

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Voorontwerp van decreet over de onderwijsinternaten - Principiële goedkeuring

Samenvatting

Het voorontwerp van decreet vormt, voor het eerst, een coherent en volwaardig regelgevend (decretaal) kader voor de onderwijsinternaten en hun internen.

In opbouw en thema's is het decreet zeer te vergelijken met een niveaudecreet zoals er binnen onderwijs verschillende zijn, met de gekende elementen: erkenningsvoorwaarden, omkadering, werkingsmiddelen, reglement, zorgvuldig bestuur, Uiteraard, toegespitst op de situatie van de onderwijsinternaten en de internen. De onderwijsinternaten worden op die manier erkend als een volwaardige sector binnen het Vlaamse onderwijs.

Door het decreet over de onderwijsinternaten worden onderwijsinternaten en internen, voor alle aspecten, voor gelijke situaties op een gelijke wijze behandeld. Binnen het coherente kader is er oog voor diversiteit en ruimte voor autonomie.

De nieuwe regelgeving biedt een kader van waaruit de onderwijsinternaten de uitdagingen van vandaag en morgen op een adequate manier tegemoet kunnen treden. We doen een sterk appel op het beleidsvoerend vermogen van de besturen en door het decreet faciliteren we de besturen ook in het voeren van een beleid.

Kernelement van het decreet is de maatschappelijke verwachting t.a.v. de sector. Onderwijsinternaten zorgen voor kwaliteitsvol verblijf voor en begeleiding van internen, gericht op hun ontwikkeling en het realiseren van hun schoolloopbaan. Samen met de onderwijsinternaten werd daartoe het referentiekader onderwijsinternaatkwaliteit (RiK) ontwikkeld, dat ook zijn decretale basis krijgt.

Bijzonder belangrijk zijn de mensen die onze jongeren zullen opvangen en begeleiden, het decreet besteedt zeer veel aandacht aan de omkadering die we aan de onderwijsinternaten zullen toekennen.

De omkadering voor de onderwijsinternaten wordt voor alle onderwijsinternaten op gelijke manier opgebouwd en bestaat uit: basisomkadering per interne, doelgroepomkadering (kleuters, jongeren voor wie het verblijf kadert in jeugdhulpverlening en jongeren met een verslag individueel aangepast curriculum / buitengewoon onderwijs, aanvangsbegeleiding, beleidsondersteuning en professionalisering, Samen Internaat Maken en voor sommige onderwijsinternaten ook omkadering voor de organisatie van bijkomende verblijfsdagen (weekends en vakanties).

Vernieuwend is dat de gehele omkadering wordt uitgedrukt in één omkaderingsrekenenheid (ORE) waarmee het bestuur autonoom personeel kan aanwerven.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsdomein: Onderwijs en Vorming

Beleidsveld: onderwijsinternaten

Beleidsmatige doelstelling: Opmaak van een coherent regelgevend kader voor de onderwijsinternaten

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

De conceptnota 'Onderwijsinternaten, een plaats binnen de samenleving' van 13 november 2020 (VR2020 1311 MED.0345/1Quinquies).

De VLOR gaf op 17 december 2020 advies op deze conceptnota (AR-AR-ADV-2021-012).

Voor het voorontwerp van decreet werden de volgende adviezen aangevraagd en gegeven:

- Wetgevingstechnisch en taaladvies: nr. 2022/243 van 16 juni 2022
- JoKER-advies van 29 juni 2022
- Inspectie van Financiën advies op 30 juni 2022
- akkoord van de minister van begroting op 8 juli 2022

Het voorontwerp werd aangepast aan de opmerkingen en suggesties van wetgevingstechnisch en taaladvies.

Het JoKER-advies bevatte geen elementen die aanleiding gaven tot aanpassing.

De inspecteur van Financiën gaf op 30 juni 2022 een gunstig advies (waarbij bij het artikel 46 een ongunstig advies werd gegeven) en maakte de volgende bemerkingsen:

1. In de inleiding geeft inspectie van Financiën aan dat "naar aanleiding van het overleg op 29 juni een aangepast rekenblad werd bezorgd".

De tabel met de basisomkadering (bijlage bij het decreet) werd aan de herwerkte berekening aangepast, net als de aan deze tabel gelinkte ORE in de artikelen van het decreet en de toelichtingen.

2. "In artikel 46 van het voorontwerp van decreet wordt een algemene bepaling ingeschreven die de Vlaamse Regering toelaat aan de onderwijsinternaten, naast de in dit decreet opgenomen toekenning van omkadering en werkingsbudget, bijkomende werkingsmiddelen of projectsubsidies toe te kennen. Dit komt dus neer op een passe-partout regeling die de Vlaamse Regering machtigt buiten de decreetgever om de financiering van de onderwijsinternaten te regelen. Dit lijkt moeilijk verzoenbaar met het legaliteitsbeginsel inzake onderwijs zoals opgenomen in artikel 24, § 5, van de Grondwet. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof1 drukt artikel 24, § 5, van de Grondwet de wil van de Grondwetgever uit om aan de bevoegde wetgever de zorg voor te behouden een regeling te treffen voor de essentiële aspecten van het onderwijs, wat de inrichting, erkenning of subsidiëring ervan betreft, doch verbiedt deze bepaling niet dat onder bepaalde voorwaarden opdrachten aan andere overheden worden toevertrouwd. Die grondwettelijke bepaling vereist dat de door de decreetgever verleende delegaties alleen betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van de door hem vastgestelde beginselen. De gemeenschapsregering of een andere overheid zou daarmee de onnauwkeurigheid van die beginselen niet kunnen opvangen of onvoldoende

omstandige beleidskeuzes niet kunnen verfijnen.
De Inspectie van Financiën kan deze bepaling dan ook niet gunstig adviseren.”

