de kans op inactiviteit toeneemt naarmate het behaalde onderwijsniveau lager is (Forrier e.a. 2004).

Voor zij die wel actief zijn op de arbeidsmarkt, blijft het behaalde onderwijsniveau een zeer goede voorspeller van het arbeidsmarktsucces. Een lager opleidingsniveau gaat gepaard met een groter risico om werkloos te worden. Voor degenen die effectief werkloos worden, zal dan bovendien het opleidingsniveau duidelijk samenhangen met de uitstroomkans: hoe hoger het opleidingsniveau, hoe sneller men gemiddeld gezien de werkloosheid verlaat (Bollens e.a. 2003). Binnen de groep van de werkenden is er dan bovendien een duidelijk verband tussen het behaalde onderwijsniveau enerzijds, en de aard, kwaliteit en verloningsniveau van de uitgeoefende jobs.

Al de vernoemde arbeidsmarkteffecten samen bepalen de hoogte van de geschatte opbrengstvoeten van investeringen in onderwijs. Vooraleer een aantal cijfers over opbrengstvoeten te presenteren, is het toch goed om kort stil te staan bij een tweetal problemen die verbonden zijn aan de schatting van opbrengstvoeten:

(1) het reeds vermelde meetprobleem: meestal is wel geweten wat het hoogste initieel onderwijsniveau is dat iemand behaalde, maar over de nadien gevolgde bijko-

mende formele opleidingen, nog afgezien van minder formele opleiding, is zelden informatie bekend. Aangezien bekend is dat net degenen met een hoger initieel opleidingsniveau ook nadien gemiddeld meer deelnemen aan het levenslang leren, zou dit kunnen leiden tot een overschatting van de opbrengst van het initieel onderwijsniveau. Men zal dan immers ten onrechte de opbrengst van deelname aan latere opleiding toewijzen aan het initieel behaalde onderwijsniveau;

(2) men kan niet uitsluiten dat kenmerken zoals de aangeboren bekwaamheden en de motivatie zowel invloed hebben op het onderwijssucces als op het arbeidsmarkt-succes. Als dit sterk speelt, zou dit eveneens kunnen leiden tot een overschatting: als de hoger opgeleiden gemiddeld gezien ook meer aangeboren bekwaamheden hebben, zouden zij ook zonder het hoger opleidingsniveau, gemiddeld gezien een groter verdienvermogen gehad hebben. Of omgekeerd, als de lager opgeleiden gemiddeld gezien ook minder bekwaamheden hebben, dan zouden zij, zelfs al behalen ze toch allemaal een hoger opleidingsniveau, daar wellicht minder baat uit halen dan de eerste groep.

De afgelopen jaren zijn wel technieken ontwikkeld om rekening te houden met deze meetproblemen. De resultaten van schattingen op basis van deze nieuwe technieken suggereren dat de meetproblemen niet dramatisch groot zijn (de la Fuente & Ciccone 2002).

2.3.1 *Private opbrengstvoeten*

De volgende tabel geeft schattingen van de private opbrengstvoeten van investeringen in onderwijs voor verschillende onderwijsniveaus, en voor landenblokken gegroepeerd volgens hun gemiddeld inkomen per capita.

Tabel 1: Private opbrengstvoeten van onderwijs, per niveau (in %)

Per capita inkomen	Lager onderwijs	Secundair	Hoger
Hoog inkomen (≥ 9266 \$)	25.6	12.2	12.4
Midden inkomen (tot 9266 \$)	27.4	18.0	19.3
Laag inkomen (755 \$ en minder)	25.8	19.9	26.0
Wereld	26.6	17.0	19.0
OEESO-landen	13.4	11.3	11.6

Bron:Psacharopoulos & Patrinos 2002

Een typische vaststelling is dat de opbrengstvoeten van investeringen in lager onderwijs groter zijn dan die van investeringen in hogere niveaus. Dat belet overigens niet dat de opbrengstvoeten van deelname aan het secundair én het hoger onderwijs substantieel blijven, ook in het blok van de rijke landen. Wanneer dan boven-

dien enkel naar de OESO-landen wordt gekeken, een deelverzameling uit de 'hoog inkomen landen' waartoe ook België behoort, blijkt dat het verschil tussen lager onderwijs en de andere niveaus al veel kleiner wordt.

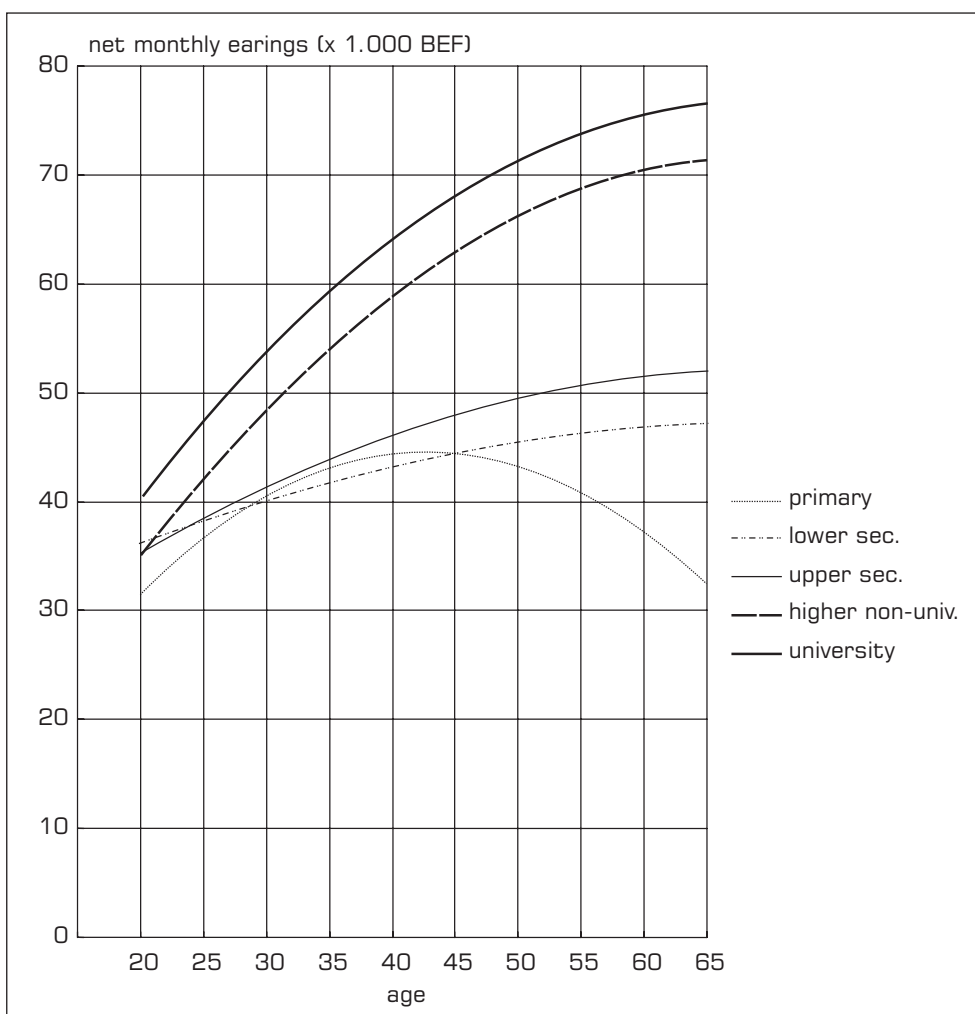
Te noteren valt dat bij deze opbrengstvoeten private baten worden afgewogen t.o.v. private kosten. Bij het niet-leerplichtonderwijs is dat dus ook met inbegrip van het gederfde inkomen (wat men had kunnen verdienen gedurende de tijd dat men studeert). Bij internationale vergelijkingen van geschatte opbrengstvoeten moet men dan bovendien nog rekening houden met de volgende twee elementen:

- 1 Er kan een verschil zijn in de mate waarin het onderwijs wordt gesubsidieerd door de overheid. Een hogere overheidsinbreng impliceert wellicht een lagere private kost, en dus een hoger privaat rendement. In Vlaanderen is er niet alleen in het basis- en secundair onderwijs, maar (zelfs nog in sterkere mate) ook in het hoger onderwijs een belangrijke overheidsinbreng, hetgeen suggereert dat de opbrengstvoeten hier hoger zouden kunnen zijn dan de tabel vermeldt.
- 2 Er is een verschil in de mate waarin diverse landen arbeidsinkomen belasten. In landen waar de laagste en de hoogste lonen dicht bij elkaar liggen, zal het privaat onderwijsrendement typisch kleiner zijn, in vergelijking met landen waar de loonspreiding groter is (bijv. Scandinavische landen, België, versus VK, Ierland).

Dit alles maakt dat er tussen landen onderling erg grote verschillen kunnen zijn. Cijfers van de zogenaamde Minceriaanse opbrengstvoeten, een soort van bruto-opbrengstvoet die geen rekening houdt met de directe kosten, geven voor de Scandinavische landen bijv. een waarde van 4% (per bijkomend jaar dat men onderwijs volgt, stijgt het loon met 4%), terwijl dit voor Ierland en het VK oploopt tot 12%. Het gemiddelde in Europa bedraagt ongeveer 6,5% (Harmon e.a. 2001). Vandaar dat het wenselijk is om ook cijfers m.b.t. Vlaanderen, of België te bespreken. Recente cijfers over de opbrengstvoeten van het onderwijs voor Vlaanderen zijn helaas niet beschikbaar. De meest recente schattingen (Nicaise 1996) maken gebruik van Belgische gegevens voor het jaar 1985.

De resultaten in figuur 1 geven weer hoe het netto-inkomen evolueert over de levenscyclus (ook hier enkel opbrengsten en geen directe kosten). Het is onmiddellijk duidelijk dat een hoger diploma ook leidt tot een groeipad op een hoger niveau. Op basis van de figuur kan men evenwel nog een tweede interessante vaststelling maken. De netto-inkomens die overeenstemmen met een universitair diploma en een (toen nog) diploma hoger onderwijs buiten de universiteit zijn niet alleen beduidend hoger dan de inkomens die overeenstemmen met een diploma lager onderwijs of lager secundair onderwijs, deze inkomens stijgen ook veel meer met de leeftijd (de helling van de curve is veel steiler). Een diploma hoger secundair neemt in beide betekenissen een tussenpositie in, de helling is hoger in vergelijking met de lagere diploma's, maar duidelijk lager in vergelijking met de twee hogere diploma-

niveaus. De hogere stijging van de inkomenscurven bij de hogere diploma's wordt typisch verklaard door het feit dat personen met deze diploma's gemiddeld gezien ook na het behalen van hun initieel diploma veel meer blijven investeren in naschoolse vorming. De ongelijke participatie aan het levenslang leren vertaalt zich dus ook duidelijk in inkomensverschillen. Het feit dat de curven een gebogen verloop kennen (d.w.z. concaaf zijn, ze stijgen maar de stijging neemt af), is eveneens een standaardresultaat dat wordt verklaard door het feit dat vanaf een bepaalde leeftijd mensen minder zullen gaan investeren in bijkomend menselijk kapitaal.



Figuur 1: Inkomensprofielen volgens opleidingsniveau, Belgische mannen, 1985

Bron: Nicaise 1996, p. 66

Verskillende indicaties geven aan dat opbrengstvoeten over de tijd heen kunnen wijzigen, zodat het nodige voorbehoud moet gemaakt worden bij het transponeren van de resultaten uit '96 naar het heden. Zo wordt in Hartog e.a. (1999) vastgesteld dat in Nederland het rendement van scholing tussen 1960 en midden de jaren tachtig bijna is gehalveerd, vooral ten gevolge van de toename van het aandeel hogergeschoolden. Zij stellen echter ook vast dat vanaf halverwege de jaren tachtig het rendement is gestabiliseerd, dus niet verder daalt. Soortgelijke vaststellingen worden ook in andere landen gedaan. De Minceriaanse opbrengstvoeten zouden de laatste 40 jaar in de Europese landen in het algemeen een U-vormig verloop gekend hebben: hoger in de jaren 1960 dan in de jaren 1970; gedurende de jaren 1980 zet de daling zich verder, terwijl vanaf de jaren 1990 er terug sprake is van een stijging (de la Fuente & Ciccone 2002).

Tot slot valt nog te vermelden dat er nog steeds sprake is van een belangrijke, zij het afnemende loonongelijkheid naar geslacht. Daar staat tegenover dat er in toenemende mate indicaties zijn voor de stelling dat in Europa de Minceriaanse opbrengst van scholing groter is voor vrouwen dan voor mannen (ibidem).

Een interessante vaststelling bij de private opbrengsten betreft het fenomeen van de overscholing. Er is sprake van overscholing als iemand meer gekwalificeerd is dan nodig is voor de baan die hij uitoefent. Het overscholingsfenomeen zou in de laatste decennia aan belang gewonnen hebben. Uit onderzoek blijkt dat overscholing niet per se negatief is voor de private opbrengsten: voor het aantal jaren onderwijs die men effectief nodig heeft voor de baan is de opbrengst weliswaar hoger, maar per extra jaar overscholing wordt toch nog een opbrengst van 4% gemeten (Hartog 2000).

In de weergegeven cijfers van de private opbrengsten is het baten-luik van de balans typisch beperkt gebleven tot het effect van het onderwijsniveau op het (arbeids)inkomen. Zoals voorheen reeds opgemerkt, zijn er daarnaast nog vele andere, helaas moeilijker te meten private baten. Dit suggereert dat de vermelde cijfers onderschattingen zijn van het echte rendement. Haveman & Wolfe (1984) schatten dat in de VSA de totale waarde van de (private) baten van investeringen in menselijk kapitaal waarschijnlijk dubbel zo groot is als het bijkomende arbeidsinkomen dat deze investering genereert.

2.3.2 *Sociale opbrengstvoeten*

Naast private opbrengstvoeten wordt er ook gesproken over sociale opbrengstvoeten. Deze benaming is in de praktijk eigenlijk niet helemaal correct: de meeste sociale baten zijn moeilijk te meten, zodat in de praktijk het batenluik van de sociale opbrengstvoet enkel en alleen betrekking heeft op de private baten. Langs kostenzijde worden evenwel de directe en indirecte private kosten bij de berekening wel

uitgebreid met de bestedingen van de gemeenschap aan het onderwijs. Het zal dan ook niet verbazen dat gepubliceerde sociale opbrengstvoeten steevast kleiner zijn dan de overeenkomstige private opbrengstvoeten, zoals ook het geval in tabel 2 (vergelijk met tabel 1).

Tabel 2: Sociale opbrengstvoeten van onderwijs, per niveau (in %)

Per capita inkomen	Lager onderwijs	Secundair	Hoger
Hoog inkomen (\geq 9266 \$)	13.4	10.3	9.5
Midden inkomen (tot 9266 \$)	18.8	12.9	11.3
Laag inkomen (755 \$ en minder)	21.3	15.7	11.2
Wereld	18.9	13.1	10.8
OESO-landen	8.5	9.4	8.5

Bron: Psacharopoulos & Patrinos 2002

De voornaamste vaststelling die men kan maken bij deze cijfers is dan ook dat ze zonder meer een onderschatting zijn. Voor het overige is er niet echt een duidelijke lijn te trekken. Voorheen werd dikwijls vastgesteld dat het verschil tussen de private en sociale opbrengstvoeten toenam naarmate men een hoger onderwijsniveau bekeek (Psacharopoulos 1994), maar dat is bij deze recentere cijfers zeker niet meer eenduidig het geval.

Veeleer op macrovlak is er in recente jaren heel wat onderzoek gewijd aan de relatie tussen investeringen in menselijk kapitaal enerzijds, en de economische groei, de productiviteit, het innovatievermogen en aanpassingsvermogen van de arbeidsbevolking, etc. (zie o.m. de la Fuente & Ciccone 2002 voor een overzicht). In het algemeen wordt er een duidelijk positieve relatie gevonden. Een interessant, recent inzicht is dat er sterke aanwijzingen zijn dat voor de economische groei de kwaliteit van de scholing minstens even belangrijk is als de hoeveelheid, zo niet belangrijker.

Over de relatie tussen de hoeveelheid en kwaliteit van de voorraad menselijk kapitaal en de sociale cohesie bestaat heel wat speculatie, maar weinig duidelijk cijfermateriaal; hetgeen overigens niet wil zeggen dat dit verband niet zou bestaan.

3 Redenen voor overheidsinterventie?

In een ideaaltypische, perfecte vrije markt zullen private en sociale opbrengstvoeten samenvallen, en kan men de beslissing tot investeren in menselijk kapitaal, en meer bepaald het dragen van de kosten hiervan, perfect overlaten aan alle individuen afzonderlijk. Zoals bekend is een perfecte vrije markt een fictie, en zijn er diverse redenen denkbaar die er voor zorgen dat dit gunstig resultaat in de praktijk

niet tot stand komt. Men kan hier onder meer verwijzen naar externe effecten en allerlei andere vormen van marktfalen. Deze vormen van marktfalen zorgen ervoor dat het investeringsvolume in opleiding en onderwijs dat tot stand zou komen als er alleen maar private financiering voorhanden zou zijn, vanuit een sociaal oogpunt sub-optimaal is. In de traditionele economische theorie worden deze vormen van marktfalen dan ook gezien als mogelijke legitimeringen voor overheidsinterventie. Natuurlijk kan overheidsinterventie verschillende invullingen krijgen:

- de overheid kan zelf voorzien in een onderwijs- en opleidingsaanbod;
- de overheid kan het onderwijs- en opleidingsgebeuren reguleren;
- de overheid kan zich beperken tot het subsidiëren van het privaat aanbod en/of van de onderwijs- en opleidingsconsumenten.

Het zijn voornamelijk de laatste twee invullingen, met name de subsidiërende en de regulerende rollen, die kunnen worden verdedigd op basis van het marktfalen-argument. In wat volgt, overlopen we kort de diverse vormen van marktfalen.

3.1 Externe effecten

Bij de individuele beslissing of men zal investeren in zijn menselijk kapitaal en hoeveel, zal het individu zich laten leiden door de private kosten en baten, maar niet door de sociale baten. Dit kan tot gevolg hebben dat het investeringsvolume in onderwijs en opleiding dat tot stand zou komen in een zuivere markt, d.w.z. in een situatie zonder overheidsinterventie, lager is dan wat vanuit sociaal standpunt optimaal is. In economische termen spreekt men dan van externe effecten.

3.2 Kapitaalmarktimperfecties

Wie liquiditeitsproblemen heeft, kan in principe geld lenen om zijn investering te financieren. De realiteit toont echter dat mensen terughoudend zijn om geld te lenen voor onderwijsinvesteringen (voornamelijk omwille van onzekerheid, zie volgende rubriek), en bovendien, dat ook de financiële sector zelf al evenmin erg happig is om leningen toe te staan voor investeringen in menselijk kapitaal, en als ze dit al aanbieden, zal dat aan erg hoge intrestvoeten gebeuren. Een klassieke verklaring hiervoor is het feit dat, in tegenstelling tot bijv. een hypothecair krediet waar het onroerend goed als zekerheid dienst doet, menselijk kapitaal niet kan worden gebruikt als borg.

3.3 Risico en onzekerheid

De intrinsieke onzekerheid die verbonden is aan investeringen in menselijk kapitaal brengt met zich mee dat individuen, wanneer ze de investeringskosten volledig zelf moeten dragen, geneigd zullen zijn om een, zelfs vanuit privaat standpunt, suboptimaal bedrag te investeren. Dit geldt ook als het individu zelf beschikt over voldoende liquiditeiten, al zal het risico wellicht beter kunnen worden gedragen naarmate een huishouden beschikt over ruimere financiële marges. Dit geldt a fortiori wanneer het individu zou moeten lenen om de investering te financieren.

