



Bank & Verzekering

**we hebben het voor u**

U werkt voor u w e n t e n . En wat u overhoudt, stopt u niet in een kous. U wilt méér. U hebt gelijk. Uw centen moeten ook voor ú werken. Dus kijkt u rond. Fondsen? Aandelen? Obligaties? Beleggingsverzekeringen? U vergelijkt, u twijfelt. D e b e u r s ? Lijkt u wel wat. Maar. Drie keer maar. Hoe begint u eraan? Hoe wordt u een kei. En hoe blijft u het? De oplossing ligt bij u om de hoek. Het KBC-bankkantoor in uw buurt. Daar staan b e l e g g i n g s a d v i s e u r s voor u klaar. Ervaren s p e c i a l i s t e n . Mensen die de beurswereld door en door kennen. Die u helpen. U raad geven. U alles uitleggen. Duidelijk. G l a s h e l d e r . Die de ideale portefeuille voor u samenstellen. En daarbij rekening houden met u w w e n s e n e n b e h o e f t e n . Wat u ook wilt: voorzichtig beleggen, vooruitstrevend beleggen en alles ertussenin. Zodat u zich helemaal thuisvoelt. Bij KBC. Maar vooral: o p d e b e u r s .

U bent welkom voor een gesprek met een beleggingsadviseur in elk KBC-bankkantoor. Alles over de KBC-Beleggingsservice leest u in de brochure die u kunt aanvragen bij uw KBC-beleggingsadviseur. Voor beleggingsverzekeringen kunt u ook bij uw KBC-verzekeringsagent terecht. [www.kbc.be/beleggen](http://www.kbc.be/beleggen)

Johan Christiaens \*

## Gemeentelijke financiering van het deeltijds kunstonderwijs in Vlaanderen

*Trefwoorden:* kunstonderwijs; gemeentefinanciering; overheidsaccountancy

*Overheidsinstellingen worden vandaag de dag geconfronteerd met hervormingen in een stijl van New Public Management en in het bijzonder met aanpassingen van de boekhouding en de financiële rapportering. In deze bijdrage wordt licht geworpen op het 'Deeltijds Kunstonderwijs' zoals het wordt georganiseerd en ondersteund door Vlaamse gemeenten. Gemeentelijk kunstonderwijs wordt in eerste instantie gefinancierd door de Vlaamse Gemeenschap voor circa € 100 miljoen jaarlijks, maar de gemeenten spelen ook zelf een belangrijke additionele rol in de materiële en financiële ondersteuning van deze vorm van onderwijs. Deze gemeentelijke rol blijft echter vrij ondoorzichtig, zelfs na de hervorming van de gemeentelijke boekhouding in 1995. Een belangrijke vraag blijft dan ook de hoogte en de wijze van financiering door gemeenten en de mate waarin de hervormde gemeenteboekhouding hierbij de informatie en het zicht op beheersmogelijkheden verbetert. Daarnaast gaat deze bijdrage in op de vraag waarom de gemeentelijke financiering van het deeltijds kunstonderwijs verschilt over de gemeenten en welke factoren hierbij een rol spelen.*

\* Universiteit Gent, Vakgroep Accountancy en Bedrijfsfinanciering; Onderzoekscentrum UGent Overheidsaccountancy Ernst & Young. Deze bijdrage is gebaseerd op een onderzoek in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs, m.m.v. J. Christiaens, C. Van Damme, H. Reynaert, F. Vermeulen en de onderzoekers G. Bovyen, L. Vandersteene, K. De Vos van de Universiteit Gent.

## 1. Inleiding

De maatschappelijke belangstelling voor kunst en cultuur zit in de lift en vrijetijdsbesteding vormt steeds meer een item van permanente vorming. Als een van de pijlers van het lokale sociaal-culturele leven, speelt het deeltijds kunstonderwijs (DKO) hierbij een belangrijke rol. Naast de inbreng van de Vlaamse overheid zijn er de inspanningen van de gemeenten als inrichtende macht en is er het inschrijvingsgeld van de cursisten.