Artikel en memorie werden aangepast.

Met de aanpassing wordt duidelijk dat de subsidie niet kan leiden tot dubbele subsidiëring en niet gehanteerd kan worden door de Regering om decretale bepalingen te omzeilen. In de memorie wordt dit toegelicht, met concrete voorbeelden, waarom het zinvol kan zijn om de Regering in staat te stellen subsidies toe te kennen, zonder dat er voorafgaandelijk een specifiek decretaal initiatief genomen moet worden (bv. net ter voorbereiding van een decretaal initiatief).

3. “Een bijkomende delegatie wordt toegekend met het ontworpen artikel 47, met dien verstande dat deze uitdrukkelijk gelinkt is aan uitzonderlijke omstandigheden en een kader bevat waarbinnen de regering het Vlaams Parlement dient te informeren. Deze bepaling lijkt de IF dan ook meer in overeenstemming met het hiervoor vermelde legaliteitsbeginsel, al laat ze de finale beoordeling over aan de Raad van State. Het lijkt de IF in elk geval aangewezen dat niet enkel voorzien wordt in een informatieverplichting, maar eerder in een procedure waarbij de afwijkende regelingen bekrachtigd worden door het Vlaams Parlement. Op die manier wordt het prerogatief van de decreetgever gewaarborgd.”

Aan deze opmerking werd tegemoet gekomen, een bekrachtiging door het parlement binnen de drie maanden is in het artikel toegevoegd.

4. “De IF merkt op dat ook in artikel 13 (m.b.t. participatie) een verregaande delegatie wordt gegeven aan de besturen, waarbij in voorkomend geval de Vlaamse Regering nadere regels kan uitwerken. De vraag kan gesteld worden of in het decreet zelf geen minimale beginselen dienen uitgewerkt te worden.”

We houden vast aan dit artikel in de huidige formulering.

In de memorie van toelichting werd reeds toegelicht dat deze beperkte ‘basisregelgeving’ kadert in een ruimere oefening binnen de regering om het gehele decretale kader rond participatie te herbejken.

Binnen die toelichting wordt nu beter beschreven dat de beperkte bepaling over participatie evenzeer gericht is op deregulering.

5. “In hoofdstuk V wordt een decretaal kader uitgewerkt voor maatregelen die tegen internen kunnen worden genomen (preventieve schorsing, tijdelijke en definitieve uitsluiting). Dit hoofdstuk is enkel van toepassing op internen uit het secundair onderwijs. Het lijkt de IF aangewezen om ook voor de internen van het basisonderwijs een decretaal kader vast te leggen.”

Aan deze opmerking werd tegemoet gekomen, in dien verstande dat, net zoals in de regelgeving basisonderwijs, de tuchtmaatregelen niet van toepassing kunnen zijn op kleuters.

6. “Het is aangewezen om de term ‘jeugdhulpaanbieder’ in artikel 24, §2 duidelijk af te bakken. Het is de IF momenteel niet duidelijk welke organisaties hieronder verstaan worden.”

Aan deze opmerking werd tegemoet gekomen.

7. “In artikel 26 wordt als bijkomende doelgroep verwezen naar de regeling voor leerlingen met een verslag. De IF merkt op dat momenteel een nieuw decreet leersteun in opmaak is. De terminologie zal afgestemd dienen te worden.”

Deze opmerking is correct, maar geeft geen aanleiding tot aanpassing 'op dit moment'. Het decreet leersteun zit nog te vroeg in het besluitvormingsproces. In een latere fase als beide teksten stabiel(er) zijn, zal de aanpassing inderdaad gebeuren.

8. "In artikel 28 is een regeling opgenomen voor de omkadering voor bijkomende verblijfsdagen. Een bijkomende verblijfsdag wordt hierbij gedefinieerd als een dag die niet gevat wordt door artikel 5, §1. Uit de memorie en uit de toelichting die verstrekt is aan de IF blijkt dat het gaat om alle dagen gevat door artikel 5 (dus ook deze onder artikel 5, §2). Het voorontwerp van decreet dient op dit punt dan ook gecorrigeerd te worden."

Aan deze opmerking werd tegemoet gekomen.

9. "In artikel 32 wordt het best gespecificeerd dat de directeur ook met het toegekende pakket ORE dient aangesteld te worden."

Aan deze opmerking werd tegemoet gekomen.

10. "Artikel 56, §1 (strafvervolgning), lijkt de IF overbodig."

We houden vast aan dit artikel in de huidige formulering.

Is een bepaling opgenomen in analogie met gelijkaardige bepalingen in de Codex Secundair Onderwijs van 17 december 2010 en het decreet van 9 maart 2018 betreffende het deeltijds kunstonderwijs.

11. "In het voorstel van beslissing is opnieuw de toelating opgenomen om onder strikt voorbehoud van definitieve goedkeuring te communiceren over de inhoud van het voorontwerpen einde de besturen in staat te stellen de nodige voorbereidingen te nemen tegen de inwerkingtreding op 1 september 2023. Dit lijkt de IF, gelet op de onzekerheden die er nog bestaan over de definitieve omkadering (zie punt 3.2), niet aangewezen."

We houden vast aan dit element van de beslissing.