3.4 Rechtvaardigheid en gelijkheid van kansen

Behalve wegens de diverse vormen van marktfalen (inefficiëntie), kan men ook op basis van rechtvaardigheidsoverwegingen overheidsinterventie bepleiten. Binnen de onderwijscontext kan men verschillende rechtvaardigheidsprincipes onderkennen:

3.4.1 *Gelijkheid van kansen*

Een algemene definitie van gelijkheid van kansen verwijst naar een gelijke behandeling van individuen die identiek zijn in alle relevante kenmerken. Nicaise (1996) stelt terecht dat men hier verschillende kanten mee op kan. Volgens deze definitie is er geen gelijkheid van kansen wanneer er sprake is van een gelijke behandeling in ongelijke omstandigheden, maar evenmin wanneer er sprake is van een ongelijke behandeling in gelijke omstandigheden. Dit laatste is, steeds volgens Nicaise, veel eerder te bestempelen als discriminerend gedrag, terwijl de gelijke behandeling in ongelijke omstandigheden dan zou kunnen worden bestempeld als een zuivere vorm van ongelijkheid van kansen.

Met betrekking tot discriminatie kunnen we kort zijn. We gaan er vanuit dat er een voldoende ruime consensus bestaat binnen de maatschappij over de vaststelling dat het ongewenst is dat een individu minder kansen heeft om deel te nemen aan onderwijs en opleiding louter en alleen omwille van het feit dat zij een bepaalde huidskleur heeft, een bepaalde religieuze of filosofische overtuiging heeft, een bepaald geslacht of leeftijd heeft, of behoort tot een bepaalde sociale klasse. Overheidsop treden, of het nu een financieel, regulerend, zelfvoorzienend of zelfs juridisch karakter heeft, is hier dan ook zonder meer op zijn plaats.

Een gelijke behandeling in ongelijke omstandigheden is een iets subtieler mechanisme. Nicaise (1996) onderscheidt drie groepen van determinerende factoren (op het niveau van families) die kunnen leiden tot een ongelijkheid van kansen en die zich kunnen uiten in een sociaal ongelijke vraag naar (kans op deelname aan) onderwijs en opleiding:

- beperkte financiële middelen van de familie, wat mogelijk nog wordt verscherpt door het bestaan van kapitaalmarktimperfecties;
- familiale kenmerken zoals gezondheid, sociaal en cultureel kapitaal, stabiliteit van de woon- en leefsituatie, familiale relaties (bijv. éénoudergezin), arbeidsmarktstatuut (werkend, werkloos), etc.;
- en tenslotte, en dit is vooral relevant voor de kansen van jonge kinderen, de tijd die ouders kunnen besteden aan hun kinderen, en de aard van deze aandacht (die beïnvloed wordt door het opleidingsniveau van de ouders).

Wanneer de vormen van kansenongelijkheid, zoals boven gedefinieerd, niet zouden bestaan of wanneer de gevolgen van de factoren die de kansenongelijkheid determineren volledig zouden kunnen worden geneutraliseerd of gecompenseerd, dan zou er geen systematisch verschil meer optreden in de vraag naar onderwijs en opleiding tussen verschillende sociale groepen. In die zin zou een gelijkheid van kansen ook leiden tot een gelijkheid van deelname. Omdat het voor de analyse zin heeft om het onderscheid te maken tussen financiële drempels en andere drempels, geven we daarom een iets meer restrictieve betekenis aan het begrip ‘gelijkheid van deelname’:

3.4.2 *Gelijkheid van deelname*

Er is sprake van een ongelijkheid van deelname wanneer, zelfs als financiële drempels afwezig zijn, en er dus sprake is van een financiële gelijkheid van kansen, er een ongelijke vraag is naar onderwijs en opleiding tussen verschillende sociale groepen.

Omdat niet alleen de kans op deelname van belang is, maar ook de kans op succes als men eenmaal deelneemt, definiëren we ook de gelijkheid van resultaat.

3.4.3 *Gelijkheid van resultaat*

Er is een ongelijke kans op succes, of ongelijkheid van resultaat, wanneer irrelevante of exogene kenmerken, zoals de sociaal-economische herkomst, het ras, de familiale situatie, etc. het onderwijsresultaat beïnvloeden.

Dit is uiteraard geen pleidooi voor een soort van nivellering. Relevante kenmerken zoals intelligentie, inzet en motivatie zullen uiteraard ook de kans op succes bepalen zonder dat er daarom sprake is van een ongelijkheid van resultaat.¹

¹ Een probleem stelt zich wel als er een correlatie bestaat tussen de relevante en irrelevante kenmerken.

4 Financiering van het onderwijs: naar een nieuw sociaal contract?

4.1 Schier eindeloze behoeften

Als men naar de huidige debatten in het Vlaamse onderwijs- en opleidingsgebeuren kijkt, vindt men dadelijk een aantal dossiers waarvan de uitvoering gepaard zou/zal gaan met een aanzienlijke behoefte aan bijkomende middelen. Men kan onder meer denken aan, in willekeurige volgorde, de realisatie van een levenslang en levensbreed leren voor iedereen, het substantieel terugdringen van de ongekwalificeerde uitstroom uit het onderwijs, de invoering van een kosteloos basisonderwijs en een kosteloos secundair onderwijs, verdere inspanningen inzake het GOK-beleid, tegemoet komen aan de noden van hogescholen, rekening houden met de verzuchtingen van het onderwijspersoneel, etc. Wellicht kan iedereen deze opsomming verder aanvullen vanuit zijn eigen achtergrond en bezigheden.

4.2 Met een beperkt overheidsbudget

Tegenover deze, wat betreft de nodige middelen, schier onbeperkte verlanglijst staat de vaststelling dat het Vlaamse onderwijsbudget nu al ruim 40% uitmaakt van de Vlaamse begroting. Op zich gaat dat over erg veel geld, maar binnen dat budget zijn er erg weinig vrijheidsgraden, de meeste bestedingen liggen immers al op voorhand vast. Als men de nieuwe uitdagingen wil beantwoorden, zullen er dan ook andere antwoorden moeten gezocht worden.

4.3 Keuzes maken

Daarbij zijn er uiteindelijk niet zo heel veel realistische oplossingen, als tenminste een (Vlaamse of federale) belastingsverhoging wordt uitgesloten.

Men kan proberen om het gegeven budget beter aan te wenden. Door te evolueren naar gemengde input/outputfinancieringen, te spelen met vraag- en aanbodfinanciering, PPS-constructies, etc., kan men – op voorwaarde dat de financiële hervormingen goed worden geconcipeerd – wellicht efficiëntiewinsten boeken, waardoor er met het gegeven budget meer kan worden gedaan dan nu het geval is. Ook al is dit een zinvolle oplossing, vermoedelijk zal op men op deze wijze toch slechts een marginale uitbreiding van de financiële armslag kunnen realiseren.

Er is met andere woorden wellicht meer nodig. Daarbij ontkomt men niet aan de vaststelling dat er keuzes zullen moeten worden gemaakt. Zo moet men voortdurend durven in vraag te stellen of de keuzes van het verleden ook vandaag nog

steeds juist zijn. Mogelijk zijn als gevolg van nieuwe noden en nieuwe mogelijkheden de prioriteiten van vandaag anders dan in het verleden, en moet men het beschikbare budget dan ook als dusdanig herverdelen. Als men echter globaal meer armslag wil krijgen, botst men al vlug op de grenzen van de publieke budgetbeperking. Dit kan maar worden opgelost door ook te kijken naar wat de private verantwoordelijkheid is in de financiering van het onderwijs, en welke rol met name de huishoudens (en het bedrijfsleven) hierin kunnen opnemen.

4.4 Naar een nieuwe consensus?

Daartoe is het nodig dat men afbakent voor welke soort van onderwijsuitgaven we het nodig en wenselijk achten dat de overheid ze draagt, en dat men afbakent voor welke soort van uitgaven het zeker te verantwoorden is om (meer dan nu) een beroep te doen op private inbreng. Dit soort van keuze moet niet in de eerste plaats door de onderwijseconoom gemaakt worden: het betreft een beleidskeuze, die bij voorkeur ook breed maatschappelijk moet worden gedragen omdat de wijze waarop het onderwijssysteem gefinancierd wordt nu eenmaal fundamenteel is voor de wijze waarop men de samenleving en de mobiliteit van mensen binnen die samenleving gestalte wil geven. Dit belet niet dat de onderwijseconomie een zinvolle hulp kan bieden bij het maken van de afweging tussen publieke en private verantwoordelijkheid. Juist uit de afweging van het private rendement en het publieke rendement van een bepaalde investering kan al heel veel geleerd worden over welke uitgaven bij voorkeur publiek gefinancierd moeten worden, en bij welke uitgaven er wel een draagvlak kan gevonden worden voor een grotere private inbreng. Aandacht voor gelijkheid van kansen en andere sociale ongelijkheid maakt overigens integraal deel uit van dit analysekader. Paradoxaal genoeg zal overigens binnen een onderwijsbeleid dat een groter beroep doet op private inbreng, het relatief aan belang inboetende publieke luik proportioneel meer dan voorheen aandacht moeten besteden aan herverdeling en sociale gelijkheid, als men de sociale ongelijkheid tenminste niet wil laten toenemen.

■ Referenties

Bollens, J., Heylen V., Vos S. (2003), *Screening van de arbeidsmarktrijpheid, tegen de achtergrond van een preventief activerend arbeidsmarktbeleid*. Leuven: HIVA-KULeuven, 222 p.

de la Fuente A., Ciccone M. (2002), *Human capital in a global and knowledge-based economy. Final Report*. Conference on human capital and economic growth. [S.l.]: European Commission (DG Empl), 55 p.

- Forrier A., Heylen V., Vandenbrande T., Bollens J., Sels L. (2004), *Arbeidsloopbanen in kaart. Onderzoek op de PSBH-databank*, Leuven: HIVA-Kuleuven, 218 p.
- Harmon C., Walker I., Westergaard-Nielsen N. (2001), *Returns to education in Europe, in Public funding and private returns to education. Pure final report*. [S.l.]: [s.n.].
- Hartog J., Odink G., Smits J. (1999), 'Rendement op scholing stabiliseert' *ESB, Economische Statistische Berichten*, 13 augustus 1999.
- Hartog J. (2000), 'Over-education and earnings: where are we, where should we go?' *Economics of Education Review*, 19 (2): 131-147.
- Haveman, R., Wolfe, B. (1984), 'Schooling and economic well-being: The role of non-market effects' *Journal of Human Resources*, 19 (3).
- McMahon W. (1995), 'Consumption benefits of education' in: Carnoy, M. (ed.), *International Encyclopedia of economics of education*. Oxford: Pergamon, 168-172.
- Nicaise I. (1996), *Poverty and human capital, PhD dissertation in economics of education*. doctoraal proefschrift. Leuven: [s.n.], 202 p.
- Psacharopoulos G., Patrinos H.A. (2002), 'Returns to investment in education: A further update' *World Bank Policy Research Paper*, 2881, 28 p.
- Psacharopoulos, G. (1994), 'Returns to investment in education: A global update' *World Development*, 22 (9): 1325-1343.



ONDERWIJSFINANCIERING EN DE BEVORDERING VAN SOCIALE GELIJKHEID

Prof. dr. Ides Nicaise, sectorverantwoordelijke
Hoger Instituut voor de Arbeid – K.U. Leuven

Inleiding

Het hoeft o.i. nauwelijks nog gezegd: de gelijkheid van kansen – of van uitkomsten – in het onderwijs hangt niet alleen van financiële mechanismen af. De ongelijkheid heeft haar wortels in allerlei dimensies van het maatschappelijk leven: verschillen in materieel, sociaal, affectief, cultureel en educatief vermogen tussen gezinnen; en discriminerende obstakels die al dan niet bewust worden opgeworpen tegen de vlotte doorstroming van sommige jongeren. Financiële drempels spelen in dit geheel een beperkte maar niet onbeduidende rol. Het is niet eens onze ambitie om ons te wagen aan een uitspraak over het aandeel van financiële drempels in de totale onderwijsongelijkheid, al is het maar omdat de verschillende dimensies erg nauw met elkaar verweven zijn. Bovendien kunnen financiële beleidsinstrumenten, rechtstreeks of onrechtstreeks, gedeeltelijk de ongelijkheden helpen rechttrekken die door andere factoren veroorzaakt zijn.

Wel mikt deze bijdrage op het verhelderen van de onderliggende concepten, het classificeren van financiële beleidsinstrumenten en – waar mogelijk – het formuleren van een geïnformeerd advies omtrent mogelijke innovaties op dit vlak. Onze aandacht is verder toegespitst op de achtergestelde groepen (kansarme en allochtone jongeren) in het initiële (vnl. leerplicht)onderwijs. De Vlaamse Regering heeft immers voor de nabije toekomst verdergaande hervormingen van de onderwijsfinanciering aangekondigd, in het bijzonder met het oog op deze doelgroepen.

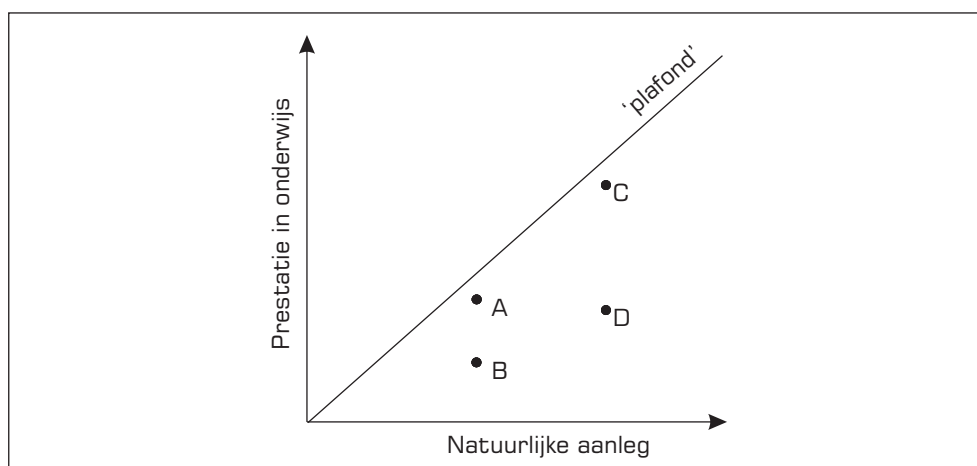
1 Wat is rechtvaardig?

Vooreerst moet erop gewezen worden dat de term ‘gelijke onderwijskansen’, die centraal staat in het huidige beleidsdiscours, in de praktijk veel verschillende ladingen dekt. Er wordt in de literatuur vaak een onderscheid gemaakt tussen (meer) gelijke kansen, (meer) gelijke behandeling (= non-discriminatie) en (meer) gelijke uitkomsten (of het compensatiebeginsel) als doelstellingen van het beleid.

De keuze van doelstellingen hangt af van opvattingen over de ‘leerbaarheid’ van mensen én van opvattingen over rechtvaardigheid. Eén en ander wordt duidelijk gemaakt in de figuren 1, 2 en 3.

1.1 Gelijke kansen

De term *ongelijke kansen* is in wezen een relatief begrip: hij verwijst impliciet naar de realisatie van een einddoel, een ‘potentieel’, dat voor elk individu verschillend kan zijn: het gaat om de kans om je eigen talenten ten volle te ontplooien, niet om onbeperkt door te groeien in het onderwijs. Er wordt impliciet vóórondersteld dat elk individu slechts kan bijleren tot aan een bepaald ‘plafond’ dat afhangt van zijn aangeboren vaardigheden of talenten. In figuur 1 zitten individuen A en C ongeveer aan het plafond van hun mogelijkheden, zodat zij in de logica van het gelijkemansbeleid niet als voorwerp van beleidsinterventie worden beschouwd (ook al presteert A duidelijk lager dan C). Anderzijds heeft individu B ongelijke kansen in vergelijking met individu A; analoog heeft individu D ongelijke kansen t.o.v. C. A priori is echter vanuit een gelijkemans-optiek niet duidelijk of B méér of minder zorg verdient dan D. B heeft immers bij veronderstelling een ‘lager plafond’ omdat hij/zij beperktere aangeboren capaciteiten heeft.



Figuur 1: (On)gelijke kansen

Er bestaan zelfs meerdere, onderling verschillende opvattingen over de prioriteiten van het gelijkemansbeleid en de verantwoordelijkheid van het beleid in deze context. In de meritocratische benadering worden bijv. gelijke kansen nagestreefd, maar klinkt ook de roep om een efficiënte besteding van middelen sterk door. Vanuit de vaststelling dat B minder potentialiteiten heeft dan D zal men bijgevolg

geneigd zijn de voorkeur te geven aan extra zorg (en dito middelen) ten behoeve van D. De doelgroep van een typisch gelijkheidsbeleid bestaat in elk geval uit jongeren die door hun leefomgeving de vermogens missen om ten volle van het aangeboden onderwijs te profiteren; meritocraten zullen binnen deze groep vooral mikken op de meest getalenteerden (wat deze term ook moge betekenen).

Meestal worden (on)gelijke kansen in verband gebracht met '*(on)gelijke middelen*', bijv. ten gevolge van de sociale achtergrond van de jongere. Het gaat om middelen die exogeen zijn aan het onderwijssysteem zelf (bijv. pedagogisch vermogen van ouders, materieel studiecomfort, gezondheid, cultureel kapitaal, enz.). Men zal bijgevolg in B en D bijkomende middelen investeren, hetzij in natura (bijv. vóórschoolse stimuleringsprogramma's), hetzij in cash (bijv. studietoelagen).

Deze benadering van gelijke kansen wordt om twee redenen bekritiseerd:

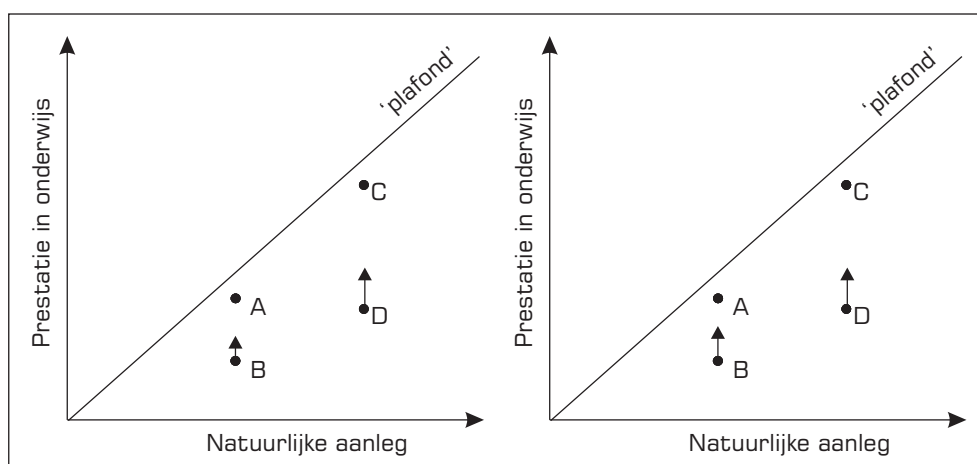
- vooreerst worden de oorzaken van de ongelijke kansen vaak uitsluitend buiten het onderwijs, in de leefomgeving van de jongere gezocht. De 'kansen' verwijzen immers eerder naar startkansen dan naar barrières binnen het onderwijs.
- ten tweede zijn er twijfels over de impliciete veronderstelling dat de uitkomsten van elk individu geplafonneerd zijn door de aangeboren talenten waarover het zou beschikken. Welk onderzoek heeft zo iets ooit aangetoond?

1.2 Gelijke behandeling

Figuur 2 gaat uit van dezelfde vaststelling van ongelijke onderwijsposities, maar vanuit de invalshoek van *gelijke behandeling*, opnieuw met twee varianten. We nemen ditmaal aan dat de oorzaken van de vastgestelde ongelijkheden niet in de leefomgeving van individuen B en D liggen, maar in het feit dat ze op school – bewust of onbewust, door hun leerkrachten of door het 'systeem' – op een onverantwoorde manier ongelijk behandeld worden (discriminatie). Anti-discriminatiestrategieën in het onderwijs (bijv. versterking van het inschrijvingsrecht, intercultureel onderwijs) zijn erop gericht de leerwinst van B en D te verhogen door de interne spelregels van het onderwijs aan te passen, eerder dan in te grijpen op exogene randvoorwaarden.