Inspectie van Financiën heeft een terechte zorg dat bij de communicatie na de eerste principiële goedkeuring door de Regering aan de betrokken onderwijsinternaten zeer duidelijk gemaakt moet worden dat de in het decreet opgenomen omkaderingssystematiek nog voorwerp is van 'herijking' en dat het voorbehoud in deze verder gaat dan een louter formeel voorbehoud.

Maar, het is echter zeer belangrijk dat besturen de contouren van het decreet in het algemeen en de omkadering in het bijzonder kennen, en dit om verschillende redenen:

- willen we de sector betrekken in een participatief model dan moet deze sector ook terdege en transparant geïnformeerd zijn;
- het is een uitdrukkelijke vraag geweest van de VLOR om de onderwijsinternaten voldoende tijd te geven voor de implementatie van het decreet (bv. voor de mogelijke fusie-operaties die zullen volgen) het is in die zin belangrijk dat de onderwijsinternaten concreet zicht krijgen op de regelgeving, ook al is dat onder voorbehoud van definitieve goedkeuring en herijking;
- de herijking zal uiteraard verschillen t.a.v. de huidige voorliggende concrete aantallen ORE met zich mee brengen, maar 'orde van grootte' zal het verschil niet zo groot zijn. De huidige beschikbare informatie biedt voldoende basis voor de besturen om over de toekomst na te denken en om beleidsbeslissingen te nemen.

12. “In de nota is dan ook aangegeven dat voor de definitieve stemming van het decreet, er een herijking zal gebeuren op basis van de aantallen internaten en internen op de eerste schooldag van oktober.

Het lijkt de IF echter aangewezen dat nog voor de definitieve goedkeuring van het voorontwerp van decreet door de Vlaamse Regering, en dus nog voor het overmaken aan het Vlaams Parlement, een herberekening op basis van de meest recente cijfers wordt gemaakt, waarbij ook al de uitgangspunten die nu nog geregeld dienen te worden in een BVR, meege-nomen worden. Deze berekening, en de eraan gekoppelde eventuele wijziging van het de-creet, dient daarbij opnieuw aan de IF en de minister bevoegd voor de begroting te worden voorgelegd.

Het lijkt de IF bovendien belangrijk dat de potentiële wijziging van het decreet (en omkade-ring) duidelijk gecommuniceerd wordt tijdens het sociaal overleg.

Ook in het geval van een wijziging op basis van een herijking terwijl het voorontwerp van decreet al in behandeling is in het Vlaamse Parlement, lijkt het aangewezen dit te laten ge-beuren via een regeringsamendement, waarover ook de minister van begroting zich kan uit-spreken.”

Het definitieve stelsel van omkadering en werkingsbudget wordt vastgelegd aan de hand van de herijking op basis van de telling op de eerste schooldag van oktober en dit voor de definitieve goedkeuring van het voorontwerp van decreet door de Vlaamse Regering

Gelet op het belang van omkadering en werkingsbudget en de mogelijke budgettaire effecten wordt de herijkte oefening voorgelegd aan de inspectie van Financiën.

13. “Daarnaast zou ook voorzien dienen te worden in een monitoring van het (budgettaire) ef-fect van het nieuwe decreet, waarbij desgevallend een evaluatie decretaal kan worden ver-ankerd.”

Door de bestaande systematiek van opvolging en aanpassing van de begroting lijkt een aparte mo-nitoring van de budgettaire effecten van het nieuwe decreet een (te) beperkte meerwaarde te bie-den.

Het voorliggende decreet over de onderwijsinternaten is een helder moment van opstart/doorstart voor de onderwijsinternaten. Net als alle andere (niveau)decreten is het voorwerp van het continue proces van bijsturingen, aanvullingen en verbeteringen. De bestaande actoren (administratie, onder-wijsinspectie, de onderwijsinternaten zelf ...) kunnen en zullen hun rol ten volle opnemen. De be-staande processen (sociaal overleg, VLOR-advisering, verslaggeving onderwijsinspectie ...) kunnen en zullen ten volle spelen.

14. “De IF stelt vast dat in het voorstel zowel een nieuwe als een uitbreiding van een bestaande kostendrijver is opgenomen.”

De door inspectie van Financiën aangehaalde kostendrijvers zijn zeer sterk te relativeren. Daarnaast willen we aangeven dat het decreet een belangrijke huidige kostendrijver (ongeoorloofde vormen van engineering door het vormen van kleine artificiële entiteiten) net aanpakt.

- a. “Er wordt nu voorzien in een bijkomende omkadering voor bepaalde doelgroepen. Deze bestond tot nu niet. Het betreft hier een nieuwe open-end regeling in functie van het aantal internen die aan de voorwaarden voldoen. In de berekening is nu uit-gegaan van het huidige aantal internen die deze bijkomende omkadering zouden genereren. In de mate dat het aantal in de toekomst stijgt, zal deze maatregel een bijkomende budgettaire kost met zich meebrengen.”