De eerste variant van gelijke behandeling, voorgesteld in de linkergrafiek (p. 66), beperkt zich tot het voorzien van strikt gelijke onderwijsinputs (niet thuis maar op school), ook al heeft dit mogelijk voor gevolg dat B hierdoor minder vooruitgang boekt dan D. Een meer geavanceerde variant formuleert haar doelstellingen eerder in termen van *effectieve non-discriminatie* (gelijk effectief profijt of gelijke *leerwinst*) en accepteert daarom zelfs een zekere differentiatie in inputs. Van een beleid van gelijke behandeling kan redelijkerwijs verwacht worden, dat de verdeling van de onderwijsuitkomsten ex post gelijk is. Toch merken we ook hier een impliciete acceptatie van 'natuurlijke'

ongelijkheden, die bij veronderstelling niet kunnen weggewerkt worden. Dit kenmerk is gemeenschappelijk aan de benaderingen in termen van (on)gelijke middelen en (on)gelijke behandeling.



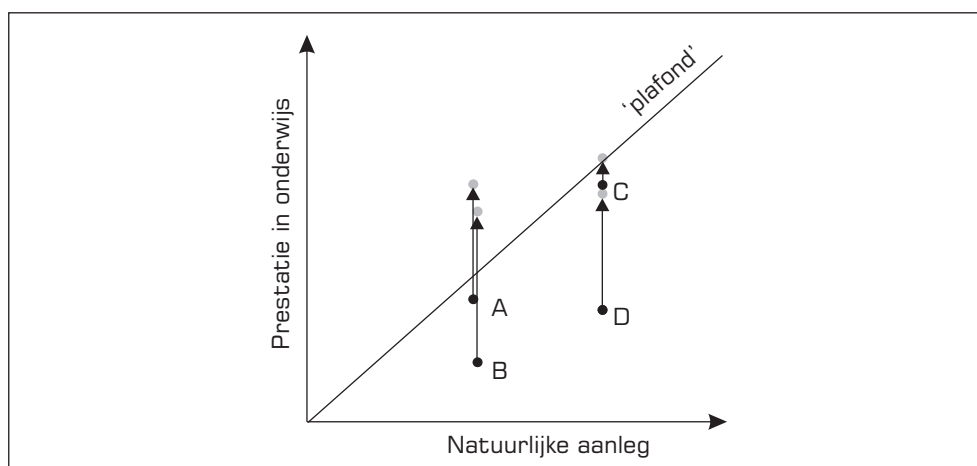
Figuur 2: Gelijke behandeling

1.3 Gelijke uitkomsten

Figuur 3 vertolkt het principe van (meer) gelijke uitkomsten. In tegenstelling tot de twee voorgaande principes (gelijke kansen/gelijke behandeling) ligt de nadruk hier op het eindresultaat, eerder dan op de ingezette middelen. Het streven naar (meer) gelijke uitkomsten houdt dan ook een fundamenteel 'pedagogisch optimisme' in, nl. het geloof dat de potentiële leerwinst van jongeren niet beperkt blijft door een impliciet plafond. Daarbij komt, dat men principieel opteert voor 'positieve discriminatie' (ook wel 'compensatie' genoemd) om ook de zwakste leerders op te tillen tot op het niveau van de beste presteerders. Door individuen B en D voldoende te ondersteunen, hoopt men dat ze op termijn zelfs hun achterstand helemaal inhalen. Door sommigen wordt bovendien geambieerd om de 'natuurlijke' ongelijkheid, veroorzaakt door ongelijke aangeboren talenten, in de mate van het mogelijke te nivelleren: niet alleen tussen B en D, maar ook tussen A en C. We noemen deze strekking het 'egalitarisme' (zie bijv. Hirtt, 2004). Ze wordt beleidsmatig typisch vertaald in allerlei vormen van onderwijsvoorrangsbeleid (in de generieke betekenis, d.w.z. positieve discriminatie in de financiering resp. ondersteuning van leerlingen, met het oog op een (opwaartse) nivellering van uitkomsten.

Ook hier kunnen we twee versies onderscheiden: de eerste versie streeft naar het wegwerken van ongelijke uitkomsten op individueel niveau; de tweede daarentegen (*sociaal egalitarisme*) accepteert een zekere variantie in individuele uitkomsten en con-

centreert zich op het bestrijden van de correlatie tussen sociale afkomst en onderwijsuitkomsten. Het ondersteuningsbeleid in het kader van het GOK-beleid (gelijke onderwijskansen) kan tot deze laatste versie gerekend worden, aangezien de criteria voor positieve discriminatie expliciet naar de sociale afkomst van leerlingen verwijzen.



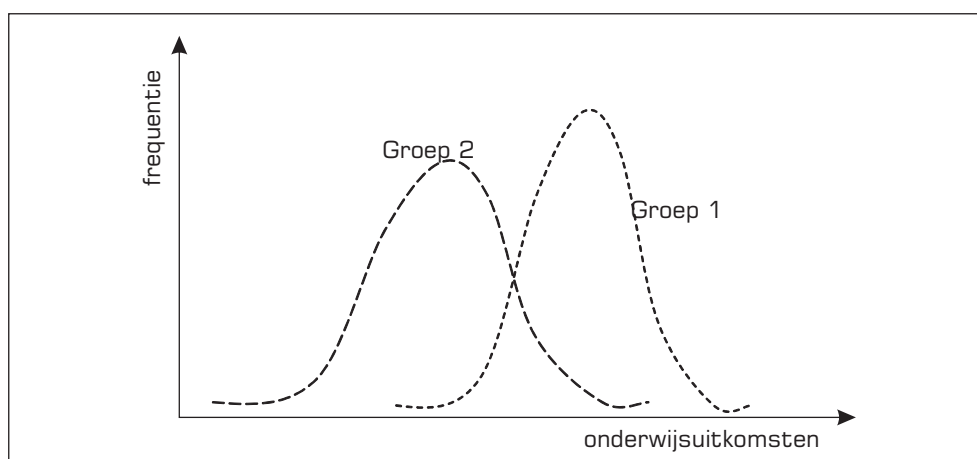
Figuur 3: Gelijke uitkomsten

De Franse onderwijs econoom Alain Trannoy definieert (onder de naam *'equal opportunity'*!) sociaal gelijke uitkomsten als volgt: stel dat je zou mogen kiezen in welke sociale groep je geboren wordt, en dat elke sociale groep gekenmerkt wordt door een bepaalde kansverdeling van onderwijsuitkomsten. De belangrijkste parameters van die kansverdeling zijn het gemiddelde en de spreiding. Bijvoorbeeld toont figuur 4 de hypothetische kansverdeling van onderwijsuitkomsten van twee sociale groepen. Groep 1 is dubbel bevoordeeld, omdat haar gemiddelde hoger ligt en haar spreiding lager ligt. Sociaal gelijke uitkomsten zouden impliceren dat je a priori geen voorkeur hebt voor een bepaalde sociale groep, omdat geen enkele kansverdeling over de ganse lijn beter is dan die van de andere groepen. Statistisch kan een 'zwakke' en een 'sterke' versie van deze definitie geformuleerd worden:

- zwakke definitie: er is geen strikte rangordering van verwachte onderwijsuitkomsten mogelijk, noch op basis van de gemiddelden, noch op basis van de varianties;
- sterke definitie: de kansverdelingen vallen exact samen voor alle sociale groepen

Een meer pragmatische maatstaf van sociaal gelijke uitkomsten vinden we in de recente PISA-rapporten (OECD, 2004, hfdst 4 en bijlage 1): nl. de correlatie tussen onderwijsprestaties van jongeren en hun sociale afkomst (gemeten als een samengestelde index van onderwijsniveau en beroepsniveau van de ouders, leercomfort en cultureel kapitaal in het gezin). Is die correlatie gelijk aan nul (ook al blijft er op

individueel niveau een zekere variantie bestaan) dan heeft men sociaal-egalitaire uitkomsten bereikt. Anders geformuleerd, hoe hoger de correlatie tussen onderwijsuitkomsten en sociale afkomst, hoe verder een land verwijderd is van het ideaal.



Figuur 4: Sociaal (on)gelijke uitkomsten – definitie van Trannoy

Het egalitarisme – en vooral het bijhorende principe van positieve discriminatie – zijn evenmin vrij van kritiek. In de VS botst het beleid van *affirmative action* in het voortgezet onderwijs bijvoorbeeld telkens weer op juridische betwistingen, omdat de beter gesitueerde bevolkingsgroepen vrezen dat de herverdeling van kansen ten koste gaat van hun kinderen. Regelingen waarbij kleurlingen met lagere scores op toegangsexamens voorrang kregen op blanken werden als discriminatoir veroordeeld door rechtbanken. Voor beleidsmakers bestaat de kunst er bijgevolg in situaties te creëren, waarbij sociaal bevoorrechte groepen geen nadeel hebben. Dit is mogelijk, hetzij door een groter totaal volume van ingezette middelen, hetzij door het koppelen van efficiëntiewinsten (bijv. pedagogische vernieuwingen) aan positieve discriminatie.

2 Financieringsinstrumenten aan de vraagzijde

2.1 Studiekosten/kosteloosheid

Het principe van *kosteloosheid* van het leerplichtonderwijs sluit, in het licht van wat voorafgaat, het meest aan bij de filosofie van gelijke behandeling. De nadruk ligt er op non-discriminatie, m.n. het voorkomen dat sommige scholen drempels zouden opwerpen tegen lage-inkomensgezinnen.

Uit recent onderzoek (Vleugels e.a., 2000; Fripont e.a., 2000) is gebleken dat de kosteloosheid, ondanks haar verankering in de grondwet en het decreet op het basisonderwijs, opnieuw een knelpunt is geworden. Ouders telden in 1998-99 in het basisonderwijs gemiddeld 340 euro per kind en per jaar neer: dat betekende een stijging met 93% (68% 'boven index') in vergelijking met tien jaar voordien. In het secundair onderwijs werd in 1999-2000 gemiddeld 850 euro per leerling per jaar uitgegeven, d.i. 82% méér dan in het schooljaar 1986-87. De evoluties worden verklaard door een combinatie van factoren (tekort aan werkingsmiddelen in scholen, kwaliteitsverbeteringen, verspreiding van ICT, toegenomen vervoerskosten, enz.).

Alhoewel de overgrote meerderheid van de ouders verklaarde geen bezwaar te hebben tegen dergelijke financiële inspanningen, bleken deze voor de minst begoede ouders vaak ernstige problemen te scheppen. Inmiddels werden scholen verplicht om de gevraagde bijdragen voor te leggen aan de schoolraad en te 'publiceren' in hun schoolreglement. Bovendien werden ze aangespoord om solidariteitsmechanismen uit te werken om de schoolkosten draaglijker te maken voor lage-inkomensgezinnen. Het effect van deze maatregelen is nog niet onderzocht. Toch willen we hierbij enkele kanttekeningen maken:

- 1 Het is geen geheim dat een volledig 'gratis' onderwijs voor iedereen budgettair moeilijk haalbaar is. Vleugels e.a. (2000) raamden de totale factuur voor het basisonderwijs alleen op 190 miljoen euro. Men kan zich afvragen of de universele kostenloosheid nog het meest aangewezen instrument is om de gelijkheid in het onderwijs te realiseren, gegeven dat er nog zoveel andere ongedekte behoeften zijn. Een beperkte bijdrage van de ouders wordt blijkbaar algemeen getolereerd en kan zelfs de betrokkenheid van ouders verhogen. Voorwaarde is dan uiteraard dat lage-inkomensgezinnen gecompenseerd worden opdat hun kinderen niet lijden onder financiële drempels. De beste manier om dit te realiseren lijken ons studietoelagen te zijn (cf. infra), eerder dan moeilijk controleerbare schoolfondsen. Een stelsel van studietoelagen respecteert beter de privacy van minvermogende gezinnen. Schoolfondsen houden bovendien een risico in van misbruik voor andere doeleinden;
- 2 Het niet-discriminatoire doel van kostenloosheid moet vooral blijken uit de (lage) variantie in studiekosten tussen scholen. Het meest perverse effect van studiekosten zou inderdaad segregatie zijn tussen dure en goedkope scholen. Nu de vrijheid van scholen om kandidaat-inschrijvers af te wijzen aan banden is gelegd, moet voorkomen worden dat scholen financiële drempels gaan gebruiken als alternatief om hun doelpubliek af te romen. Dit pleit minstens voor een systeem van 'maximumfactuur' op schoolniveau in het leerplichtonderwijs (zoals voorgesteld door minister Vandenbroucke).

In het hoger onderwijs liggen de kaarten uiteraard anders dan in het leerplichtonderwijs. Een recent internationaal vergelijkend onderzoek (Usher & Cervenan,

2005) rangschikt Vlaanderen op de tweede (voordeligste) plaats wat inschrijvingsgelden in het hoger onderwijs betreft, na Finland. Deze kosten zijn in de VS zowat 12 maal hoger dan bij ons. Hoewel men aan niet-EU-studenten hogere inschrijvingsgelden mag opleggen, heeft ons land toch de reputatie erg goedkoop te zijn op het vlak van hoger onderwijs. Naar analogie met het gezondheidstoerisme valt ook 'studietoerisme' niet uit te sluiten. Gegeven dat hoger onderwijs een substantieel privaat rendement heeft, dient de vraag gesteld te worden of een combinatie van hogere inschrijvingsgelden en (veel) hogere studietoelagen niet verkieslijker is.

2.2 Studietoelagen, studieleningen, studieloon

Het andere meest gebruikte financiële beleidsinstrument aan de vraagzijde zijn de studietoelagen. Hier gaat het om een typisch instrument van gelijkekansenbeleid: men wil voorkomen dat jongeren uit lage-inkomensgezinnen afhaken of beperkt worden in hun participatie omwille van het beperkter materieel vermogen van hun ouders.

De huidige Vlaamse regelgeving inzake studietoelagen is erg geraffineerd wat de inkomenstoetsing betreft. Alhoewel fiscale achterpoortjes nooit uitgesloten kunnen worden, is het een mythe dat de toelagen systematisch bij de verkeerde doelgroepen zouden terecht komen. Dit neemt niet weg dat een aantal problemen aan de orde zijn:

- 1 de afwezigheid van studietoelagen in het basisonderwijs (cf. supra);
- 2 de erosie van het systeem in het secundair onderwijs. Niet alleen zouden de bedragen fors opgetrokken en geïndexeerd moeten worden; ook de pedagogische voorwaarden voor +18-jarigen zouden afgeschaft moeten worden, wil men de zwakste leerlingen aanmoedigen om alsnog een kwalificatie te halen;
- 3 het niet-gebruik van studietoelagen wordt reeds enkele jaren aangepakt met sensibiliseringsacties, maar vergt volgehouden aandacht;
- 4 de toelagen in het hoger onderwijs worden impliciet steeds meer gekoppeld aan de evolutie van de *directe* studiekosten. Toch lijkt het ons niet meer dan logisch dat voor minvermogende studenten ook minstens een deel van de indirecte kosten gedekt worden. Deze laatste zijn immers even reële obstakels tot participatie (Nicaise, 1997; Verhaeghe, e.a. 2000). Tegelijk is aangetoond dat de hoogte van de studietoelagen een beduidende impact heeft op de verdere studieparticipatie van lage-inkomensgroepen. Het optrekken van de maximale studietoelagen lijkt ons dan ook een evidente optie om de toegang tot het hoger onderwijs verder te democratiseren.

De Bolognahervormingen in het hoger onderwijs hebben naast de versoepeling van de studietoelagen opnieuw het debat aangezwengeld over alternatieve financieringsstelsels (studieleningen en studieloon of basisbeurs). Deze alternatieven wer-

den reeds eerder op hun eventuele merites getoetst, zowel door een internationaal literatuuronderzoek als door simulaties voor Vlaanderen (Nicaise en Winters, 1988; Nicaise, 1989; Bollens, 2002). Studieleningen worden door sommigen bepleit omdat ze overconsumptie van hoger onderwijs tegengaan en voor studenten een prikkel inhouden om hun studies met vrucht te voltooien. Het studieloon wordt door anderen naar voren geschoven als het ultieme middel om het recht op onderwijs voor jongeren los te koppelen van de financiële draagkracht van hun ouders. Beide alternatieven werden gewogen en te licht – of te zwaar – bevonden:

- *studieleningen* impliceren, in vergelijking met studietoelagen, een serieuze drempelverhoging: ze moedigen de participatie minder aan dan toelagen; ze wentelen een deel van het grote investeringsrisico af op de student. Bovendien is lang niet zeker dat ze voor de overheid goedkoper uitvallen dan toelagen, omwille van de intrestsubsidies, de rompslomp en geschillenbehandeling bij de terugvorderingen, en de verliezen bij kwijtschelding van terugbetaling.
- het *studieloon* blijkt dan weer budgettair onhaalbaar (tenminste, als het een minimale levensstandaard moet garanderen) en werkt de ongelijkheid niet weg bij gebrek aan selectiviteit.

Weliswaar valt een *aanvullend* stelsel van studieleningen te overwegen, o.a. in een omgeving waar steeds meer jongeren en volwassenen een tweede diploma willen verwerven (Cantillon e.a., 2005). In de Noord-Europese landen is de ervaring dat generuze studieleningen veel hogere liquiditeitsbehoeften kunnen dekken dan wat met studietoelagen gewoonlijk haalbaar is, en dat leningen op die manier wel degelijk een democratiserend effect hebben.

3 Financieringsinstrumenten aan de aanbodzijde

Haast alle rijke landen kennen thans één of andere vorm van onderwijsvoorrangsfinanciering: dit betekent dat scholen supplementaire middelen ontvangen voor leerlingen uit kwetsbare bevolkingsgroepen. Het gaat steeds om een vorm van positieve discriminatie, gericht op meer gelijke uitkomsten. In de concrete modaliteiten daarentegen is diversiteit troef (zie Eurydice, 2000; Bernardo & Nicaise, 2000):

- verhoging van de *algemene middelen* van de school (bijv. Zweden) of *afzonderlijk geoormerkt* budget: de eerste formule mikt op een meer structurele aanpak, de tweede is selectiever;
- toekenning op basis van de *ligging van de school* (*onderwijsvoorrangsgebieden* – cf. Frankrijk, Ierland, Portugal) of op basis van het *profiel van de leerlingenpopulatie* (cf. Nederland, Vlaanderen). In het eerste geval kan men onderwijsacties integreren in globale strategieën ten gunste van een achtergestelde buurt of regio; in het tweede geval mikt men eerder op een bepaalde doelgroep, die niet noodzakelijk geografisch geconcentreerd is;

- koppeling aan *sociaal-economische criteria* (preventief, d.i. zelfs vóóordat leerachterstand zich opgestapeld heeft: bijv. armen in VK, migranten in Duitsland) of aan vastgestelde *leermoeilijkheden* (curatief – en enkel bij de daadwerkelijke onderpres-teerders);¹
- beperkt tot het *basisonderwijs* (bijv. Ierland, Portugal) of ook toegepast in het secundair onderwijs;
- louter op basis van *behoeften*, of (deels) gekoppeld aan een *aanwendingsplan of project-aanvraag* (Zweden, Denemarken, VK);
- *centraal geregeld* (bijv. Nederland) of *gedecentraliseerd en flexibel* (bijv. Zweden, Denemarken, Finland).

De doelgroep(en) bestaan uit kinderen van migranten, kansarme gezinnen, de trek-kende bevolking, uithuisgeplaatste jongeren, leerlingen met leermoeilijkheden, enzovoort.