De doelgroepomkadering voor de huidige gekende doelgroepinternen zit vervat in het omkaderingsmodel berekend binnen de huidige beschikbare middelen. Bijkomende doelgroepinternen zijn zeker niet te verwachten:

- het aantal kleuters op internaat is hoe dan ook een zeer kleine groep, geen 200 op een groep van 11.000 internen;
- voor de twee andere doelgroepen 'verslag' en 'maatregel' geldt dat deze het gevolg zijn van externe (en gecontroleerde) attestering. Onderwijsinternaten kunnen zelf deze attestering niet 'veroorzaken';
- de toegevoegde omkadering voor deze doelgroepen is beperkt tot één uur (op weekbasis), wat een te beperkte incentive is om als onderwijsinternaat actief de betrokken jongeren aan te trekken;
- de beslissing om op internaat te gaan ligt bij de ouders en eventuele welzijnsactoren (m.i.v. de Jeugdrechter) en die inschrijving is voor die ouders (en/of de professionals) geen lichte beslissing, met nogal wat impact op de interne, het gezinsleven, persoonlijke bijdrage... wat het voor een onderwijsinternaat ook bijzonder moeilijk maakt om specifiek deze jongeren aan te trekken.

b. "Ook de regeling voor bijkomende verblijfsdagen wordt opengetrokken tot alle onderwijsinternaten, daar waar dit nu beperkt is tot de tehuizen. Er wordt wel een minimumnorm ingesteld (het moet gaan om ten minste 20.000 ORE = 2 VTE), maar potentieel heeft deze maatregel een bijkomende budgettaire impact die momenteel nog niet in het rekenmodel zit."

De regeling voor de 'bijkomende verblijfsdagen' heeft meerdere effecten.

We verlaten het model waarmee we 'instellingen' subsidiëren, ook al voorzien zij slechts in zeer beperkte mate (tot helemaal niet) nog in opvang op de bijkomende verblijfsdagen. En zetten het systeem om in een regeling waarmee 'daadwerkelijke opvang' gesubsidieerd wordt. De nieuwe regeling is dus in de eerste plaats een heroriëntering van bestaande middelen voor verblijf op 'niet schooldagen' (de bijkomende verblijfsdagen).

De norm (voldoende ingevulde bijkomende verblijfsdagen om 2 VTE te genereren) ligt zeer hoog. Slechts enkele onderwijsinternaten zullen die halen.

Daarnaast is het een maatschappelijke tendens om minder en minder beroep te doen op verblijf in weekends en vakanties (m.u.v. de zondagavond maar die valt dan uitdrukkelijk buiten de regeling voor de bijkomende verblijfsdagen).

15. "In elk internaat zal een directeur aangesteld moeten worden, die in de plaats komt van de huidige beheerders. Eén van de beoogde doelstellingen is een schaalvergroting en hieruit volgend een daling van het aantal internaten. In het voorontwerp van decreet is dan ook een overgangsbepaling voorzien waarbij een beheerder die in een andere functie aangesteld wordt in een internaat (als er bvb. geen directiefunctie meer vacant is), toch zijn loonschaal als beheerder behoudt. Dit is een courante bepaling in inhoudelijk heeft de IF geen bezwaar. Dit kan wel een budgettair effect hebben in die zin dat bij de berekening nu is uitgegaan van een lagere loonschaal."

De kost voor een directie zit verrekend in het hogere aantal ORE dat uit het pakket gehaald moet worden voor de aanstelling van een directie.

16. "Voor de werkmiddelen worden de aanpassingscoëfficiënten aangepast. In tegenstelling tot de huidige regeling waarbij de evolutie van het aantal internen voor 40% in rekening wordt gebracht, wordt dit nu opgetrokken tot 100%."

Daarnaast wordt nu enkel nog de evolutie van de gezondheidsindex gebruikt, en wordt er niet langer rekening gehouden met het loonaandeel. Er wordt evenwel nog altijd toegestaan personeel aan te werven op de werkingsmiddelen.

De IF maakt dan ook een voorbehoud bij de voorgestelde wijziging. Zeker voor het in rekening brengen van de evolutie van het aantal internen wordt de verhoging niet verantwoord.

Over het voor 100 % in rekening brengen van de internenevolutie:

Dit kadert in een meer algemeen debat over het effect van stijging en daling van leerlingen en internen op het werkingsbudget. Waar zowel voor de 100 % als de 40/60% benadering argumentatie te vinden is. Voor onderwijsinternaten is geopteerd voor de volledige verrekening (zowel in plus als in min) omdat we zeker niet willen besparen bij meer internen, elke interne die bij komt mag ten volle bijdragen aan de opbouw van het werkingsbudget. Uiteraard is de consequentie dat bij een dalend aantal, de daling ook te volle speelt.

Over de gezondheidsindex:

Het grote verschil tussen de oude en de nieuwe regeling is dat de oude werkingsmiddelen voor de gesubsidieerde internaten uitdrukkelijk bedoeld waren voor de werving van personeel en het internaat voor haar omkadering ook afhankelijk was van het werkingsbudget.

In de nieuwe regeling is het werkingsbudget niet meer bedoeld om personeel mee aan te werven en is het onderwijsinternaat ook niet afhankelijk van het werkingsbudget voor het aanwerven van personeel. Deze wijziging is essentieel in de vernieuwing van het decreet over de onderwijsinternaten.

Het klopt dat het toegekende werkingsbudget, zoals altijd, nog 'kan' gebruikt worden om een personeelslid mee aan te werven, dat behoort tot de klassieke autonomie van het bestuur. Doordat het werkingsbudget niet meer bedoeld is voor het aanstellen van personeel is het wel verantwoord om de gezondheidsindex te hanteren.

17. "Een strikte rationalisatienorm op basis van het aantal internen wordt verlaten en vervangen door een norm die gebaseerd is op de omkadering. Om voor financiering in aanmerking te komen moet het internaat een minimaal aantal ORE genereren. Dit zou moeten overeenstemmen met 60 tot 70 internen.

Er worden evenwel een aantal uitzonderingen voorzien. Zo kan een internaat dat niet aan de vereiste ORE komt op basis van het aantal internen, de ORE aanvullen door personeel aan te stellen vanuit de eigen middelen. Door deze uitzondering wordt één van doelstellingen, nl. schaalvergroting en fusies van internaten, voor een stuk ondergraven. Zeer kleine internaten kunnen op deze wijze toch voor financiering in aanmerking blijven komen, als ze maar genoeg eigen middelen genereren om de nodige omkadering te voorzien. Dit kan bvb. door een hoog kostgeld te vragen, waarvoor in het decreet geen beperkingen zijn opgelegd. Door de degressiviteit van het stelsel zullen deze internaten bovendien een relatief hogere omkadering genereren. De vraag dient dan ook gesteld te worden of dergelijke regeling wel opportuun is. Indien ze behouden zou blijven, lijkt het de IF in elk geval aangewezen een beperking in te voeren, bvb. in de vorm van een maximaal percentage op de gegenereerde ORE dat kan aangevuld worden."

De overweging van inspectie van Financiën is zeker te volgen, en we zullen dit bespreken in het komende sociaal overleg.

18. "Voor de internaten wordt nu ook de mogelijkheid voorzien om 3% van de omkadering over te dragen naar het volgende jaar. Het ontgaat de IF wat het nut van deze maatregel is. Ze wordt dan ook het best geschrapt."

Is een bepaling die we ook bij andere onderwijsniveaus kennen. Het geeft een bestuur een (beperkte) mogelijkheid om beleidsvoerend met de toegekende omkadering om te gaan. Behoort tot de onderhandelingsmaterie.

Bij het **akkoord van de minister van begroting** op 8 juli 2022 werden de volgende voorwaarden geformuleerd.

1. Artikel 28 van het voorontwerp van decreet wordt aangepast om tegemoet te komen aan de opmerking van de Inspectie van Financiën bij dit artikel;

Werd aangepast.

2. De overdracht van ORE, zowel naar andere onderwijsinternaten als naar het volgende schooljaar, worden nauwkeurig gemonitord en per begrotingsronde gerapporteerd aan het kabinet en administratie Financiën en Begroting en is beperkt tot maximum de tegenwaarde van één full time equivalent;

De monitoring en de rapportage zullen gebeuren, maar geven geen aanleiding tot aanpassing van de betrokken artikelen.

De beperking tot één VTE werd in het decreet ingeschreven.

3. De loonpercentages op de respectievelijke basisallocaties van het werkingsbudget van de internaten worden aangepast van 60% naar 0%.

Is een begrotingstechnische voorwaarde die geen aanleiding geeft tot aanpassing van het voorliggende voorontwerp.

4. In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat artikel 37 §7 en artikel 38 §7 de uitbetaling betreft van gewijzigde werkingsbudgetten naar aanleiding van wijzigingen in het aantal internen of verblijfsdagen of van rechtzettingen na foutieve berekeningen;

Toelichting werd toegevoegd.

5. De uitgaven voor de tussenkomst in de persoonlijke bijdrage voor een interne met ouders die geen vaste verblijfplaats hebben, zoals voorzien in artikel 41 van het voorontwerp van decreet, wordt afgezonderd op een aparte basisallocatie. In geen geval worden hiervoor kredieten aangewend die in de begroting voorzien zijn voor andere uitgaven en die als kostendrijver of open end regeling erkend zijn;

Is een begrotingstechnische voorwaarde die geen aanleiding geeft tot aanpassing van het voorliggende voorontwerp.

6. Er wordt binnen de onderwijsbegroting voorzien in een kredietherschikking bij begrotingsronde om de bijkomende 5 miljoen euro op het correctie inhoudelijke begrotingsartikel te voorzien;

Is een begrotingstechnische voorwaarde die geen aanleiding geeft tot aanpassing van het voorliggende voorontwerp.

7. Het ontwerp van decreet en de bijhorende berekeningen worden na herijking opnieuw voor advies van de Inspectie van Financiën en begrotingsakkoord voorgelegd;

Is een procedurele voorwaarde voor het vervolgtraject, die uiteraard zal toegepast worden, zie eerder, maar die geen aanleiding geeft tot aanpassing van het voorliggende voorontwerp van decreet.

8. *Eventuele andere wijzigingen aan het ontwerp van decreet worden opnieuw voor advies aan de Inspectie van Financiën voorgelegd en indien door de Inspectie van Financiën nodig geacht ook voor begrotingsakkoord*

Is een procedurele voorwaarde voor het vervolgtraject die geen aanleiding geeft tot aanpassing van het voorliggende voorontwerp.

In het vervolgtraject kan, in de schoot van de Vlaamse Regering beoordeeld worden of het nodig is om bij elke wijziging (bv. ook na advies van Raad van State met enkel wijzigingen die duidelijk geen budgettair effect hebben) de inspectie van Financiën te belasten met een vraag tot advies.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Zoals geformuleerd in de memorie van toelichting:

Het decreet over de onderwijsinternaten geeft de onderwijsinternaten een eigen hedendaagse regelgeving. Op die manier worden de onderwijsinternaten erkend als een volwaardige sector binnen onderwijs.

De huidige regelgeving is verouderd, ze dateert van begin jaren 80 van de vorige eeuw of zelfs ouder en ze werd nooit wezenlijk aangepast. Ze is weinig samenhangend en heeft heel wat hiaten. Door het decreet over de onderwijsinternaten wordt de sector onderwijsinternaten in staat gesteld om de maatschappelijke verwachting die ten aanzien van hen geldt, in te vullen. De nieuwe regelgeving biedt een kader van waaruit de onderwijsinternaten de uitdagingen van vandaag en morgen op een adequate manier tegemoet kunnen treden.