In Vlaanderen werden in 2002 de bestaande regelingen (zorgverbreding, onder-wijsvoorrangsbeleid, scholen met bijzondere noden) versmolten in het decreet op de gelijke onderwijskansen (GOK-decreet).² Extra middelen worden toegekend op basis van vijf behoeftencriteria, te registreren op het niveau van individuele leerlingen:

- moeder heeft geen getuigschrift van het hoger secundair onderwijs;
- het gezin leeft enkel van een vervangingsinkomen;
- het gezin behoort tot de trekkende bevolking;
- het kind is uit huis geplaatst;
- en (enkel in combinatie met andere criteria) de thuistaal is niet het Nederlands.

Scholen zijn niet langer verplicht om op voorhand een aanwendingsplan voor te leggen, maar moeten dit wel nadien aan de inspectie kunnen voorleggen. Om de drie jaar worden scholen op hun effecten aangesproken.

Wat weten we inmiddels uit evaluaties in binnen- en buitenland?

3.1 Behoeftencriteria

Vooreerst worden *behoeftencriteria* gebaseerd op het profiel van de leerlingenpopulatie van de school eerder aanbevolen dan geografische criteria (ligging van de school in een onderwijsvoorrangsgebied, of woonplaats van de leerlingen). Het Amerikaanse *Title I-beleid* (= onderwijsvoorrang) is bijv. gebaseerd op geografische criteria. Kennedy e.a. (1986) en Riddel (1992) stelden vast dat heel wat middelen van het Title I-beleid de

¹ We maken hier abstractie van kinderen met een handicap en van tweetalig onderwijs.

² Dit decreet werd een jaar later aangevuld met middelen voor zorgcoördinatie in het basisonder-wijs, dat we verder buiten beschouwing laten omdat het geen echt sociaal correctiemechanisme inhoudt.

doelgroep niet bereikten, omdat (a) veel kansarme kinderen buiten de afgebakende voorrangsgebieden schoolliepen en (b) heel wat scholen die wél in de voorrangsgebieden lagen een overwegend niet-kansarm publiek bedienden. Bollens e.a. (1998) vergeleken voor Vlaanderen de doelmatigheid van behoeftencriteria gebaseerd op rechtstreekse informatie over de sociale herkomst van de leerlingen met die gebaseerd op hun woonplaats (gekoppeld aan socio-economische kenmerken van buurten). De eerste methode bleek de leerprestaties van leerlingen veel accurater te kunnen voorspellen, ook op schoolniveau.

Het moet worden toegegeven dat de eerste methode ook haar nadelen heeft: er worden aan de ouders indringende vragen gesteld, en de controle van de informatie-stromen brengt rompslomp met zich mee. Misschien kan overwogen worden om in de toekomst minstens een deel van de informatie over leerlingen rechtstreeks door de administratie te laten verzamelen via de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid. Op die manier wordt een evenwicht bereikt tussen administratieve eenvoud en selectiviteit van de subsidies.

De huidige Vlaamse behoeftencriteria blijken, voorzover het onderzoek totnogtoe strekt, in het algemeen goed gekozen te zijn: Groenez e.a. (2003) stelden vast dat deze criteria de risico's op problemen in de schoolloopbaan goed voorspellen. Weliswaar pleitten zij ervoor om (opnieuw) bijkomend rekening te houden met de gezinssituatie (één- versus twee-oudergezin).³ Voorts werden door het Vlaams Minderhedencentrum knelpunten gesignaleerd i.v.m. het criterium thuistaal. Dit laatste snijdt immers aan twee kanten: het impliceert enerzijds voor de school bijkomende middelen, anderzijds voor de leerling een risico op doorverwijzing indien de school een bepaalde drempel anderstaligen heeft bereikt. Nogal wat ouders zijn bang om te bekennen dat ze thuis geen Nederlands spreken.

3.2 Aanwendingscriteria

Wat de *aanwendingscriteria* betreft, zijn in het GOK-decreet de teugels enigszins gevierd t.o.v. de vroegere regelingen, waarin de aanwendingsplannen reeds voorafgaandelijk moesten ingediend worden. Scholen moeten echter wél een analyse maken van hun uitgangssituatie, actiedomeinen uitkiezen en aan zelfevaluatie doen. De kwaliteit van de 'zelfevaluaties' wordt momenteel nog onderzocht. Uit het verleden weten we echter wel dat dit zogenaamde papierwerk niet zonder belang is: het volstaat immers niet om scholen extra middelen toe te kennen, ze moeten er ook doelgericht mee (leren) omgaan. Eén van de redenen die in Nederland werd aangegeven voor het zwakke

³ Dit criterium werd gebruikt in het zorgverbredingsbeleid, maar werd bij de invoering van het GOK-decreet verlaten.

resultaat van het (toenmalige) voorrangbeleid was de te grote vrijheid in de besteding van de middelen (Mulder, 1996). In Vlaanderen toonden Vanhoren e.a. (1995) het belang aan van externe begeleiding en van een dynamisch kernteam voor het welslagen van het onderwijsvoorrangbeleid op schoolniveau.

In het GOK-decreet worden drie actieclusters door de overheid aan de scholen voorgeschreven:

- 1 preventie en remediëring van leerproblemen,
- 2 taalvaardigheidsonderwijs;
- 3 het bevorderen van een positief zelfbeeld en sociale competenties (in het secundair onderwijs: optimale studiekeuze).

O.i. zijn deze actieclusters erg pedagogisch ingekleurd, en ontbreken andere aandachtspunten zoals schoolkosten, gezondheidszorg, schoolopbouwwerk, enz. We pleiten dus voor een uitgebreid (niet limitatief) keuzemenu van actiedomeinen, waaruit scholen met externe begeleiding hun prioritaire implementatiestrategieën kunnen kiezen.

3.3 Effecten

Uit buitenlandse studies blijkt in het algemeen een (beperkt) positief effect van onderwijsvoorrangfinanciering op de leerwinst van de doelgroep leerlingen. In Nederland werden pas na zes jaar substantiële effecten bij allochtonen vastgesteld (Dagevos e.a. 2003; Meijnen, red. 2004). De resultaten bij autochtone kansarme leerlingen zijn veel beperkter, omdat hun gewicht in het GOA (voorrang)beleid ook beperkter is.⁴

In Vlaanderen zijn de gemeten effecten ook ‘matig’ te noemen. Vanhoren e.a. (1995) en Schrijvers e.a. (2002) merken vooral onderlinge verschillen in effecten van het OVB tussen scholen. Maar de kloof tussen autochtone en allochtone leerlingen is bepaald nog niet gedicht. In de zorgverbredingsscholen stellen Bollens e.a. (1998) een positief verband vast tussen leerwinst en het aantal uren ‘blootstelling’ aan *zorgverbreding*. De scholen hebben geïnvesteerd in zorg én in verdeskundiging. Er is ook een vermindering waar te nemen van de faalkansen in de eerste graad van het (gewoon) lager onderwijs, maar anderzijds is het aantal doorverwijzingen naar het buitengewoon onderwijs toegenomen, tegen de doelstellingen van zorgverbreding in (Van Heddegem e.a., 2003; Ruelens e.a., 2001). Dit laatste wordt toegeschreven aan het feit dat scholen dankzij het voorrangbeleid wel in staat zijn om sneller leermoeilijkheden te detecteren, maar nog onvoldoende gewapend blijken om die moeilijkheden te remediëren.

⁴ Allochtone jongeren kregen in het GOA (gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid) een gewicht van 1,9 (budgettaire eenheden) toegekend, autochtone kansarme leerlingen slechts 1,25.

Al bij al moeten we toegeven dat de verschillende vormen van onderwijsvoorrangsfinanciering minder opgeleverd hebben dan verwacht. De verklaring daarvoor ontlenen we aan Jungbluth (1997): de beperkte budgetten van het voorrangbeleid zijn wellicht ontoereikend om de verpletterende achterstellingsmechanismen in en buiten het onderwijs recht te trekken. In Vlaanderen herverdeelt het GOK-decreet inderdaad nauwelijks 2% van het totale onderwijsbudget.

3.4 Contradicties in het schoolfinancieringssysteem?

Het Vlaamse onderwijssysteem is, net zoals het Nederlandse, georganiseerd als een quasi-markt: scholen worden gefinancierd per leerling, terwijl ouders vrij kiezen waar ze hun kinderen laten schoollopen. De concurrentie tussen scholen die hierdoor wordt aangewakkerd, houdt vermoedelijk een sterke prikkel in voor hoge kwaliteit, maar tegelijk ook een ernstig gevaar voor afroming en sociale segregatie. Om hun reputatie te maximaliseren, proberen scholen de meest kansrijke leerlingen te lokken en stoten ze kansarme en allochtone leerlingen af. Het gevolg is een grote ongelijkheid, niet alleen tussen leerlingen onderling, maar evenzeer tussen scholen: sterke scholen slagen erin de sociale bovenlaag tot klant te maken, en komen zo in een opwaartse spiraal terecht van goede resultaten, een positief schoolklimaat, gemotiveerde en sterke leerkrachten, een degelijke infrastructuur, enz. Zwakke scholen zien zich verplicht te overleven met kansarme leerlingen, minder dynamische leerkrachten, enz. Het tegengewicht van het voorrangbeleid volstaat in deze context blijkbaar niet om de sociale segregatie ongedaan te maken.

De juiste conclusie lijkt ons dan ook te zijn, dat dit voorrangbeleid niet overboord moet gegooid worden, maar vermenigvuldigd in kracht.

Op dit punt is overigens een noot over het *hogere onderwijs* noodzakelijk. Ook hier woedt een concurrentiestrijd tussen instellingen, al is die misschien minder hevig omdat het cliënteel door de stijgende vraag naar hoger onderwijs blijft toenemen. Het kabinet kondigt aan dat het nieuwe decreet op de financiering van het hoger onderwijs een gedeeltelijke outputfinanciering zal inhouden: dat betekent dat de subsidies niet louter meer per student, maar ook gedeeltelijk per behaalde credit of per diploma zullen toegekend worden. Met deze regeling wil men – begrijpelijkerwijze – prikkels inbouwen om de effectiviteit en het rendement van het onderwijs te verhogen. Maar aangezien de output ook deels afhankelijk is van het profiel van de instromende studenten, zouden deze prikkels de onderwijsinstellingen wel eens kunnen verleiden tot een grotere selectiviteit in hun rekrutering. Wil men een hoger rendement verzoenen met meer gelijke kansen, dan zal men ook in het hoger onderwijs compenserende maatregelen moeten treffen, zoals een versterking van het recht op inschrijving, of een gewichtenregeling voor instromers uit sociaal achtergestelde groepen.

4 Naar een meer effectief systeem van schoolfinanciering

De Vlaamse Regering heeft de boodschap i.v.m. contradicties in de financiering van het leerplichtonderwijs al begrepen, en een verregaandere hervorming van de financiering van scholen aangekondigd. Niet 2%, maar de volle 100% van de financiering zou herverdeeld worden, met ingang op 1 september 2008, en voor het ganse leerplichtonderwijs. Over de concrete modaliteiten is nog geen enkele optie vastgelegd. De beleidsnota onderwijs (Vandenbroucke, 2004) is hieromtrent voorzichtiger dan de blauwdruk die de sp.a een paar jaar voordien lanceerde. Zo gewaagt de beleidsnota bijv. van 'een relevante selectie van leerling- en schoolkenmerken' (p. 59) en worden er geen cijfers vermeld, terwijl de sp.a-nota uitdrukkelijk verwijst naar het onderwijsniveau van de ouders: leerlingen met ouders zonder diploma hoger secundair onderwijs krijgen een gewicht 1,8; kinderen van ouders met HSO-diploma 1,3; en leerlingen met hooggeschoolde ouders 1. Bij een constant budget zou dat neerkomen op een inlevering voor elitescholen en een stevige duw in de rug voor kansarme buurtscholen. Maar het mechanisme is subtieler: naarmate de nieuwe regeling effectiever is, d.w.z. naarmate scholen als reactie op de financiële prikkels méér desegregeren, zullen er automatisch ook minder middelen herverdeeld moeten worden tussen scholen. Bovendien kondigt de minister ook bijkomende middelen aan, waardoor in principe geen enkele school er netto op achteruit zou gaan.

Het doel van de ingreep is dus dubbel: enerzijds wil men sociaal gelijkere uitkomsten realiseren, en anderzijds het hoger beschreven segregatiemechanisme doorbreken. Leerlingen uit lagere socio-economische milieus en allochtonen worden opnieuw 'interessante klanten' voor de beter gesitueerde scholen.

Hoe lovenswaardig het opzet ook is, de realisatie zal niet van een leien dakje lopen. Vooreerst rijst de vraag *hoeveel middelen* herverdeeld moeten worden. Stel dat men de verdeling in onderwijsuitkomsten werkelijk wil gelijkenschakelen tussen sociale groepen. In termen van figuur 4 supra zou dit betekenen dat de verdeling van uitkomsten voor groep 2, d.m.v. voorrangsfinitiering, wordt opgekrikt totdat zij samenvalt met die voor groep 1. De kostenimplicaties van zo'n beleid kunnen gesimuleerd worden op basis van microdata, éénmaal wanneer men de effecten van extra-financiering op de onderwijsuitkomsten heeft geschat. Betts & Roemer (2004) schatten de kost van drie dergelijke scenario's van onderwijsvoorrang in de VS:

- een eerste scenario, waarbij de uitkomstenverdeling voor zwarten wordt gelijkgeschakeld met die voor blanken;
- een tweede, dat de uitkomstenverdeling bij kinderen van laaggeschoolden opkrikt tot het niveau van kinderen van hooggeschoolden;
- en een derde scenario, dat beide vorige combineert.

Het tweede scenario blijkt het goedkoopste, het derde scenario het duurste. Maar alle drie wijzen op een extreem hoge kost. In het eerste scenario zou per zwarte jongere negen maal méér moeten geïnvesteerd worden dan per blanke.⁵

Noteer dat Betts en Roemer als objectief niet zozeer de gelijkschakeling van onderwijsuitkomsten op zich kozen, maar de gelijkschakeling van *inkomens* door onderwijs. Impliciet nemen zij dus aan dat hogere onderwijsinvesteringen niet alleen de onderwijskansen tussen groepen moeten rechtekken, maar ook de latere discriminaties op de arbeidsmarkt moeten compenseren. Dat verklaart o.i. deels het hoge prijskaartje van hun simulaties. Anders uitgedrukt, leert de oefening dat onderwijsvoor-rangsfinanciering geen panacee is voor gelijke uitkomsten. Een realistisch beleid omvat naast financiële ook andere instrumenten, zoals bijv. anti-discriminatie wetten.

Een andere les uit de simulaties van Betts en Roemer is positiever. Als investering blijken de extra uitgaven voor gelijke onderwijsuitkomsten rendabel, ook al is het netto-rendement laag (1,2%), omwille van het samenspel tussen stijgende marginale kosten en afnemende marginale opbrengsten.

Hoe dan ook stellen de auteurs dat de overheid voor een effectief onderwijsvoor-rangsbeleid ofwel een sterke budgetverhoging zal moeten doorvoeren, ofwel (bij constant budget) een substantiële inlevering zal moeten opleggen aan de dominante groepen. Er zal dus ook in Vlaanderen veel overredingskracht nodig zijn om de geduchte lobby's van kansrijke ouders te overtuigen van de noodzaak van her-verdeling. Denk maar aan de vele haarden van verzet tegen de (rechtvaardige) *Affirmative Action* in de VS. Ofwel – derde optie – zal de hervorming 'incrementeel' moeten gebeuren, zoals in de Franse Gemeenschap momenteel gebeurt met de *Différenciation positive* (decreet van 2004).

Een ander knelpunt vormt de bepaling en *registratie* van de *behoeftecriteria*. Hier doet zich een dilemma voor tussen voorspelkracht en correctheid van de gebruikte indicatoren. Alhoewel het onderwijsniveau van de ouders onbetwistbaar een sterke en eenvoudig hanteerbare voorspeller van onderwijskansen is, wordt het verzamelen en controleren van de vereiste basisinformatie op schoolniveau geen gemakkelijke klus. Een reductie van het aantal behoeftecriteria van de huidige vijf naar één enkel lijkt weliswaar een sterke vereenvoudiging; maar ze vergroot ook het risico op fraude. Er bestaat momenteel nog geen kadaster van diploma's, dat de overheid zou toelaten de juistheid van de verstrekte informatie te controleren. Een methode die minder fraudegevoelig is, zou erin bestaan dat de behoefteindicatoren door de administratie zelf samengesteld worden uit elektronische databanken van de overheid. In de Franse Gemeenschap wordt dit principe toegepast voor de 'D+'-scholen (discrimination positive, decreet

⁵ Weliswaar gaat het om een combinatie van extra-uitgaven per studiejaar en verlengde studieloopbanen.

van 1998), weliswaar op basis van ‘buurtgemiddelden’ en zonder rechtstreekse informatie over het diploma van ouders (Demeuse, 2000).⁶

■ Tot besluit

Hoe dan ook, lijkt het principe van de aangekondigde hervorming ons verantwoord. Degenen die menen dat het beginsel van ‘sociaal gelijke uitkomsten’ in het onderwijs een brug te ver is in het gelijkheidsdenken, moeten beseffen dat de uitkomsten van het onderwijs de startkansen zijn in het volwassen leven. Wil men dus gelijke startkansen waarborgen aan jongvolwassenen, ongeacht hun sociale afkomst, dan kan men niet anders dan opteren voor een sociaal-egalitaristische agenda in het onderwijs. Tegelijk moet men zich geen illusies maken, dat een echte gelijkschakeling van kansen een dure operatie wordt. Het minst pijnlijke scenario lijkt ons dat van de geleidelijkheid te zijn. Bovendien leert de literatuur dat een deel van de budgettaire meerkost wellicht kan vermeden worden door andere soorten maatregelen, zoals vóór- en vroegschoolse programma’s, een versterking van leerlingenrechten en anti-discriminatiewetten.

■ Referenties

- Bernardo, J. & Nicaise I. (2000), ‘Educational priority policies’ in: Nicaise I. (ed., 2000), *The right to learn: educational strategies for socially excluded youth in Europe*. Bristol: The Policy Press, 249-271.
- Betts, J. & Roemer J. (2004), *Equalising opportunity through educational finance reform*, paper presented at the CESifo / PEPG-Conference on *Schooling and human capital formation in the global economy*. Munich: CESifo.
- Bollens, J., Van de Velde V., Cnudde V., Vanobbergen B., Vansieleghe N., Douterlungne M., Nicaise I., Verhaeghe J.-P. (1998), *Zorgverbreding in het basis- en secundair onderwijs: een zoektocht naar financieringscriteria*. Leuven: HIVA/RUG, Vakgroep Onderwijskunde.
- Bollens, J., Groenez S., Vleugels I., Verhaeghe J.P., Ackaert L. (2000), *Studiekosten in het hoger onderwijs*. Leuven: HIVA/Gent: Vakgroep Onderwijskunde R.U.Gent.
- Bollens, J. (2002), *De financiering van het levenslang leren*. Leuven: HIVA.
- Cantillon, B., Verbist G., Segal I. (2005), *Student in de 21ste eeuw. Studiefinanciering voor het hoger onderwijs in Vlaanderen*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid.

⁶ Zoals in sectie 3.1 werd vermeld, stelden Bollens e.a. (1998) vast dat indicatoren gebaseerd op de woonplaats van leerlingen (% werkloosheid, gemiddeld belastbaar inkomen, enz.) de onderwijsuitkomsten minder accuraat voorspellen.

- Dagevos, J., Gijsberts M. en van Praag C. (2003), *Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal culturele integratie*. Den Haag: SCP.
- Demeuse, M. (2000), 'La politique de discrimination positive en Communauté française de Belgique: une méthode d'attribution des moyens supplémentaires basée sur des indicateurs objectifs' *Cahiers du Service de Pédagogie expérimentale* (2000), 115-135.
- Eurydice (2000), *Key topics in education in Europe. Financing and Management of Resources in Compulsory Education – Volume 2 – Trends in national policies*. Brussels/Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Fripont, I., Bollens J., De Vos H., Verhaeghe J.P. (2000), *Studiekosten in het secundair onderwijs*. Leuven: HIVA.
- Groenez, S., Van den Brande I., Nicaise I. (2003), *Cijferboek sociale ongelijkheid in het Vlaamse onderwijs. LOA-rapport 10*. Leuven: Steunpunt Loopbanen doorheen Onderwijs naar Arbeidsmarkt.
- Hirtt, N. (2004), *L'école de l'inégalité*. Brussel: Ed. Labor / Ed. Espace de Libertés.
- Kennedy, M.M., Jung R.K., Orland M.E. (1986), *Poverty, achievement, and the distribution of compensatory education services*. Washington, D.C.: Office of Educ. Research and Improvement, US Dept of Education.
- Meijnen, W. (red.) (2004), *Onderwijsachterstanden: update van een review*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Mulder, L. (1996), *Meer voorrang, minder achterstand? Het onderwijsvoorrangsbeleid getoetst*. Nijmegen: ITS.
- Nicaise, I. (2002), 'Vader heeft het geld op de rooster geteld. Financiële drempels in het Vlaamse hoger onderwijs' *THEMA (Tijdschrift voor Hoger Onderwijs en Management)* 9(5): 45-49.
- Nicaise, I. (1987), *Methoden van studiefinanciering, deel III: empirische studie voor Vlaanderen*. Leuven: HIVA.
- Nicaise, I., en Winters S. (1988), 'Studietoelagen en/of studieleningen?' *De Gids op Maatschappelijk Gebied* 79(5): 415-426.
- Nicaise, I. (1989), *Hervormingsscenario's voor de studiefinanciering in het hoger onderwijs*. Leuven: HIVA.
- Nicaise, I. (1997), 'Rationeel kiezen is economisch handelen' in Verbeeck J. en Willems G. (red.), *Levenslijnen. Schoolloopbaanbegeleiding tijdens het secundair onderwijs en in de overgang naar de werkplek of naar het hoger onderwijs*. Leuven: Garant, 27-34.
- Nicaise, I., Bollens J., Groenez S., Verhaeghe J.P., Ackaert L. (2000), *Studiekosten, studietoelagen en participatie in het hoger onderwijs. Syntheserapport*. Leuven: HIVA/Gent: Vakgroep Onderwijskunde R.U.Gent.
- OECD (2004), *Learning for tomorrow's world. First results from PISA 2003*. Paris: OECD.
- Riddel, W.C. (1992), 'Federal aid for the education of disadvantaged children', in: Anthony P., Jacobson S.L. (eds.), *Helping at-risk students. What are the educational and financial costs?* Newbury Park (USA): Corwin Press, 12-37

- Roemer, B. (1998), *Equality of opportunity*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Ruelens, L., Dehandschutter R., Ghesquière P., Douterlungne M. (2001), *Op de wip. De overgang van het gewoon naar het buitengewoon basisonderwijs: analyse van de verwijzingspraktijk in Centra voor Leerlingenbegeleiding*. Leuven: HIVA.
- Schrijvers, E., Hillewaere K., Van de Velde V., Verlot M. (2002), *Evaluatieonderzoek van het onderwijsvoorrangsbeleid*. Leuven: HIVA.
- Usher, A. & Cervenán A. (2005), *Global higher education rankings: affordability and accessibility in comparative perspective*. Toronto: Educational Policy Institute.
- Vandenbroucke, F. (2004), *Vandaag kampioen in wiskunde, morgen ook in gelijke kansen. Beleidsnota van de Vlaamse Minister van onderwijs en vorming*. Brussel: kabinet onderwijs.
- Verhaeghe, J.P., Ackaert L., Nicaise I., Bollens J., Groenez S. (2000), *Studietoelagen en participatie in het hoger onderwijs*. Gent: Vakgroep Onderwijskunde R.U.Gent / Leuven: HIVA.
- Van Heddegem, I., Douterlungne M., Van de Velde V. (2003), *Mag het iets méér zijn? Evolutie van het project zorgverbreding in het basisonderwijs*. Leuven: HIVA.
- Vanhoren, I., Van de Velde V., Ramakers J. (1995), *De evaluatie van het onderwijsbeleid voor migranten*. Leuven: HIVA.
- Vleugels, I., De Vos H., Bollens J., Verhaeghe J.P. (2000), *Studiekosten in het basisonderwijs*. Leuven: HIVA.

FINANCIERING EN BEKOSTIGING VAN ONDERWIJS

Prof. dr. Wim Groot¹ & prof. dr. Henriëtte Maassen van den Brink²
Universiteit van Amsterdam

1 Inleiding

In vrijwel alle Europese landen staat de financiering en bekostiging van het onderwijs ter discussie. Budgettaire bezuinigingen leggen enerzijds een druk op de financiering van het onderwijs. Overheden streven naar een beperking van de collectieve lastendruk om de internationale concurrentiepositie te verbeteren. Hierdoor zijn weinig extra bestedingen in het onderwijs mogelijk. Anderzijds wordt erkend dat een goed opgeleide beroepsbevolking essentieel is voor economische groei en verbetering van de welvaart. Deze spanning tussen beperkte financiële middelen en de noodzaak van een hoog opgeleide beroepsbevolking leidt ertoe dat overheden zich gaan bezinnen over de meest efficiënte allocatie van middelen voor onderwijs. Hierbij gaat het aan de ene kant om de financiering van onderwijs – waar komt het geld vandaan? – en anderzijds om de bekostiging van het onderwijs – hoe wordt het geld verdeeld?

In dit essay zal een analyse worden gegeven van financierings- en bekostigingsvraagstukken in het onderwijs. Gezien de beperkingen die aan het essay zijn gesteld, is het niet mogelijk om alle vraagstukken rond deze onderwerpen uitputtend te behandelen. We beperken ons daarom tot het hoger onderwijs, omdat vooral in deze sector deze vragen actueel zijn.

Achtereenvolgens wordt in paragraaf 2 ingegaan op de vraag naar de overheidsverantwoordelijkheid voor de financiering van onderwijs. In de paragrafen 3 en 4 wordt ingegaan op enkele financierings- en bekostigingsvragen in het (hoger) onderwijs. Paragraaf 5 concludeert.

¹ Capgroep Beleid, Economie en Organisatie van Zorg, Universiteit Maastricht, Postbus 616, 6200 MD Maastricht en 'SCHOLAR', Faculteit Economische Wetenschappen en Econometrie, Universiteit van Amsterdam; e-mail: w.groot@beoz.unimaas.nl

² 'SCHOLAR', Faculteit Economische Wetenschappen en Econometrie, Universiteit van Amsterdam, Roetersstraat 11, 1018 WB Amsterdam; e-mail: h.maassenvandenbrink@fee.uva.nl

2 De financiering van het onderwijs: overheidstaak of niet?

Bij de financiering van onderwijs kan men een onderscheid maken tussen publieke en private financiering. Bij de vraag of onderwijs publiek of privaat gefinancierd wordt, spelen verschillende overwegingen een rol. Eén daarvan is een politiek-bestuurlijke: is voorzien in onderwijs een overheidstaak of niet? Vaak wordt er van uitgegaan dat de overheid tot taak heeft ten minste te voorzien in het leerplichtig onderwijs. De Europese Grondwet biedt hier ook aanknopingspunten voor. In artikel II-74 valt bijvoorbeeld te lezen dat: *“eenieder heeft recht op onderwijs en op toegang tot beroepsopleiding en bijscholing. Dit recht houdt de mogelijkheid in, verplicht onderwijs kosteloos te volgen”*.

Vanuit economisch standpunt bepaalt op de eerste plaats de verdeling van de baten of de investering uit publieke of private middelen gefinancierd moeten worden. De financiering van een investering kan niet los worden gezien van de opbrengsten ervan. Als we dit toepassen op het onderwijs dan moet worden vastgesteld dat de opbrengsten – het rendement op onderwijs – hoog zijn, zowel voor het individu als voor de samenleving. Het individueel rendement op een jaar onderwijs is de afgelopen tien jaar eerder toegenomen dan gedaald. Het gemiddeld individueel rendement op een jaar onderwijs is 6-8% (zie Groot & Maassen van den Brink, 2000 en Harmon, Oosterbeek & Walker, 2003). Dat is meer dan het rendement op aandelen (en beleggen op de beurs is daarenboven veel risicovoller).

De baten van onderwijs vallen niet alleen aan de betrokkene zelf toe, ook de samenleving als geheel profiteert van een grotere onderwijsdeelname. Aan onderwijs zijn positieve externe effecten verbonden. Externe effecten zijn de neveneffecten van transacties op de welvaart van derden. Uit Groot & Maassen van den Brink (2003) blijkt dat landen met een hoger opgeleide bevolking een hogere economische groei per hoofd van de bevolking hebben. Een toename van het gemiddeld opleidingsniveau van de bevolking met 1 jaar leidt tot een structurele toename van de economische groei met 0.3%. Hoger opgeleiden zijn daarnaast minder vaak werkloos, gezonder en komen minder vaak in aanraking met justitie. Dit betekent dat onderwijs de kosten voor sociale zekerheid, volksgezondheid en rechtshandhaving voor de samenleving verlaagt.

Dit laatste – de externe effecten van onderwijs – is een belangrijke reden voor publieke financiering van het onderwijs. Het verkleinen van de maatschappelijke ongelijkheid – bijvoorbeeld in de vorm van inkomensongelijkheid of ongelijke kansen op de arbeidsmarkt – vormt een tweede belangrijke reden voor overheidsbemoeienis met het onderwijs.

Het hoge individuele rendement van onderwijs doet de vraag rijzen waarom burgers zelf niet meer in onderwijs investeren? Hiervoor zijn twee verklaringen te geven:

- 1 Het wordt burgers onmogelijk gemaakt zelf in onderwijs te investeren. Eigen bijdragen en privaat gefinancierd onderwijs zijn aan sterke overheidsbeperkingen onderworpen. Zelfs al zouden burgers uit eigen middelen meer willen bijdragen aan onderwijs, dan wordt hen dat door de overheid vaak onmogelijk gemaakt.
- 2 Burgers beschikken vaak niet over voldoende middelen om zelf de kosten van onderwijs te dragen en ondervinden belemmeringen als ze voor deze kosten leningen willen afsluiten. Verder zijn de opbrengsten van een onderwijsinvestering onzeker en dit maakt risicomijdende burgers kopschuw om te investeren in onderwijs.

De bewering dat het profijt van onderwijsinvesteringen vooral aan de betrokkene zelf toevalt, moet wel nadrukkelijk worden genuanceerd. Ten eerste zijn onderwijsinvesteringen niet alleen profijtelijk voor de betrokkenen zelf, maar heeft de samenleving als geheel baat bij hogere onderwijsinvesteringen. Dit vormt een belangrijk argument voor verruiming van de publieke en private middelen voor onderwijs.

Ten tweede moet worden bedacht dat uit onderzoek blijkt dat het rendement van onderwijs afneemt met het opleidingsniveau (Psacharopoulos, 1994). Dit betekent dat kinderen in achterstandssituaties het meest profiteren van extra onderwijsinvesteringen. Echter, voor kinderen uit achterstandssituaties vormen de kosten van onderwijs (schoolgeld, etc.) een grotere barrière dan voor kinderen uit gezinnen met hoger opgeleide ouders met een hoger inkomen. Een beleid dat is gebaseerd op het principe dat diegene die baat heeft bij de investering ook voor de kosten ervan moet opdraaien zou wel eens nadelig kunnen zijn voor groepen waarvoor onderwijs het hoogste rendement oplevert en voor kinderen uit achterstandsgezinnen.

Ondanks het hoge en toenemende rendement, zijn de uitgaven aan hoger onderwijs in België relatief laag. Volgens het rapport *Education at a Glance 2004* van de OECD besteedde België in 2001 1.4% van het BNP aan hoger onderwijs. Nederland besteedde in hetzelfde jaar 1.3% van het BNP aan hoger onderwijs. Dit is in beide gevallen minder dan gemiddeld. Gemiddeld gaven OECD-landen in 2001 1.8% van hun BNP uit aan hoger onderwijs. Hoe valt deze paradox te verklaren? Waarom lopen de onderwijsuitgaven in België (en Nederland) achter bij die in andere landen terwijl het individueel en maatschappelijk rendement van onderwijs hoog is en onderwijs een belangrijke bijdrage levert aan de verhoging van de economische groei?

Het hoger onderwijs bevindt zich in een patstelling. Enerzijds heeft de afgelopen jaren de mening postgevat dat het vooral de betrokkenen zelf zijn die profiteren van investeringen in onderwijs. Deze mening is op zich niet onjuist. Voor het individu is het economisch rendement van investeringen in onderwijs hoog. Het

inzicht dat het individueel rendement van onderwijs hoog is, leidt tot de conclusie dat individuen zelf een groot deel van de kosten van onderwijs voor hun rekening zouden moeten nemen. Echter, en hierdoor ontstaat de patstelling, het politieke draagvlak ontbreekt om de eigen bijdragen (schoolgelden, collegegelden, etc.) te verhogen of volledig vrij te laten. Er is een vrij effectieve beweging in veel westerse landen (zie bijvoorbeeld ook de discussie in Nederland en in het Verenigd Koninkrijk) die verhindert dat het profijtbeginsel voor de consumptie van collectief gefinancierde goederen wordt toegepast. Het gevolg is dat al ruim twintig jaar de financiële middelen voor onderwijs achterlopen bij hetgeen noodzakelijk is.

3 Bekostiging van het onderwijs: input of output en vraag of aanbod?

Los van de vraag naar de overheidsverantwoordelijkheid voor (een bepaalde mate van) bekostiging is de vraag relevant op welke wijze de overheid de beschikbare middelen ten goede moet laten komen van het hoger onderwijs. Hierbij kan men een onderscheid maken tussen:

- input- of outputbekostiging,
- vraag- en aanbodbekostiging.

3.1 Input of output bekostigen

Het onderscheid tussen input- en outputbekostiging verwijst naar het verschil in de bekostiging van onderwijs dat wordt genoten (input) en bekostiging van gerealiseerde onderwijsprestaties (output). Veelal komt dit in de praktijk neer op bekostiging van ingeschreven leerlingen of studenten, of de bekostiging op basis van behaalde diploma's.

Belangrijk bij input- versus outputbekostiging is dat beide tot verschillende gedragseffecten bij onderwijsinstellingen kunnen leiden. De gedragseffecten van bekostigingssystemen kunnen worden onderscheiden in:

- selectie-effecten: bijvoorbeeld de toelating en selectie van studenten
- *moral hazard*: veranderingen in gedrag als gevolg van de wijze van bekostiging. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de kwaliteit van de opleiding die wordt aangeboden.

Inputfinanciering geeft instellingen een incentive om meer studenten toe te laten en om de studieduur van deze studenten te verlengen. Dit betekent dus dat bij inputfinanciering instellingen er weinig belang bij hebben om scherp te selecteren en er ook weinig belang bij hebben om de studeerbaarheid van de opleiding te ver-

groten. Daar staat tegenover dat bij inputfinanciering instellingen geen incentive hebben om het kwaliteitsniveau te verlagen.

Bij outputbekostiging hebben instellingen er belang bij om scherper te selecteren, maar om tegelijkertijd het niveau van de opleiding te verlagen om daardoor studenten sneller met een diploma de instelling te laten verlaten.

Uit de genoemde voor- en nadelen van input- en outputbekostiging blijkt dat een evenwichtige combinatie van input- en outputbekostiging instellingen de beste incentives biedt om meer studenten op te leiden en tegelijkertijd de studeerbaarheid en de kwaliteit van de opleiding te handhaven.

3.2 Vraag- of aanbodbekostiging

Er is een uitgebreide discussie mogelijk over de begrippen vraag- en aanbodbekostiging. Daarnaast omvatten modellen die met het ene begrip worden aangeduid vaak elementen van het andere. Het lijkt daarom zinvol de vraag te reduceren tot de volgende: kan de bekostiging het beste lopen via de instelling of via de student? En indien de bekostiging via de instelling loopt, maakt het dan nog uit of de overheid instellingen in hun geheel bekostigt of de bekostiging koppelt aan bepaalde opleidingen?

Een gefundeerd antwoord op de vragen naar input- of outputbekostiging en vraag- of aanbodbekostiging vergt evenwel een uitgebreidere analyse dan in het bestek van dit advies mogelijk is. Hieronder wordt daartoe een eerste aanzet gegeven.

4 Bekostigingsregels voor het hoger onderwijs

4.1 Wie – wat – hoe

Voor het bepalen van bekostigingsregels voor het hoger onderwijs moeten de ‘wie-, wat- en hoe-’vragen worden beantwoord:

Wie bekostigt het hoger onderwijs?

Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen publieke en private financiering. Een vervolgvraag is in welke mate het hoger onderwijs wordt bekostigd? Hierbij kan men een onderscheid maken tussen integrale en partiële bekostiging. De vraag naar de mate van bekostiging heeft betrekking op de verhouding tussen publieke en private financiering. Integrale publieke bekostiging betekent dat de private bijdrage nihil is. Partiële bekostiging houdt in dat het hoger onderwijs zowel uit publieke als private middelen wordt gefinancierd.

Wat wordt bekostigd?

Hierbij gaat het er enerzijds om of de student, de opleiding of de onderwijsinstelling wordt bekostigd. Anderzijds kan men hierbij het onderscheid maken tussen vraag- en aanbodfinanciering.

Hoe wordt het hoger onderwijs bekostigd?

Hierbij is het onderscheid tussen input- en outputfinanciering van belang. Bij inputfinanciering ontvangt de opleiding of instelling direct of indirect via de student middelen voor elke ingeschreven student. Bij outputfinanciering is de hoogte van de bekostiging afhankelijk van de geleverde prestaties van de opleiding of instelling.

4.2 Drie modellen

Jongbloed en Vossensteyn (2002b) beschrijven voor de masterfase in het hoger onderwijs drie modellen, te weten bekostiging waarbij respectievelijk de instelling, de student en de opleiding centraal staan. Het rapport van Jongbloed en Vossensteyn is geschreven in het kader van de werkzaamheden van de Werkgroep Financiering Master, ingesteld door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW). De auteurs schetsen de voor- en nadelen van de onderscheiden modellen. Benadrukt moet worden dat het hier om masteropleidingen gaat.

4.2.1 *Instelling centraal*

Bij de bekostigingsweg waarbij de instelling centraal staat, ontvangen bepaalde (geaccrediteerde) instellingen bekostiging. Op voorhand is niet duidelijk hoeveel instellingen de status van bekostigde instelling krijgen. Pas als alle instellingen de status van bekostigde instelling krijgen, is er sprake van eerlijke concurrentieverhoudingen. Verder varieert de bekostigingsverantwoordelijkheid per instelling en per opleiding. Naast de overheid en de instelling rust ook een verantwoordelijkheid om bij te dragen in de kosten van de opleiding bij de student en het bedrijfsleven. De hoogte van de bijdrage van de student kan verschillen, afhankelijk van hoe wordt gedacht over het private rendement van de opleiding.

In dit model '*instelling centraal*' is kwaliteit slechts een onderdeel van de profilering van de instelling. Het is niet waarschijnlijk dat van bekostiging een sterke concurrentieprikkel op kwaliteit zal uitgaan.

De mogelijkheden voor flexibiliteit, keuzevrijheid en mobiliteit zijn beperkt gelet op de in het algemeen korte duur van het masterprogramma en de neiging van instellingen om studenten vast te houden totdat zij hun diploma hebben behaald.

In dit model is ook sprake van deregulering wat betreft collegegeld en studiefinanciering. Er wordt uitgegaan van bijdragen van partners (bedrijfsleven). De positie van maatschappelijk relevante, maar onrendabele opleidingen is onzeker. Het lot ervan is in handen van de instellingen. De breedte van het onderwijsaanbod en de continuïteit ervan zijn afhankelijk van de instellingsstrategie, die zich in belangrijke mate zal laten leiden door het bedrijfseconomisch rendement van opleidingen. Ten slotte kan in dit model het collegegeld hoog worden, zij het dat de instelling compensatie kan bieden via de gedereguleerde studiefinanciering.