Het motto van de conceptnota van 13 november 2020 'Onderwijsinternaten, een plaats binnen de samenleving', die de basis vormde voor het decreet over de onderwijsinternaten is behouden. Er is oog voor het onderwijsinternaat als organisatie, de fysieke plaats waar jonge mensen zullen verblijven en begeleid worden, maar evenzeer voor de voor de plaats (rol) die het onderwijsinternaat inneemt binnen de samenleving.

Een onderwijsinternaat is veel meer dan zijn hotelfunctie (bed, bad, brood). Ouders en internen verwachten dat een onderwijsinternaat de jongeren begeleidt en vormt. Maar, er zijn ook grenzen aan wat we verwachten van onderwijsinternaten.

Het decreet bevat heel wat bepalingen die rechtstreeks of onrechtstreeks refereren naar de maatschappelijk verwachting t.a.v. de onderwijsinternaten (opdracht, erkenningsvoorwaarden, het Referentiekader voor Onderwijsinternaatskwaliteit (RiK), ...).

In het huidige landschap zijn er 8 verschillende soorten organisaties (min of meer 'erkenningvormen') met elk een eigen systematiek voor het toekennen van omkadering en werkingsmiddelen (drie daarvan zijn van toepassing op slechts '1' instelling).

We komen tot één regelgeving waarmee we de gemeenschappelijke punten vatten, maar waarmee we ook de diversiteit binnen de sector onderwijsinternaten recht aan doen.

Binnen het decreet over de onderwijsinternaten kennen we nog één erkenningsvorm 'het onderwijs-internaat' met één algemeen geldende regeling voor omkadering en werkingsmiddelen (en de gehele regelgeving) waarbij er wel oog is voor objectieve verschillen die er kunnen zijn tussen verschillende onderwijsinternaten (bv. de introductie van doelgroepomkadering).

Met dit decreet waarborgen we een gelijke behandeling van gelijke situaties, zowel wat de onderwijsinternaten als hun internen betreft. Het belang van de betrokken jongeren primeert. Vormen van discriminatie, zowel ten aanzien van de jongeren als ten aanzien van de besturen worden uitgesloten.

Onderwijsinternaten zijn zelfstandige organisaties die in partnerschap, met verschillende actoren, hun rol binnen het onderwijslandschap opnemen. We doen appel op het beleidsvoerend vermogen van de besturen en het personeel, door het decreet faciliteren we hen daar ook toe. Het decreet over de onderwijsinternaten is zo beperkt mogelijk gehouden en er is maximale autonomie voor de besturen en hun personeel bij het concreet organiseren en uitwerken van hun aanbod.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Zie de toelichting bij de artikelen in de memorie van toelichting.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

In het huidige landschap zijn er 8 verschillende soorten organisaties (min of meer 'erkenningvormen') met elk een eigen systematiek voor het toekennen van omkadering en werkingsmiddelen (drie daarvan zijn van toepassing op slechts '1' instelling).

Door het voorliggend decreet over de onderwijsinternaten komen we tot één erkenningsvorm (de onderwijsinternaten) en tot één systematiek voor toekenning van omkadering en werkingsmiddelen.

Die algehele systematiek gaat als volgt:

omkadering:

1. basisomkadering per interne;
2. aanvullende omkadering voor drie doelgroepen (kleuters, jongeren uit de Jeugdhulp en internen met een verslag dat toegang geeft tot het buitengewoon onderwijs of het volgen van een individueel aangepast curriculum in het gewoon onderwijs);
3. eventuele aanvullende omkadering voor verblijf op de bijkomende verblijfsdagen (de niet-schooldagen);
4. aanvullende omkaderingen 'aanvangsbegeleiding, beleidsondersteuning en professionalisering' en 'Samen Internaat Maken';

werkingsbudget:

1. werkingsbudget per interne (voor de gewone verblijfsdagen);
2. werkingsbudget per ingevulde bijkomende verblijfsdag (weekends, vakanties).

De kostenstructuur verbonden aan het decreet over de onderwijsinternaten zit vervat in de volgende artikelen:

artikel	Gaat over
26	Omkadering gewone verblijfsdagen
27	Omkadering aanvangsbegeleiding, beleidsondersteuning en professionalisering
28	Omkadering bijkomende verblijfsdagen
29	Omkadering Samen Internaat Maken
37	Werkingsbudget gewone verblijfsdagen
38	Werkingsbudget bijkomende verblijfsdagen
41	Gemeenschapsbijdrage in de persoonlijke bijdrage voor internen wiens ouders geen vaste verblijfplaats hebben

De beschikbare middelen

De huidige inzet van middelen voor omkadering en werkingsbudget voor de internaten vormt de basis voor het beschikbare budget voor de toekenning van omkadering en werkingsbudget aan de onderwijsinternaten.

Wat we niet mee in rekening brengen:

1. omkadering voor de internaten met permanente openstelling (IPO), (valt volledig binnen de transitie naar welzijn);
2. omkadering voor semi-internaten van het Gemeenschapsonderwijs (valt buiten de scope van het decreet over de onderwijsinternaten);
3. aanvullende omkaderingen ‘aanvangsbegeleiding, beleidsondersteuning en professionalisering’ en ‘Samen Internaat Maken’ (omdat deze de bestaande systematiek blijven volgen en als aanvullende omkadering aan onderwijsinternaten zullen worden toegekend).