4.2.2 *Student centraal*

Ten aanzien van het model waarbij de student centraal staat, geldt dat de studenten bepalen welke geaccrediteerde instellingen publieke middelen ontvangen. Daarmee wordt in sterke mate tegemoet gekomen aan de eis van eerlijke concurrentieverhoudingen.

In hoeverre sprake is van een evenwichtige financieringsverantwoordelijkheid is afhankelijk van de verdeling van de leerrechten. De rol van het bedrijfsleven is hier niet duidelijk. De leerrechten zijn flexibel inzetbaar, maar er zullen beperkingen aan verbonden zijn.

De vraag van studenten leidt tot concurrentie, hetgeen de instellingen zal prikkelen tot het bieden van kwaliteit. Dit is wel afhankelijk van de mate waarin transparantie bestaat over kwaliteits- en kostenverschillen. Dit model biedt ook de mogelijkheid om de hoogte van het collegegeld te koppelen aan de mate van kwaliteit. In dit model zijn er vergaande mogelijkheden voor flexibiliteit, keuzevrijheid en mobiliteit. Het onderwijsaanbod zal volledig worden bepaald door de keuzen die studenten maken. Deze ruimte kan evenwel weer bedreigend zijn voor de consistentie en de kwaliteit van het onderwijsaanbod. Onrendabele opleidingen zullen alleen overleefd blijven bij de inzet van aanvullende instrumenten, bijvoorbeeld in de vorm van extra vouchers. De financiële positie van de studenten is overigens wel afhankelijk van de begrenzing van de leerrechten.

Vanuit macrodoelmatigheidsoverwegingen zijn aan dit model grote risico's verbonden. Er zal geen afstemming plaatsvinden van het opleidingsaanbod. De instellingen zullen trachten zo veel mogelijk tegemoet te komen aan de wensen van de studenten. Dit betekent dat onzekerheid bestaat ten aanzien van de vraag of het totale aanbod tegemoet komt aan de maatschappelijke behoefte in ruime zin.

4.2.3 *Opleiding centraal*

In het model *'de opleiding centraal'* is sprake van een sterk sturende rol van de overheid. In de strijd om publieke bekostiging is sprake van vrije, eerlijke concurrentieverhoudingen tussen alle aanbieders. In hoeverre sprake is van een evenwichtige verdeling van

de verantwoordelijkheid voor de kosten van de opleiding is afhankelijk van welke opleidingen de overheid bekostigt en van de door haar te bepalen hoogte van de collegegelden. De contractrelatie tussen de overheid en de aanbieder van de opleiding biedt alle ruimte voor prikkels om te concurreren op kwaliteit omdat er een directe relatie is tussen de geleverde kwaliteit en de (hoogte van de) bekostiging. De flexibiliteit is afhankelijk van het contractueel vastgelegde publieke aanbod van en de private vraag naar opleidingen. De overheid stuurt en bewaakt het bestand aan onrendabele opleidingen.

De private bijdragen zijn gebaseerd op een uniform tarief. Er is geen differentiatie mogelijk. In het algemeen bewaakt de overheid de variatie van het opleidingsaanbod en de continuïteit ervan. De student krijgt studiefinanciering van de overheid die ook het collegegeld van de bekostigde opleidingen reguleert.

Gelet op de genoemde voordelen lijkt dit model het aantrekkelijkst, maar er zijn niettemin ook bezwaren aan verbonden. De kernvraag is hier of de overheid het best in staat is om te bepalen wat de maatschappelijke behoefte aan opleidingen is en dus ook wanneer er sprake is van macrodoelmatigheid. Hier is een afweging nodig ten opzichte van de overige modellen. De toegankelijkheid is, wat de financiële kant ervan betreft, in dit model wel gewaarborgd. Een voordeel van dit model is zeker dat de overheid kan bepalen dat opleidingen met een beperkt economisch maatschappelijk rendement bekostigd worden of blijven, mits uiteraard een aanbieder beschikbaar is. De kwaliteit wordt gewaarborgd via het contractuele prijsmechanisme.

Jongbloed en Vossensteyn (2002b) geven aan dat de uiteindelijke keuze voor één van deze arrangementen in belangrijke mate bepaald zou moeten worden door enerzijds de verhouding tussen private en sociale rendementen van een opleiding en anderzijds de mate van toegankelijkheid ervan.

De wijze waarop het hoger onderwijs wordt bekostigd, heeft invloed op het gedrag van studenten en onderwijsinstellingen. Vóór het bepalen van optimale bekostigingsregels moet allereerst duidelijk worden wat met de bekostiging wordt beoogd (het formuleren van doelstellingen). Vervolgens kan men analyseren of deze doelstellingen door een bekostigingsregel worden gerealiseerd. Dit kan door na de gaan of de bekostigingsregel een stimulans ('incentive') geeft aan student en onderwijsinstelling om het gedrag te veranderen in de richting die overeenkomt met de gestelde doelstellingen.

4.3 Doelstellingen van bekostiging

De criteria voor overheidsbekostiging zijn in essentie terug te brengen tot doelmatigheid, toegankelijkheid, kwaliteit en sociale cohesie. In deze paragraaf worden deze criteria nader gespecificeerd. De bekostiging van het hoger onderwijs moet bijdragen aan:

- leerefficiëntie: het bereiken van een bepaald leereffect (het kennis- en vaardigheidsniveau) tegen de laagst mogelijke kost;
- de kwaliteit van het hoger onderwijs;
- de toegankelijkheid van het hoger onderwijs;
- arbeidsmarktefficiëntie: de kwaliteit van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Deze kwaliteit wordt bepaald door indicatoren als de werkloosheid onder afgestudeerden met een bepaalde opleiding, het aantal openstaande vacatures voor afgestudeerden met een bepaalde opleiding en de benutting van kwalificaties (de mate van over- en onderscholing);
- maatschappelijk rendement: het totale rendement van onderwijs bestaat uit het individueel rendement en het sociale- of maatschappelijk rendement. In de literatuur wordt het begrip ‘sociaal rendement’ op drie manieren gebruikt. In de eerste plaats spreekt men over het private rendement van onderwijs gecorrigeerd voor loon- en inkomstenbelasting, de directe kosten van onderwijs en onderwijs-subsidies. In de tweede plaats gaat het om de productiviteitseffecten van onderwijs en in de derde plaats wordt gekeken naar positieve externe effecten van onderwijs (zie ook Groot & Maassen van den Brink, 2003)

Centraal in de bekostigingsregel staat hoe het hoger onderwijs wordt gefinancierd. Zoals hierboven is aangegeven kan een onderscheid worden gemaakt tussen input- en outputfinanciering. De ‘wie-’ en ‘wat-’vragen kunnen worden gecombineerd en leveren een keuze op tussen integrale of partiële publieke financiering van de student, opleiding of onderwijsinstelling. Bij financiering van student, opleiding of instelling gaat het primair om inputfinanciering. Bij outputfinanciering gaat het om financiering voor geleverde prestaties. Deze prestaties kunnen binnen de opleiding zelf liggen (het behaalde diploma of de kwaliteit van de opleiding) of daarbuiten (bijvoorbeeld de aansluiting met de arbeidsmarkt). Samengevat levert dit de volgende combinaties op:

Input financiering

- Integrale of partiële publieke financiering van de student. Dit komt neer op het verstrekken van vouchers of leerrechten aan studenten. Deze vouchers kunnen worden besteed bij onderwijsinstellingen. Tegen de vouchers staan geen prestatie-afspraken, vandaar dat het inputfinanciering betreft. Aangezien de financiering direct via de student verloopt is het ook vraagfinanciering.

- Integrale of partiële publieke financiering van de opleiding. Hierbij wordt de opleiding gefinancierd naar rato van het aantal ingeschreven studenten. In essentie is dit vergelijkbaar met financiering van de student, alleen krijgt de student het bedrag van de financiering niet in handen maar wordt het direct overgemaakt aan de opleiding.
- Integrale of partiële publieke financiering van de instelling. Dit is vergelijkbaar met financiering van de opleiding. Het verschil tussen financiering van de opleiding en financiering van de instelling is a) financiering van de instelling maakt herallocatie van middelen tussen opleidingen binnen de instelling mogelijk en b) financiering van de opleiding maakt het mogelijk dat een instelling bekostigde en niet-bekostigde opleiding aanbiedt.

Output financiering

- Diplomafinanciering;
- Financiering op basis van kwaliteits- en doelmatigheidsoordelen over de opleiding;
- Financiering op basis van de arbeidsmarktbehoeften.

4.4 Evaluatie van criteria op basis van input- en outputfinanciering

Zowel input- als outputfinanciering hebben voor- en nadelen. Deze voor- en nadelen hebben betrekking op de mate waarin de financieringswijze de efficiëntie, kwaliteit, toegankelijkheid en het sociaal rendement bevorderen of juist belemmeren.

Input financiering

Integrale inputfinanciering is gunstig voor de toegankelijkheid van het onderwijs. Voor partiële bekostiging geldt dat de toegankelijkheid afneemt naarmate de hoogte van de eigen bijdragen van studenten toeneemt.

Inputfinanciering geeft geen incentive aan opleidingen en instellingen tot grotere leerefficiëntie of grote aandacht voor de arbeidsmarktperspectieven van opleidingen. Instellingen krijgen direct of indirect een vergoeding per student ongeacht de aard en de doelmatigheid van het geleverde onderwijs of de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Bij integrale bekostiging van het onderwijs heeft de student er eveneens weinig belang bij om aan te dringen op grotere leerefficiëntie. Partiële inputbekostiging aangevuld met eigen bijdragen van de student geeft aan de student wel een incentive om te letten op een doelmatige besteding van middelen of op de aansluiting van de opleiding met de arbeidsmarkt. Hoe groot het effect hiervan is, hangt af van de hoogte van de eigen bijdrage van studenten en wordt ver-

der beperkt doordat de opleiding en de instelling geen rechtstreeks belang hebben bij een grotere leerefficiëntie.

Inputfinanciering direct aan de student draagt weinig bij aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Reden hiervoor is dat studenten vaak onvoldoende geïnformeerd zijn over de kwaliteit van opleidingen en zich dus bij de keuze voor een opleiding maar zeer ten dele door kwaliteitsoverwegingen laten leiden.

Bij de afweging tussen financiering van opleidingen en financiering van onderwijsinstellingen spelen de mogelijkheden tot kruissubsidiëring van opleidingen en de omvang van de centrale overhead verder een rol. Kruissubsidiëring van opleidingen kan ertoe leiden dat overheidsmiddelen worden gebruikt voor de bekostiging van opleidingen met een lagere leerefficiëntie of opleidingen zonder sociaal rendement. Financiering van instellingen zal verder naar verwachting tot een grotere omvang van de centrale overheadkosten leiden dan financiering van opleidingen. In het laatste geval bepalen namelijk opleidingen de omvang van de overhead en centrale dienstverlening.

Outputfinanciering

Outputfinanciering heeft als voordeel dat meer directe sturing mogelijk is op basis van criteria als leerefficiëntie, kwaliteit en sociaal rendement. Alleen opleidingen die voldoen aan criteria van leerefficiëntie, kwaliteit of sociaal rendement komen dan voor bekostiging in aanmerking. Hiermee is al direct een beperking aangegeven: outputfinanciering verhoudt zich niet of nauwelijks met financiering van studenten. Als de middelen direct aan studenten worden gegeven, valt immers moeilijk te garanderen dat ze ook worden besteed aan opleidingen die voldoen aan criteria van leerefficiëntie, kwaliteit of sociaal rendement.

Een belangrijk nadeel van outputfinanciering is dat financiering op basis van één outputparameter ertoe kan leiden dat opleidingen zich volledig richten op het realiseren van deze doelstelling. Dit kan ten koste gaan van andere doelstellingen. Zo kan bijvoorbeeld diplomafinanciering ten koste gaan van de kwaliteit van het onderwijs. Financiering op basis van arbeidsmarktperspectieven kan ertoe leiden dat opleidingen met minder goede arbeidsmarktperspectieven maar met een belangrijke culturele waarde – zoals kleine letterenstudies of geschiedenis – niet langer voor bekostiging in aanmerking komen. Financiering op basis van arbeidsmarktperspectieven of -behoeften leidt er verder toe dat de beroepsvoorbereidende aspecten van het onderwijs worden benadrukt. Dit kan ten koste gaan van een brede academische vorming.

Dit alles kan worden ondervangen door de financiering te baseren op oordelen van deskundigen over de kwaliteit, doelmatigheid en de arbeidsmarktbehoefte. Het

nadeel hiervan is echter dat oordelen van deskundigen altijd een subjectief element in zich bergen.

5 Conclusies

De discussie van de voor- en nadelen van verschillende vormen van input-output-bekostiging en vraag-aanbodbekostiging van het hoger onderwijs leidt op de eerste plaats tot de conclusie dat geen van de varianten op alle criteria positief scoort. De uiteindelijke keuze voor een variant dient daarom te berusten op een weging van de verschillende voor- en nadelen. Hierbij kan wel worden opgemerkt dat sommige varianten meer nadelen dan voordelen kennen. Dit geldt met name voor de varianten die zijn gebaseerd op inputfinanciering. Dit betekent dat de voorkeur wordt gegeven aan een systeem gebaseerd op outputfinanciering boven inputfinanciering. Wel dient te worden bedacht dat outputfinanciering gedragsreacties uitlokt. Opleidingen of instellingen richten zich op het realiseren van die doelstellingen die door het financieringsmechanisme worden beloofd. Dit kan ten koste gaan van andere waardevolle doelstellingen. Het formuleren van doelstellingen voor outputfinanciering moet daarom evenwichtig en doordacht gebeuren. Bij het formuleren van prestatiedoelstellingen kan men een onderscheid maken tussen objectief meetbare en niet-objectief meetbare doelstellingen. Een objectief meetbare doelstelling is bijvoorbeeld het aantal verstrekte diploma's of het aantal openstaande vacatures in een bepaalde beroepsgroep. Andere waardevolle doelstellingen – zoals bijvoorbeeld de kwaliteit van de opleiding – zijn niet of moeilijk objectief te kwantificeren. Hiervoor dient te worden afgegaan op meer subjectieve oordelen. Met name objectief meetbare doelstellingen als basis voor outputfinanciering dragen het risico dat instellingen zich uitsluitend of zeer sterk richten op het realiseren van deze ene doelstelling. Het verdient dan ook aanbeveling om voor de output- of prestatiefinanciering een combinatie van objectief meetbare en minder objectief meetbare doelstellingen te kiezen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een combinatie van aantal diploma's, de kwaliteit van de opleiding en de objectief gemeten arbeidsmarktbehoefte aan opgeleiden in een bepaalde richting.

Om ongewenste kruissubsidiëring van bekostigde en niet-bekostigde opleidingen te voorkomen en om de bureaucratie bij hoger onderwijsinstellingen terug te dringen, verdient het verder de voorkeur om de opleiding als uitgangspunt van de bekostiging te nemen.

Een laatste punt betreft de vraag naar integrale of partiële bekostiging. Gezien het feit dat het private rendement van onderwijs aanzienlijk is, ligt integrale bekostiging van het hoger onderwijs niet voor de hand. Substantiële eigen bijdragen van studenten zijn naar ons oordeel te billijken.

Een radicale keuze voor aanbod- of vraagbekostiging is niet nodig en ook niet gewenst. Een arrangement waarin – als uitersten van een reeks van mogelijkheden – de overheid enerzijds (op contractbasis) hoger onderwijsinstellingen publieke middelen verschaft om bepaalde opleidingen te verzorgen en anderzijds vrije marktwerking stimuleert voor opleidingen met hoge private rendementen, lijkt te prefereren. Een volledige omschakeling van aanbod- naar vraagbekostiging is ook weinig realistisch. Zoals De Vijlder (2002) stelt, stoelt de bekostiging van hoger onderwijsinstellingen, op basis van een exclusieve relatie tussen overheid en die instellingen, op een lange traditie. Als al een verschuiving naar een groter accent op vraagbekostiging wenselijk is, dan ligt een ‘evolutionaire ontwikkeling’ van het bestaande model, met veel kenmerken van aanbodbekostiging, naar een arrangement met meer kenmerken van vraagbekostiging, meer voor de hand.

■ Literatuur

- Groot, W. & Maassen van den Brink H. (2000), ‘Overeducation in the labor market: a meta-analysis’ *Economics of Education Review* (19): 149-158.
- Groot, W. & Maassen van den Brink H. (2003), *Investeren en terugverdienen: kosten en baten van onderwijsinvesteringen. Rapport voor het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt*. Den Haag: [s.n.].
- Harmon, C., Oosterbeek H. & Walker I. (2003), ‘The returns to education: microeconomics’ *Journal of Economic Surveys* (17): 115-155.
- Jongbloed, B. & Vossensteyn H. (2002), ‘Bekostiging van hoger onderwijs: tijd voor keuzes’ *THEMA Tijdschrift voor Hoger Onderwijs en Management* (5): 27-31.
- OECD (2004), *Education at a Glance*. Parijs: OECD.
- Psacharopoulos, G. (1994), ‘Returns to investment in education: a global update’ *World Development* 22(9): 1325-1343.



ALTERNATIEVE FINANCIERING VAN ONDERWIJSINFRASTRUCTUUR

Werner Decrem, investeringsmanager en Pieter Marinus, bedrijfsjurist
Participatiemaatschappij Vlaanderen

1 Inleiding

Op 14 mei 2004 kreeg de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV) de opdracht van de Vlaamse Regering om te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om BEVAK- en/of PPS-structuren in te voeren met het oog op het versneld wegwerken van de achterstand inzake investeringen in onderwijsinfrastructuur, alsook concrete voorstellen te formuleren die de onmiddellijke operationalisering van deze beleidsinstrumenten mogelijk maken.

In deze bijdrage concentreren we ons op de mogelijkheden tot publiek-private samenwerking (PPS) en trachten we een samenvatting te geven van het onderzoek naar de juridische en financiële haalbaarheid en van de verwachte impact op de wachtlijsten van de in detail onderzochte DBFM-formule (design, build, finance and maintain). Wij merken hierbij op dat deze tekst enkel het gevoerde onderzoek weergeeft. De doelgroep was beperkt tot de verschillende onderwijsnetten die instaan voor de inrichting van het gesubsidieerde leerplichtonderwijs. Wat volgt is dan ook enkel op deze doelgroep van toepassing.

Eerst en vooral zullen we ingaan op een aantal randvoorwaarden, vervolgens behandelen we de DBFM-formule, om af te sluiten met enkele conclusies.

Omdat de bevak-piste door de beleidsverantwoordelijken al snel verlaten werd, laten we dat onderdeel verder buiten beschouwing. Enkel in de slotbeschouwing komen we nog even op het onderscheid tussen de twee formules terug.

2 Randvoorwaarden

2.1 Doelstellingen

Behalve aanvullende investeringsmiddelen vinden, moeten beide alternatieve financieringsscenario's (bevak- of DBFM-formule) een meerwaarde bieden t.o.v. de bestaande subsidiëring. Deze meerwaarde kan onder andere gevonden worden in:

- de versnelde realisatie van projecten;

- een betere kostenbeheersing;
- het voldoen aan hogere (vernieuwende) technische eisen;
- een verbeterde beschikbaarheid en flexibiliteit van schoolinfrastructuur.

2.2 De onderwijsnetten

Zeer summier samengevat, diende men bij de uitwerking rekening te houden met de volgende prioritaire aandachtspunten die uit de consultatie van de onderwijsnetten geïdentificeerd konden worden:

- het eigendomsvraagstuk vraagt bijzondere aandacht, niet in het minst omwille van de zeer verscheiden en specifieke eigenaarssituaties die voor schoolinfrastructuur vandaag bestaan;
- de beschikbaarheid en de verdeling van de investeringsmiddelen;
- de kostprijs van de alternatieve financieringsinstrumenten en daarmee verbonden de huisvestingsgaranties;
- de vereiste kritische massa van de projecten;
- men kan zeer moeilijk aangeven wat de precieze behoefte aan nieuwe of gerenoveerde schoolinfrastructuur is.