Het volume beschikbare middelen (72.612.489 euro) is als volgt samengesteld:

1. toegekende omkadering internaten, tehuizen, MPIGO (bij deze laatste enkel het gedeelte binnen het urenpakket bedoeld voor het verblijf, niet dat voor de school, en wel met inbegrip van de ‘afwijkingssuren’¹). Berekening gemaakt met als basis de aantallen (zie 2.2) met toepassing van de huidige regelgeving waarbij de meest recent beschikbare loonkost in het Groene Boekje 22/23 gehanteerd wordt: 55.117.470 euro. De gehanteerde begrotingsartikelen zijn FC0-1FDD2DA-WT, FC0-1FDD2DD-WT;
2. de werkmiddelen voor internaten en tehuizen (dotatie GO!, subsidie (intensifiëring) Kas-tor, bijzondere subsidie KW IBIS, werkingsbudget gesubsidieerde internaten en de bijkomende subsidie in gesubsidieerde internaten voor internen met een schooltoelage);

¹ Artikel 28 van de Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs van 28 oktober 2016

26.632.989 euro. Het gehanteerde begrotingsartikel is FC0-1FDD2DH-WT;

3. bijkomende beleidsimpuls: 5.000.000 euro (begroting 2023). Het gehanteerde begrotingsartikel is FC0-1FBD2AA-PR;
4. transfer van middelen naar welzijn, vanaf schooljaar 2023/2024: - 14.137.970 euro (naast de middelen voor de IPO, zie eerder).

Voor de omkadering en het werkingsbudget van de MPIGO², Kastor en het Koninklijk Werk IBIS houden we rekening met de middelen die door de transitie zullen overgeheveld worden naar het beleidsdomein Welzijn.

Voor Kastor en het KW IBIS is de aanname dat deze voor hun volledige populatie en dus het volledige budget de overgang naar welzijn maken.

Voor de MPIGO is de aanname dat dit niet voor de volledige populatie het geval is. De inschalingsoefening die daar volledig zicht op geeft, loopt nog. Voor het bepalen van de middelen die binnen onderwijs beschikbaar blijven voor de onderwijsinternaten en hun internen en voor het bepalen van het toekomstig aantal internen in die onderwijsinternaten hanteren we een globale inschalingsoefening opgemaakt in 2018.

Gehanteerde aantallen onderwijsinternaten en internen

We gaan uit, op basis van de vandaag beschikbare informatie, van 163 onderwijsinternaten (165 internaten, twee die volledig een transfer naar welzijn maken, één internaat dat ophoudt te bestaan en één nieuw dat van start zal gaan).

Voor het aantal internen volgen we de logica van de coronamaatregel voor de berekening van omkadering.

De coronamaatregel is er gekomen omdat de coronacrisis een effect had op het aantal inschrijvingen in internaten en de voorbije en huidige tellingen een onderschatting zijn van de populatie die we in de internaten kunnen verwachten.

Als corona-maatregel wordt er voor de berekening van de omkadering het hoogste aantal internen van de teldagen 1/2/2020 of 1/2/2022 genomen. Als coronamaatregel was dit bedoeld om de toegekende omkadering te laten aansluiten bij de te verwachten toekomstige populatie en personeelsleden niet onnodig boventallig te laten worden.

Voor de mogelijke verdeling van de beschikbare middelen hanteren we dezelfde aantallen om zeker te vermijden dat de oefening gemaakt wordt op basis van een onderschatting. Zo komen we tot 12.018 internen voor de transfer en 11.006 internen na de transfer. Sommige van deze internen zullen naast hun verblijf op de gewone verblijfsdagen ook nog bijkomende verblijfsdagen invullen.

PM: Voor het decreet definitief gestemd wordt, zal er op basis van de aantallen internaten en internen op de eerste schooldag van oktober 2022 een herijking gebeuren.

Omkadering

² 'MPIGO' als pars pro toto voor de 16 MPIGO (Medisch Pedagogisch Instituten van het Gemeenschapsonderwijs), de 2 IBISOG (Instituut Buitengewoon Secundair Onderwijs van het Gemeenschapsonderwijs) en het ene AIBOGO (Autonoom Instituut Buitengewoon Onderwijs van het Gemeenschapsonderwijs)

De volledige omkadering wordt uitgedrukt in één pakket omkaderingsrekeneenheden (ORE) waarmee het bestuur de gehele equipe van het onderwijsinternaat aanstelt (de directie, opvoeders, eventueel medewerkers met een andere opleiding, administratieve kracht).

Er zijn ORE voor:

1. De werking van het onderwijsinternaat op de gewone verblijfsdagen:
 - a. Basisomkadering die vertrekt vanuit een aantal 998 ORE voor de eerste interne. De tweede interne genereert het aantal ORE van de eerste interne tot de macht 0,9997, de derde interne genereert het aantal ORE van de tweede interne tot de macht 0,9997 ... (besturen en directies worden niet met een ingewikkelde berekening geconfronteerd, zij kunnen het met hun aantal internen overeenkomstig aantal ORE aflezen in een tabel, die aan het decreet wordt toegevoegd als bijlage): 53.425.925 euro
 - b. Doelgroepomkadering: 4.198.272 euro
 - i. Kleuters: helft van de ORE voor de eerste interne ($998 : 2 = 499$ ORE)
 - ii. Internen uit de Jeugdhulp: 277,78 ORE (= 1 uur)
 - iii. Internen met een verslag buO/iac: 277,78 ORE (= 1 uur)
2. ORE aanvangsbegeleiding, beleidsondersteuning en professionalisering, loutere vertaling van de bestaande systematiek: 82.501 ORE te verdelen over de onderwijsinternaten naar hun aandeel van het totaal aantal ORE toegekend aan alle onderwijsinternaten samen. 439.904 euro (apart bedrag, buiten model)
3. De werking van het onderwijsinternaat op de bijkomende verblijfsdagen, waarbij er per ingevulde bijkomende verblijfsdag 45,46 ORE worden toegekend. Waardoor het onderwijsinternaat beschikt over een VTE (10.000 ORE) per 220 ingevulde bijkomende verblijfsdagen (zie ook normen). 1.733.417 euro
4. ORE Samen Internaat Maken 277,78 ORE per onderwijsinternaat, totaal $163 \times 277,78 = 45.278$ ORE = 241.427 euro (apart bedrag, buiten model).