2.3 Omzetting van investeringssubsidie naar gebruikssubsidie

We blijven niet te lang stilstaan bij de bestaande subsidiemechanismen. Toch is volgende opmerking belangrijk, vermits ze gevolgen heeft voor de termijn waarbinnen alternatieve financiering een oplossing kan bieden:

De omschakeling van een investeringsgebonden subsidie naar het subsidiëren van een gebruiksvergoeding houdt een volledig nieuw vertrekpunt in. Dat vraagt een aantal aanpassingen van het bestaande wettelijke kader. De gebruiksvergoeding is meer gebonden aan de (rechts)persoon die aanspraak kan maken op de vergoeding dan op het onroerende goed waarvoor de vergoeding wordt verleend. De vraag van enerzijds de school en anderzijds de private partner om langetermijngaranties moet daarom worden ondervangen.

De gebruikssubsidie zal waar mogelijk ook rekening moeten houden met een mogelijke aanpassing van de huurprijzen en eventueel met dalende leerlingenaantallen.

2.4 Beschikbaarheid van gegevens

Al gauw bleek ook dat de inputdata niet onmiddellijk en gebruiksklaar beschikbaar waren, of eenvoudigweg ontbraken. Ondanks grote inspanningen en de vlotte medewerking van alle betrokken instanties (administratie Onderwijs, DIGO, de verschillende onderwijsnetten) kwam het PMV-projectteam tot de vaststelling dat er onvoldoende objectieve en verifieerbare cijfergegevens beschikbaar waren. Dat geldt zowel voor de infrastructuurbehoefte en de financieringskost als voor de ontwerp-kost, de constructiekosten en in het bijzonder de overige levenscycluskosten (onderhoud, herstellingen, verbruik, ...). De conclusies zijn bijgevolg op onderbouwde assumpties gestoeld en geven een aantal belangrijke tendensen aan, maar zij mogen niet geïnterpreteerd worden als exacte vaststellingen.

3 Publiek-private samenwerking via DBFM

De school van de toekomst moet een adequate leer- en werkomgeving bieden, die niet alleen vandaag en morgen voldoet maar ook de komende 25 jaar. Daarom zal meer gedacht moeten worden vanuit de levenscyclus-benadering van de huisvesting.

Onderwijshuisvesting staat ook niet langer op zichzelf. Op vele locaties zal het wenselijk zijn brede scholen en multifunctionele accommodaties te ontwikkelen waar de school een deel van het geheel is. Door bundeling van meerdere faciliteiten (bv. kinderopvang, bibliotheek, muziekacademie, theater, ...) kan de desbetreffende zone in zijn geheel ontwikkeld worden met een verhoogde leefbaarheid van het gebied of synergievoordelen tot gevolg.

Publiek-private samenwerking (PPS) biedt de mogelijkheid om aan deze toekomstvisie invulling te geven.

3.1 Andere optimalisatiemogelijkheden

Gelet op het uiteenlopende karakter van de benodigde infrastructuurwerken en de betrokken partijen, zal naast de mogelijkheid van publiek-private samenwerking, voorafgaand ook zeer kort naar andere formules verwezen worden zoals (i) de mogelijkheden tot optimalisatie van het aankoopproces en (ii) de publiek-publieke samenwerking.

3.1.1 *Optimalisatie van het aankoopproces*

Omwille van de aard van de infrastructuurwerken, stellen we meteen vast dat een groot deel van de werken (kleine schoolgebonden renovatie- of nieuwbouwprojecten) zich niet leent tot een gestructureerde samenwerking op korte of langere termijn en dat de uitwerking van publiek-publieke of publiek-private samenwerkingsvormen hiervoor om die reden niet tot een onmiddellijk resultaat zal leiden.

Hoewel het buiten het bestek van onze bijdrage valt, kan voor dit soort infrastructuurwerken, die toch een aanzienlijk aandeel van de dringende behoefte vertegenwoordigen, gedacht worden aan het optimaliseren van het aankoopproces. Optimalisatiemechanismen die mogelijk tot een verdere kostenefficiëntie kunnen leiden, zijn:

- het afsluiten van raamcontracten met meerdere aannemers;
- stock-aanbestedingen;
- change request mechanismen;
- prijsindexeringen;
- open-boekhouding of benchmarking in geval van langdurige contracten;
- marktverkenning en complexe dialoog;
- contractmanagement.

We gaan niet verder in op de verschillende mechanismen.

3.1.2 *Publiek-publieke samenwerking*

Bij publiek-publieke samenwerking wordt een samenwerking opgezet tussen publieke partners, die verschillende openbare taken waarnemen en soms zelfs tot verschillende bestuursniveaus behoren en verschillende belangen behartigen.

Publiek-publieke samenwerking kan als dusdanig een bijkomende impuls of meerwaarde bieden voor de (snellere) realisatie van de vereiste infrastructuur. Zij kan een onmiddellijke oplossing aanreiken voor een concreet infrastructuurproject of een eventuele publiek-private samenwerking voorafgaan en dus een onderdeel zijn van een geïntegreerde oplossing.

a *Kenmerken en aandachtspunten*

Bij publiek-publieke samenwerking (en publiek-private samenwerking) moet men in elk geval rekening houden met de volgende aandachtspunten:

- de samenwerking stelt helder omschreven doelstellingen voorop en tussen de betrokken publieke partners worden duidelijke afspraken gemaakt over het projectdoel, de financiering en de fasering;
- de samenwerking beoogt tegemoet te komen aan (lokaal) vastgestelde noden;
- de samenwerking heeft een afgebakende inhoud;

- het resultaat van de samenwerking betekent een meerwaarde voor alle partners;
- elke partner is gelijkwaardig en krijgt een gelijke behandeling;
- de inrichtende macht/het schoolbestuur is van meet af aan en doorheen alle fasen van de samenwerking actief betrokken;
- de samenwerking wordt regelmatig geëvalueerd.

b Mogelijke samenwerkingsvormen

Hieronder trachten we de projecten die voor realisatie via samenwerkingsformules in aanmerking komen in drie categorieën in te delen. Die projecten houden allemaal minimaal publiek-publieke samenwerking in. Daarna heeft men de keuze tussen een klassieke aanbesteding of kan men opteren voor publiek-private samenwerking als middel om het project te realiseren.

1 Zuivere schoolinfrastructuurprojecten

Deze samenwerkingsvorm houdt in dat een procesmatig en strategisch gestructureerd verband wordt opgezet tussen twee of meer onderwijsinstellingen die samenwerken voor de realisatie van de schoolinfrastructuur.

Een dergelijke samenwerking rond schoolinfrastructuur is dus een middel om de beschikbare middelen van onderwijsinstellingen efficiënter te besteden en de onderwijsomgeving te verbeteren en te rationaliseren door de krachten te bundelen over de verschillende onderwijsnetten heen; steeds echter met respect voor de pedagogische eigenheid van de onderwijsinstelling.

2 De 'brede school': projecten voor schoolinfrastructuur en schoolgerelateerde functies

Hieronder wordt de samenwerking verstaan tussen één of meerdere onderwijsinstellingen en een andere publiekrechtelijke overheid, naar aanleiding van een concreet (infrastructuur)project. Naast de louter educatieve functie van het op te richten gebouw, zullen ook andere functies of activiteiten een rol spelen, zoals bijv. sport en cultuur.

Deze samenwerkingsvorm moet toelaten om de beschikbare middelen op de meest efficiënte wijze in te zetten en de bestaande en toekomstige infrastructuur en apparatuur maximaal aan te wenden. Op die manier kan meer (maatschappelijk) rendement uit de infrastructuur worden gehaald. Behalve voor schoolactiviteiten en schoolgebonden educatieve activiteiten, kan de infrastructuur evenzeer gebruikt worden voor andere activiteiten.

3 De 'multifunctionele accommodatie': projecten voor schoolinfrastructuur en andere (publieke) functies

Bij dergelijke projecten zet men een samenwerking op tussen één of meerdere onderwijsinstellingen en één of meerdere andere (publieke) instellingen die niet rechtstreeks verband hoeven te houden met de onderwijsactiviteiten.

De multifunctionele accommodatie kan daarenboven deel uitmaken van stadsver-

nieuwingsprojecten of een grootschalige ontwikkeling van een wijk, om op die wijze bij te dragen tot de leefbaarheid van de wijk. Hierbij zal het initiatief meestal bij andere overheden liggen, omdat de school een onderdeel is van een breder maatschappelijk project.

3.2 Publiek-private samenwerking

3.2.1 Definitie

Het Vlaams Kenniscentrum PPS hanteert de volgende ruime definitie van PPS:

“PPS is een creatief samenwerkingsverband, waarin de publieke en de private sector, met behoud van hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren om meerwaarde te creëren en te realiseren, op basis van een heldere taak-, risico- en verantwoordelijkheids(her)verdeling”.

Zoals uit deze definitie is af te leiden, is PPS een vrij rekbaar begrip. Het is dan ook beter te spreken van projecten met een hoog of laag PPS-gehalte.

3.2.2 PPS-varianten

Volgend (niet-limitatief) overzicht bevat mogelijke varianten van publiek-private samenwerking die in aanmerking komen voor scholenbouw:

- **Design & Build (D&B)**: het ontwerp en de bouw worden in één opdracht geïntegreerd (cfr. het sleutel-op-de-deur-principe);
- **Design, Build & Finance (DBF)**: idem D&B, maar het project wordt ook (gedeeltelijk) voorgefinancierd door de private partner;
- **Design, Build, Finance & Maintain (DBFM)**: idem DBF, maar ook het onderhoud gedurende het volledige (langdurige) contract wordt overgedragen aan de private partner;
- **Design, Build, Finance & Operate (DBFO)**: idem DBFM, maar naast onderhoudstaken worden ook andere beheerstaken overgedragen aan de private partner.

Daarnaast zijn ook **combinatieprojecten** zeker vermeldenswaard. Dat zijn projecten waarbij de publieke doelstellingen (deels of volledig) bekostigd worden door de private partij toe te laten ook commerciële ontwikkeling te realiseren. Er bestaat door deze combinatie van projecten m.a.w. een verevening tussen opbrengst genererende en verlieslatende ruimtelijke ontwikkeling.

Het grote voordeel van deze projecten is dat ze op veel plaatsen en voor veel soorten projecten toepassing kunnen vinden en vaak op relatief korte termijn. De overheid moet vooraf wel een goede berekening maken van de verwachte kosten en opbrengsten van het combinatieproject.

3.3 Design-Build-Finance-Maintain: DBFM

In het kader van het gevoerde onderzoek werd vooral aandacht besteed aan de beproefde DBFM-formule die al in verschillende Europese landen met succes voor scholenbouw werd toegepast. De DBFM-formule, waarvan verwacht wordt dat ze een belangrijke impact op de achterstand in de schoolinfrastructuur teweeg kan brengen, wordt hieronder in detail besproken.

3.3.1 *Dienstverlening i.p.v. infrastructuur*

In de DBFM-formule levert de private partner niet langer infrastructuur, maar een dienst. Hij levert namelijk de beschikbaarheid over een kwalitatief hoogstaand schoolgebouw gedurende de duur van het contract.

Het is van het grootste belang dat de overheid outputgericht zijn wensen kenbaar maakt. D.w.z. dat de overheid niet langer (cfr. klassieke overheidsopdracht) de te leveren inspanning of de in te zetten middelen formuleert, maar wel het beoogde resultaat zo precies mogelijk tracht te definiëren. Op deze wijze krijgt de private partner de ruimte om op een creatieve en soms innovatieve wijze zelf in te vullen op welke wijze hij de gewenste resultaten wenst te behalen.

3.3.2 *Betalingsmechanisme*

Het feit dat de overheid niet langer infrastructuur inkoopt maar dienstverlening, betekent dat de overheid pas betaalt wanneer de gevraagde dienst daadwerkelijk wordt geleverd c.q. haar beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd. Dat wil zeggen dat de private sector al vanaf de bouw voor eigen financiering moet zorgen. Pas bij levering van de dienst ontvangen de private partijen een periodieke vergoeding voor hun investeringen en diensten.

Dat betalingsmechanisme moet de prikkels bevatten om ervoor te zorgen dat:

- de private partijen hun verplichtingen nakomen;
- de dienst geleverd wordt conform de gemaakte afspraken;
- de beleidsdoelstellingen van de overheid bereikt worden.

Voor DBFM-contracten op het gebied van scholenbouw is een betalingsmechanisme op basis van beschikbaarheid en prestatie, of een beschikbaarheidsvergoeding, het meest courant en ook het meest geschikt.

Indien de kwaliteit of de kwantiteit van de terbeschikkinggestelde infrastructuur niet voldoet aan de afgesproken norm, zal een lagere vergoeding worden betaald aan de private partner. Hierbij geldt dus het principe: 'geen prestatie, geen vergoeding'.

Over de wijze waarop de beschikbaarheid wordt gemeten en over eventuele randvoorwaarden die daarbij gelden, moeten duidelijke afspraken worden gemaakt met elke contracterende partij.

3.3.3 *Risico(ver)deling*

Men moet streven naar een evenwichtige en voor alle partijen aanvaardbare verdeling van risico's, taken, in te zetten middelen en baten. Indien vrijwel alle risico's aan de private sector worden overgedragen, dan stijgt de kans dat de private sector ofwel niet geïnteresseerd zal zijn ofwel deze risico's zwaar zal doorrekenen in de prijszetting. Het is dus belangrijk niet naar maximale overdracht van risico's te streven, maar naar een optimale verdeling ervan.

De volgende principes kunnen daarbij richtinggevend zijn:

- een duidelijke relatie tussen het dragen van risico's en het genieten van baten;
- de partij die een risico het best kan beheersen, is het best geplaatst om dit risico te dragen.

In een DBFM-contract liggen de risico's op tijds- en budgetoverschrijding typisch bij de private partij. Dat hangt nauw samen met de beschikbaarheidsvergoeding. Inderdaad, de overheid zal pas de betalingen starten wanneer de dienst daadwerkelijk geleverd is (tijdsrisico) en de hoogte van de jaarlijkse betaling is op voorhand bepaald (budgetrisico).

3.3.4 *Levenscyclus-benadering*

Bij DBFM worden verschillende projectonderdelen geïntegreerd aanbesteed. De private partner draagt zo de verantwoordelijkheid voor zowel het ontwerp (Design), de bouw (Build), de financiering (Finance), het onderhoud (Maintain) en eventueel zelfs andere beheerstaken (Operate), m.a.w. de gedeeltelijke/volledige levenscyclus van het project. Dat laat hem toe om deze projectonderdelen optimaal op elkaar af te stemmen en zo het schoolproject over de volledige levensduur ervan te optimaliseren.

3.3.5 *Europees Systeem van Rekeningen (ESR)-neutraliteit*

Bij naleving van de door Eurostat gestelde voorwaarden, biedt een DBFM-contract ook de mogelijkheid om de financiering van het project uit te werken op een ESR 95-neutrale wijze. Dat houdt in dat de opgezette financiering voor het project geen impact heeft op het schuld- en vorderingssaldo van de betrokken overheid. (zie infra)

3.3.6 Meervoudig gebruik

Zowel maatschappelijk als economisch is het aangewezen dat de schoolinfrastructuur maximaal benut wordt. Zo kan het gebouw buiten de schooltijd worden aangewend voor alternatief gebruik, bijv. verhuur van sportinfrastructuur, organiseren van feesten, enzovoort. (Zie supra: de begrippen ‘Combinatieproject’, ‘Brede school’ en ‘Multifunctionele accommodatie’)

De private partij kan ook beheerstaken met betrekking tot het gebruik van schoolinfrastructuur op zich nemen. Contractueel wordt dan bijvoorbeeld overeengekomen dat de dienstverlener minimaal evenveel ‘alternatieve inkomsten’ zal genereren als de school in de jaren voorafgaand aan het contract. Is de netto (alternatieve) opbrengst hoger dan dit minimum, dan wordt het surplus gelijk verdeeld tussen de dienstverlener en het schoolbestuur.

Op veel extra inkomsten moet misschien niet onmiddellijk gerekend worden. Toch biedt het overdragen van het beheer een aantal maatschappelijke voordelen. Enerzijds, op het vlak van de sociale cohesie: de schoolinfrastructuur zal meer optimaal gebruikt kunnen worden door verenigingen en andere instellingen. Anderzijds, kan het schoolbestuur zich focussen op zijn kerntaak, nl. onderwijs, aangezien alle infrastructuurgerelateerde taken aan de private partij overgedragen zijn.

3.3.7 Aandachtspunten DBFM

Het onderzoek toont aan dat om de voordelen van de DBFM-formule te kunnen realiseren, het nodig is om met de volgende aandachtspunten rekening te houden.

a Projectfinanciering

Voor de realisatie van DBFM-contracten doet men meestal een beroep op projectfinanciering. De inkomstenstroom uit het project is contractueel vastgelegd. Op basis hiervan kunnen de banken het project voorzien van een financiering op maat. Een dergelijke vorm van financiering is dus gebaseerd op de zekerheden die het contract biedt.

De financiering is een cruciaal element in de realisatie van projecten en zal dus van bij de start goed gestructureerd moeten worden. Daarbij kan het nodig zijn extra zekerheden voor de financiers in te bouwen om het project efficiënt te financieren.

b Clustering

Een mogelijkheid om ook kleinere projecten via de DBFM-formule te realiseren is het clusteren van projecten. Bij clustering groepeerst men verschillende projecten op het gebied van scholenbouw onder één projectstructuur op zodanige wijze dat de cluster als één project kan gefinancierd worden. De totale financieringsbehoefte

van de cluster van projecten bereikt zo een economisch aanvaardbaar niveau voor efficiënte financiering op de kapitaalmarkt. Naast de (belangrijke) financieringsvereiste zijn er nog andere mogelijke voordelen:

- er is slechts één contract voor de verschillende projecten van de cluster;
- een efficiëntere besteding van middelen voor projectmanagement (één projectteam, één team adviseurs);
- schaalvoordelen.

c Project- en procesmanagement

DBFM-projecten op het gebied van scholenbouw zijn multidisciplinair en niet eenvoudig. Goed project- en procesmanagement zullen bij de uitwerking van een PPS-project een belangrijke succesfactor zijn.

d Dealflow

Om de DBFM-formule op het gebied van scholenbouw kans op slagen te geven, moet van meet af aan een duidelijke strategie gevolgd worden. Het moet duidelijk zijn dat het niet bij één of enkele projecten zal blijven. Hoe goed men alles ook voorbereidt, ongetwijfeld zullen bij de eerste projecten fouten gemaakt worden waaruit lessen voor de volgende projecten getrokken worden.