Werkingsbudget

Er wordt een volume vrijgemaakt voor de toekenning van werkingsbudget:

1. 1.200 euro per ingeschreven interne voor de werking op de gewone verblijfsdagen, geformuleerd in het artikel 5): 13.207.195 euro. Dit budget wordt jaarlijks aangepast aan de evolutie van de gezondheidsindex en de evolutie van de internen. Het globale werkingsbudget wordt verdeeld over de internaten a rato van het aantal internen.
2. 6,67 euro per 'ingevulde bijkomende verblijfsdag' (het verblijf buiten artikel 5): 47.680 euro. Dit budget wordt jaarlijks aangepast aan de evolutie van de gezondheidsindex en de evolutie van het aantal ingevulde bijkomende verblijfsdagen. Het globale werkingsbudget voor de werking op bijkomende verblijfsdagen wordt verdeeld over de betrokken internaten a rato van het aantal ingevulde bijkomende verblijfsdagen.

Elementen die, naast de algemene budgettaire beperking, hebben bijgedragen tot de gemaakte keuzes: cijfers, aantallen, concreet verblijf op de bijkomende verblijfsdagen (informatie uit de bevraging 2021 bij de internaten), analogie tussen het werkingsbudget op de gewone verblijfsdagen en het

werkingsbudget per ingevulde bijkomende verblijfsdag (1.200 euro gedeeld door 180, ongeveer het potentieel aantal dagen buiten het artikel 5).

De gemeenschapsbijdrage

Is een bestaande aparte regeling waarbij de overheid tussen komt in de persoonlijke bijdrage van de ouders die geen vaste verblijfplaats hebben.

De middelen worden toegekend aan de onderwijsinternaten, maar zijn in de feite een ondersteunende maatregel t.a.v. de ouders, het onderwijsinternaat brengt immers de gemeenschapsbijdrage in mindering van de aan de ouders gevraagde persoonlijke bijdrage.

De bedragen van de gemeenschapsbijdrage die in het voorontwerp van decreet zijn ingeschreven zijn gebaseerd op de hoegrootheid van de huidige tussenkomst aangepast aan de richtlijnen voor de begrotingsopmaak 2023.

B. ESR-TOETS

De ESR-toets is niet van toepassing op dit voorontwerp van decreet, want dit dossier bevat geen pps-project of maakt geen alternatief gefinancierde investeringen mogelijk.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op het personeelsbestand en op het personeelsbudget, zodat het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor het algemeen beleid inzake personeel en organisatieontwikkeling, niet vereist is.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op de financiën van de lokale besturen, noch op personeelsvlak, noch op het vlak van de werkingsuitgaven, de investeringen en schuld, en de ontvangsten.

4. VERDER TRAJECT

Het voorontwerp van decreet zal, na principiële goedkeuring door de regering, met de sociale partners onderhandeld worden in een gemeenschappelijke vergadering van het sectorcomité X en van de onderafdeling Vlaamse Gemeenschap van afdeling 2 van het comité voor de provinciale en de plaatselijke overheidsdiensten en van het overkoepelend onderhandelingscomité van het gesubsidiëerd vrij onderwijs.

Daarnaast zal op de eerste principiële goedkeuring van het voorontwerp van decreet advies gevraagd worden aan:

- de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR)
- de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV)
- de Vlaamse Toezichtscommissie (VTC).

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande voorontwerp van decreet over de onderwijsinternaten en de bijhorende memorie van toelichting;
- 2° de Vlaamse minister van Onderwijs te gelasten:
 - 2.1. over dit voorontwerp van decreet een advies in winnen van de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR), de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en de Vlaamse toezichtscommissie (VTC) met het verzoek het advies mee te delen binnen de hiertoe vastgestelde termijnen;
 - 2.2. de minister-president van de Vlaamse Regering te verzoeken het voorontwerp van decreet op de agenda te plaatsen van een gemeenschappelijke vergadering van het sectorcomité X en van de onderafdeling Vlaamse Gemeenschap van afdeling 2 van het comité voor de provinciale en de plaatselijke overheidsdiensten;
 - 2.3. het voorontwerp van decreet besluit op de agenda te plaatsen van een vergadering van het overkoepelend onderhandelingscomité van het gesubsidieerd onderwijs;
 - 2.4. voor omkadering en werkingsbudget een herijkingsoefening te maken op basis van de telling van de internen op 1 oktober 2022 en deze voor te leggen aan inspectie van Financiën; 2.5. onder strikt voorbehoud van definitieve goedkeuring te communiceren over de inhoud van het voorontwerp ten einde de besturen in staat te stellen de nodige voorbereidingen te nemen tegen de inwerkingtreding op 1 september 2023.

De Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand,

Ben WEYTS