Zowel overheid als private sector moeten investeren in de opbouw van kennis en knowhow. Voor de private sector is het belangrijk te weten dat die investering niet over één maar over meerdere projecten gespreid zal kunnen worden. De interesse van marktpartijen en de kwaliteit van de inschrijvingen zal naar verwachting samenhangen met het aantal te verwachten projecten, de zogenaamde dealflow.

e PPS-kennis aan overheidszijde

Het is belangrijk dat aan overheidszijde de op te bouwen knowhow inzake PPS gecoördineerd wordt en voor alle publieke stakeholders toegankelijk is. Zo kan onder meer vermeden worden dat ieder schoolbestuur PPS-specialist moet zijn. Daarboven is het essentieel dat de private sector niet met talloze aanspreekpunten aan overheidszijde geconfronteerd wordt. Dat is ook de beste garantie om een zekere standaardisering te kunnen nastreven, die moet leiden tot een beperking van de voorbereidings- en transactiekosten en die het vertrouwen van alle betrokken partijen in de formule kan verhogen.

f Dienstverlening

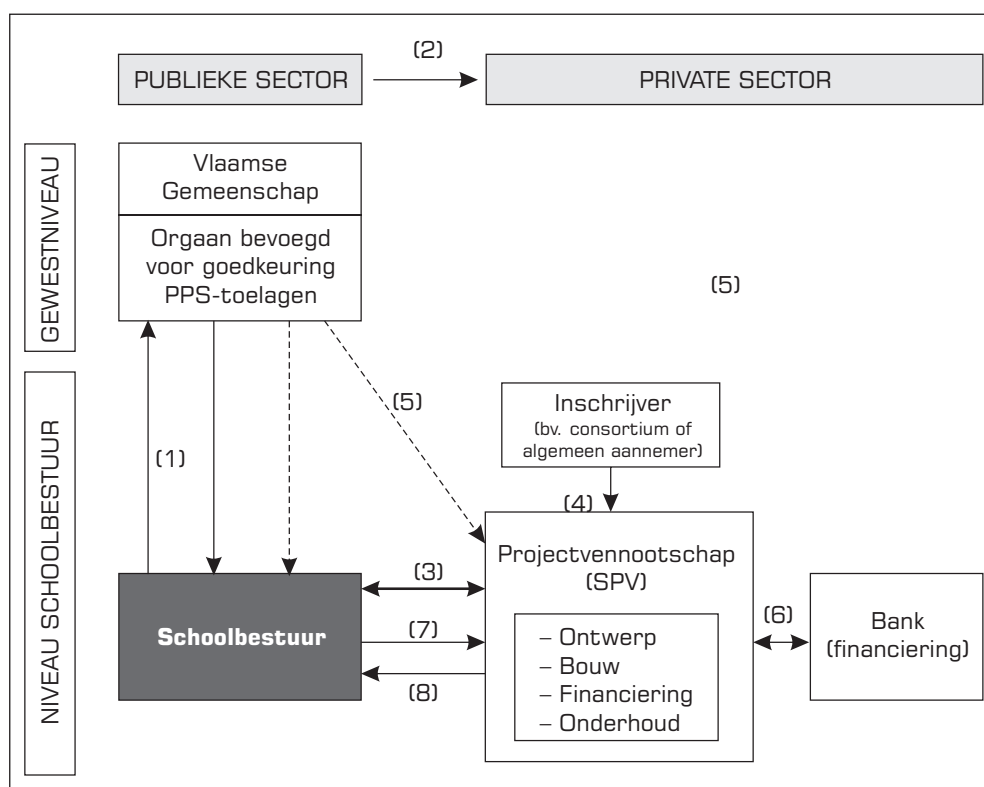
DBFM-contracten houden in dat de activiteiten voor het ontwerp, de bouw, de financiering, het onderhoud en eventueel andere dienstverlening geïntegreerd aan-

besteed worden voor een langere periode. Elk onderdeel van een dergelijk contract heeft zijn belang voor de goede globale uitvoering en voor de realisatie van de beleidsdoelstelling van de overheid, nl. over een onderwijsinfrastructuur beschikken die beantwoordt aan de hedendaagse verwachtingen gedurende de duur van het contract.

Wanneer de nadruk van de inschrijvers te veel ligt op het binnenhalen van het (lucratieve) bouwcontract, kan dat de goede verdere uitwerking van het contract (na oplevering) in de weg staan. Daarom is het belangrijk dat ook het aandeel van de dienstverlening (bijv. onderhoud, schoonmaak, energie, beveiliging, catering, ...) dat aan de private partij wordt overgedragen een voldoende kritische massa heeft.

3.3.8 Schematische voorstelling van de gemodelleerde PPS-formule

We geven een kort overzicht van de verschillende partijen die in principe betrokken zijn in een DBFM-scholenbouwproject, alsook van hun taken en verantwoordelijkheden.



Betrokken partijen

1 *De Vlaamse Gemeenschap*

De Vlaamse Gemeenschap zal een deel van de beschikbare middelen voor scholeninfrastructuur specifiek voor PPS-projecten moeten reserveren. Desgevallend kan ze ook borg staan voor de betalingsverplichtingen van de inrichtende macht naar de projectvennootschap of SPV.

2 *Het schoolbestuur*

Het schoolbestuur is uiteraard de eerste betrokken partij in het project en dient als eerste de beoordeling te maken of de benodigde infrastructuurwerken voor een PPS-constructie in aanmerking zouden kunnen komen.

Om schaalvoordelen te creëren kan men ervoor opteren om de PPS-contracten af te sluiten op een hoger niveau dan het individuele schoolbestuur, bijvoorbeeld op het niveau van de scholengroep of scholengemeenschap.

3 *De projectvennootschap*

De projectvennootschap (ook 'SPV' of 'Special Purpose Vehicle') is typisch een private vennootschap die speciaal wordt opgezet voor de uitvoering van het DBFM-contract. De SPV is het enige aanspreekingspunt voor de inrichtende macht. Het is met de SPV dat de verschillende overeenkomsten aangaande het ter beschikking stellen van een schoolgebouw dat aan alle standaarden voldoet gedurende een periode van bijvoorbeeld 25 à 30 jaar, worden afgesloten. Dat gaat meestal gepaard met het afsluiten van Service Level Agreements (SLA's). In het kader van dergelijke SLA's worden de betalingen gekoppeld aan het prestatieniveau van de geleverde diensten.

4 *De financier*

Voor de financiering van het project doet men een beroep op een externe financier. De hoofdcontractant kan indien hij voldoende kapitaalkrachtig is, ook zelf instaan voor een deel van de projectfinanciering.

3.4 DBFM financieel bekeken

Omdat de DBFM-formule sterk projectgebonden is, is het formuleren van algemene conclusies of principes een delicate kwestie. Ook niet alle projecten zullen in aanmerking komen voor uitvoering via een PPS-constructie, onder meer gezien de vereiste minimale omvang. We trachten toch enkele conclusies op een rij te zetten.

3.4.1 Traditionele vs DBFM-uitvoering

De DBFM-formule voor het uitvoeren van een scholenproject kan financieel interessanter zijn dan een traditionele uitvoering wanneer de projectwaarde ca. 20 mil-

joen euro Netto Contante Waarde (NCW) overschrijdt. De beslissing om voor traditionele of PPS-uitvoering te kiezen wordt echter niet enkel omwille van financiële overwegingen genomen, het is de wisselwerking tussen financiële en niet-financiële aspecten die de doorslag geeft.

Het instrumentarium van het Vlaams Kenniscentrum PPS onderscheidt naast financiële meerwaarde, bijvoorbeeld ook maatschappelijke (bijv. snellere realisatie, de mogelijkheid om zich te focussen op de kerntaak onderwijs) en operationele (bijv. budgettaire transparantie van de PPS-formule) meerwaarde.

3.4.2 *Per fase van de DBFM-uitvoering*

De kost in de Design-fase, die ook alle voorbereidings- en transactiekosten omvat, is bij PPS duidelijk hoger dan bij de traditionele uitvoering. De combinatie van Build en Maintenance-kosten over de totale looptijd van het project is echter normaliter goedkoper door optimalisatie van de totale levenscycluskost. Hierbij speelt natuurlijk ook het verschil in timing van de kasstromen een belangrijke rol: terwijl bij de traditionele uitvoering de kasuitstroom vroeg in de projectcyclus valt, wordt bij een PPS-uitvoering het merendeel van de kasuitstromen verdeeld over de totale exploitatieperiode via de berekende beschikbaarheidsvergoeding.

Bij de traditionele uitvoering zal de publieke sector de belangrijkste kasuitstroom kennen tijdens de constructiefase. Bij PPS wordt nog een groot deel van de voorbereidings- en transactiekosten gedragen door de publieke sector, maar de meeste andere kosten worden gespreid over de looptijd van de exploitatie, en dat via de beschikbaarheidsvergoeding.

3.4.3 *DBFM-uitvoering gaat verder dan traditionele uitvoering*

Naast het initiële investeringsbedrag voorziet de PPS-uitvoering in het jaarlijks onderhoud dat niet in de huidige behoeften is opgenomen. Dat wil natuurlijk zeggen dat het gebouw na een periode van 25 jaar, i.e. na afloop van het DBFM-contract, nog steeds in een goede staat verkeerd, in overeenstemming met de specificaties van het contract. Vandaag is dat vaak niet het geval.

De overheid dient er echter ook rekening mee te houden dat door gebruik te maken van een PPS-constructie, er middelen uit het investeringsbudget over een lange periode (cfr. 25 jaar) worden gereserveerd en deze middelen tijdens deze periode niet voor andere projecten kunnen worden aangewend.

3.4.4 ESR 95-neutraliteit

Het ESR-vraagstuk moet afgetoetst worden aan de hand van de ‘PPP Guidelines’ die door Eurostat werden gepubliceerd. Het antwoord op de volgende twee vragen is doorslaggevend:

- Wie is de finale aankoper van de investering?
- Wie loopt welke risico’s?

1 Begrotingsverwerking van huursubsidies

De huursubsidies of de subsidies voor de gebruiksvergoeding komen integraal ten laste van de Vlaamse begroting. Ze zullen van jaar tot jaar de begroting belasten. Dat hoeft echter niet integraal een verhoogde last voor de Vlaamse begroting te betekenen omdat het voor een deel kan gaan om een andere invulling van het budget dat voorzien is voor de investeringssubsidies.

2 De risicoverdeling

Uit de risicoverdeling zal blijken of de investering in schoolinfrastructuur gecatalogeerd moet worden als een private, dan wel een publieke investering. We gaan er vanuit dat de Vlaamse Gemeenschap de finale afnemer is van de schoolinfrastructuur. De ESR 95-regels kwalificeren het contract bijgevolg als een overeenkomst tussen een private partij (SPV) en een overheid (de inrichtende macht of IM).

Krachtens de PPP Guidelines moeten we daarom de volgende risico’s onder de loep nemen:

- het constructierisico: technische tekortkomingen, laattijdige oplevering, ...
- het beschikbaarheidsrisico: te weinig volume, veiligheidsproblemen, defecten, ...
- het vraagrisko: conjunctuurinvloeden, nieuwe markten, concurrentie...

Om ESR-neutraal te zijn, zal de private partner het constructierisico en minstens één ander risico (beschikbaarheids- of vraagrisko) moeten dragen.

Vandaag is het moeilijk om daarop een sluitend antwoord te geven. Veel zal afhangen van de inhoud van de onderliggende contracten. Een bijzonder aspect is de beoordeling van de afloop van de contracten, vermits ook dat element de verhouding tussen de IM en de SPV sterk beïnvloedt. Toch mag er vandaag vanuit gegaan worden dat, ook het beschikbaarheidsrisico (vandaar de term beschikbaarheidsvergoeding – zie supra) door de private partner kan gedragen worden, op voorwaarde dat de contractuele uitwerking goed is.

3 ESR 95-neutraliteit van de gewestwaarborg

Een gewestwaarborg, die ten voordele van de bankier/financier verstrekt wordt voor de leningen aangegaan door de SPV in het kader van haar activiteiten, heeft in

principe geen invloed op de ESR-neutraliteit. Slechts in geval van uitwinning van de gewestwaarborg zal het vorderingensaldo van de Vlaamse Gemeenschap beïnvloed worden.

De gewestwaarborg vormt evenwel ook een onderdeel van de risicoanalyse door Eurostat. Vooral wanneer de overheid een deel van de over te dragen risico's (zie 1, risicoverdeling) zelf draagt, kan de waarborg een bezwarend element zijn dat kan leiden tot de herclassificatie van de activa op de balans van de overheid.

3.5 Conclusie in verband met DBFM

DBFM biedt het voordeel dat externe private financiering aangetrokken wordt, zodat gelijktijdig meer projecten kunnen opgestart worden. Ook het feit dat deze samenwerkingsvorm voorziet dat de contractant instaat voor het onderhoud van de infrastructuur, met een koppeling van de betaling aan het niveau van dienstverlening, komt tegemoet aan de onder 2.1 vermelde doelstellingen aangezien dat een bijkomende garantie op een moderne en performante infrastructuur betekent.

De uitvoering van projecten op het gebied van scholenbouw via DBFM moet meerwaarde, in de zin van een betere prijs-kwaliteitverhouding, opleveren. Deze meerwaarde vinden we hoofdzakelijk in:

- het levenscyclus-denken en de integratie van projectonderdelen, waardoor een betere afstemming tussen en een efficiëntere invulling van projectonderdelen mogelijk is;
- de optimalisering van de risicoverdeling (o.a. tijds- en budgetrisico).

Het is echter te verwachten dat de volgende factoren de potentiële meerwaarde op negatieve wijze zullen beïnvloeden:

- hogere financieringskosten;
- hogere voorbereidings- en transactiekosten.

Het is echter overduidelijk dat de balans enkel positief zal overhellen naar de DBFM-projecten indien aan een aantal randvoorwaarden voldaan is. De belangrijkste voorwaarde is dat het gaat om projecten met een minimale Netto Contante Waarde van 20 miljoen euro. Slechts dan wordt de projectrealisatie via PPS goedkoper dan de traditionele methode.

Positief is wel dat de realisatie van een beperkt aantal projecten van die omvang een relatief grote impact zal hebben op de achterstand in infrastructuurbehoefte.

Evenzeer is het een voorwaarde dat het aandeel van de facilitaire dienstverlening (bijv. onderhoud, schoonmaak, energie, beveiliging, catering, ...) dat aan de private partij wordt overgedragen, een minimale kritische massa vertegenwoordigt.

Men mag niet uit het oog verliezen dat ook een leercurve doorlopen moet worden, wat leidt tot hogere kosten bij de realisatie van de eerste projecten. De overheid zal een extra inspanning moeten leveren om die opstartkosten gedeeltelijk te compenseren en om de verworven kennis en expertise qua projectmanagement en projectrealisatie te bundelen en beschikbaar te maken voor alle geïnteresseerde inrichtende machten.

De PPS-projecten moeten ook zoveel mogelijk gefaciliteerd worden. Dat wil zeggen dat men een kader creëert waarbinnen, enerzijds, alle verworven en te verwerven expertise gebundeld en toegankelijk is. Anderzijds, moet het beslissings- en uitvoeringsproces langs overheidszijde zo goed mogelijk gestroomlijnd worden. Voor een PPS-project is het namelijk onontbeerlijk dat de overheid zich opstelt als een betrouwbare en efficiënte partner.

Uiteraard zal voor elk concreet project moeten nagegaan worden of de DBFM-formule aangewezen is, dan wel of de voorkeur moet uitgaan naar een andere meer aangepaste realisatiemethode. Deze afweging gebeurt bij voorkeur door de mogelijke uitvoeringsvarianten te vergelijken. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gewezen op de renovatieprojecten, die zich door de aard van de uit te voeren werken (herstellings- en aanpassingswerken) in principe minder lenen tot een DBFM-structuur.

Hoewel een groot deel van de werken zich omwille van de beperkte omvang niet leent tot DBFM, vertegenwoordigen deze talrijke kleinere schoolgebonden renovatie- of nieuwbouwwerken toch een dringende behoefte. Standaardisatie van een aantal aankooptechnieken biedt niet onmiddellijk een budgettaire oplossing, maar kan wel leiden tot verdere kostenefficiëntie.

De slotconclusie is dat DBFM heel wat mogelijkheden biedt voor schoolinfrastructuur, maar wel binnen zeer precies gedefinieerde voorwaarden.

4 Eindconclusie

Alternatieve financieringsinstrumenten kunnen een oplossing bieden voor het versneld wegwerken van de achterstand in schoolinfrastructuur op een ESR 95-neutrale wijze. De DBFM-formule kan een waardevolle aanvulling betekenen van het bestaande financieringsmechanisme van schoolinfrastructuur.

De mogelijkheden, de voorwaarden alsook de beperkingen werden kort in kaart gebracht.

Door het aantrekken van private financiering is het mogelijk om een aanzienlijke inhaalbeweging te realiseren ondanks de bestaande budgettaire beperkingen.

De DBFM-formule vertrekt vanuit een levenscyclusbenadering van de ter beschikking te stellen infrastructuur, waarbij naar een optimalisatie wordt gestreefd van de gebruikskosten op lange termijn. De beschreven aanpak is sterk projectgebonden, vraagt de integratie van een minimum aan dienstverlening en is omwille van de transactiekost enkel mogelijk voor grote projecten.

In deze bijdrage gingen we niet verder in op de bevak-piste, maar ook dat is een instrument dat zich leent voor de realisatie van renovatie- of nieuwbouwprojecten op grotere schaal. We wensen daarom toch op te merken dat de resultaten van het onderzoek uitwijzen dat beide formules in belangrijke mate complementair zijn.

De projectgrootte heeft ook bij de bevak-formule weliswaar een invloed op het volume van de mogelijke inhaalbeweging, in het bijzonder in de eerste jaren, maar de kritische drempel per project zal een stuk lager liggen dan bij DBFM. Daar staat tegenover dat de bevak als beursgenoteerd beleggingsvehikel gebonden is aan een strikte regelgeving en toezicht waardoor flexibiliteit op het vlak van beheers- en financieringsstructuur beperkt is.

Om te komen tot de meest aangewezen aanpak worden vandaag nog andere pistes onderzocht. Een groot aantal van de hierboven beschreven principes en aandachtspunten blijven echter bruikbaar en relevant.

De bevak is immers slechts één verschijningsvorm van een vehikel dat gefinancierd wordt met private middelen en als doelstelling heeft: het uitvoeren van een groot volume aan (school)infrastructuurprojecten. In dat kader kunnen meerdere varianten of alternatieven worden uitgedacht. Hoewel in dit onderzoek vooral de DBFM-formule of de PPS-benadering in het algemeen in de verf gezet werd, kan daarbij ook naar een nauwere aansluiting of zelfs een combinatie met de bevak-piste gestreefd worden.

Welke piste van alternatieve financiering men ook kiest, men zal steeds prioritair werk moeten maken van:

- een adequate aanpassing van het regelgevend kader;
- een periodieke inventarisering van de infrastructuurbehoefte;
- de ontwikkeling, omkadering en opvolging van kennis, expertise en ervaring.

Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat voor elke alternatieve financieringsformule het nodige draagvlak gecreëerd moet worden bij de verschillende stakeholders, namelijk de onderwijsnetten, scholengroepen, inrichtende machten, eigenaar-vzw's, de administratieve diensten en de private financiers.

Financiering van onderwijs een verkenning

Er staan belangrijke hervormingen op stapel in de financiering van het onderwijs in Vlaanderen. De minister van Onderwijs en Vorming schetste de hoofdlijnen al in zijn beleidsnota 2005-2009.

Voor het hoger onderwijs is het debat over een nieuw financieringssysteem voor de hogescholen en universiteiten al volop aan de gang. De minister kondigde de invoering van dit nieuwe systeem aan voor het schooljaar 2008-2009. Voor het volwassenonderwijs is een nieuw decreet op komst, dat de financiering zal vastleggen. In het leerplichtonderwijs zou er vanaf 1 september 2008 eveneens een ander financieringssysteem van start gaan, gebaseerd op leerling- en schoolgebonden criteria.

Ondertussen werkt de overheid aan een inhaalbeweging voor de scholenbouw. Via publiek-private samenwerking (PPS) zou een alternatieve financieringsbron van ruim 1 miljard euro worden aangeboord voor de bouw of renovatie van schoolinfrastructuur.

Om een beter inzicht te krijgen in het thema onderwijsfinanciering heeft de Vlor de medewerking van enkele deskundigen ingeroepen. Zij behandelen in hun bijdrage heel verschillende aspecten:

- *Verskillende financieringssystemen en hun effecten.*
- *Welke financieringsmechanismen zijn nu in gebruik in het onderwijs in Vlaanderen?*
- *Hoe ziet het Nederlandse financieringssysteem er uit?*
- *Wat is het rendement van onderwijs voor het individu en voor de samenleving?*
- *Is de financiering van onderwijs een taak voor de overheid of niet?*
- *Wat zijn de mogelijkheden van publiek-private samenwerking (PPS) voor de versnelde realisatie van schoolinfrastructuur?*
- *Onderwijsfinanciering en gelijke onderwijskansen.*

ISBN 90-441-1931-1



9 789044 119312