Over de aard en omvang van de gemeentelijke ondersteuning van het DKO en de achterliggende motieven en factoren die deze beïnvloeden, bestaat weinig klaarheid. Ongetwijfeld speelt hierbij de dubbele achtergrond van het DKO, die van de ene kant wordt ingegeven door het onderwijsbeleid en van de andere kant door het cultuurbeleid, een belangrijke rol. Men zou zich dan ook kunnen afvragen of gemeenten het DKO vooral ondersteunen met een finaliteit naar onderwijs, dan wel of ze DKO zien als een middel om hun culturele en maatschappelijke doelstellingen te verwezenlijken. Op een nog ruimer vlak is er ook al enkele jaren een discussie aan de gang over de financiering en ondersteuning van het basis- en secundair onderwijs (Klasse, 1999; Willems, 2000; Deloitte & Touche, 2001). Ook hier zijn er belangrijke discussiepunten, waarbij er wordt gehamerd op de verschillende vormen van onderwijs dat wordt aangeboden en vervolgens op cultureel verschillende achtergronden. Ten slotte worden nog een aantal veeleer 'onderwijsstechnische' elementen (bijv. verschillen in infrastructuur, gebouwen, salariskosten personeel, ...) als factor naar voren geschoven. Ook deze uitgangspunten vormen een belangrijke reden om aandacht te besteden aan de situatie van het DKO, waarbij het in deze studie vooral gaat om de financieel waardeerbare ondersteuning door de betrokken gemeenten. De recente hervorming van de boekhouding en financiële rapportering van de gemeenten werd, zoals in andere hervormingen in de publieke sector, opgezet (Christiaens, 2001) om de gemeentelijke activiteiten objectiever, vollediger en transparanter in beeld te brengen, bijvoorbeeld op het vlak van onderwijs en cultuur. De tweede reden voor de hervorming was de overname van bedrijfstechnieken ter verbetering van het gemeentelijk beheer (*New Public Management*) (Hood, 1995; Vela en Fuertes, 2000). De hervorming blijkt echter niet moeiteloos te verlopen (Pina en Torres, 1996; Christiaens, 2000; Christiaens, 2000a), waardoor de gemeentelijke ondersteuning van het DKO tot op heden onvoldoende doorzichtig

blijft. De toegankelijkheid en bruikbaarheid van de nieuwe gemeenteboekhouding in het kader van de rapportering over DKO-activiteiten vormt dus een belangrijk thema. Ook rees de vraag of er, wat betreft de gemeentelijke ondersteuning van het DKO, relevante verschillen zijn tussen de gemeenten en hoe ze kunnen worden verklaard. Zijn in deze context vooral 'objectieve' statistische gegevens van belang of spelen veeleer lokale factoren een rol? Dit resulteert in de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke ondersteuning verlenen de gemeenten aan de DKO-instellingen en verbetert de nieuwe gemeenteboekhouding haar zichtbaarheid?
2. Wat zijn de verschillen tussen de gemeenten onderling en hoe kunnen ze verklaard worden? Welke achterliggende factoren en motieven bepalen de aard en omvang van de gemeentelijke ondersteuning?

Het onderzoeksterrein omvat alle door de Vlaamse overheid erkende en gesubsidieerde gemeentelijke academies. Het gaat om 297 DKO-instellingen waarvoor gemeenten optreden als inrichtende macht; van die 297 behoren er 196 tot Muziek, Woord en Dans (MWD) en 101 tot Beeldende Kunst (BK). Al deze instellingen zijn verspreid over 203 gemeenten in de vorm van 143 hoofdinstanties en 154 filialen, d.i. afdelingen van een hoofdinstantie die gevestigd zijn in en behoren tot een andere gemeente. Er werd geen aandacht besteed aan de ondersteuning die gemeenten bieden aan academies die behoren tot het vrij of het gemeenschapsonderwijs. Evenmin werden niet-gesubsidieerde initiatieven ten laste van gemeenten en aangeboden in niet-erkende 'ateliers', muziek- of tekenscholen opgenomen. Hoewel de Vlaamse academies in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een eigen, bijzondere en zeer complexe problematiek kennen, die voortvloeit uit de communautaire situatie, worden zij voorzover mogelijk op gelijke voet gesteld met de andere Vlaamse academies.

## 2. Onderzoeksmethode

In het voorliggende onderzoek wordt gebruikgemaakt van een onderdeel '*archival research*' betreffende de kritische studie van de begrotingsrekeningen die zijn opgevraagd bij gemeenten en DKO-instellingen.

Daarnaast steunt het onderzoek op een 'survey', die bestaat uit een vragenlijst aan zowel de DKO-instellingen als de gemeenten met het oog op het verzamelen en interpreteren van gegevens. Interviews zijn tot stand gekomen enerzijds in het kader van een diepgaande voorbereidende *casestudy* in één gemeente en haar filiaalgemeenten, anderzijds achteraf, als aanvulling bij de enquêteresultaten. Hoewel niet systematisch, zullen bepaalde gegevens tweemaal verzameld worden. Bepaalde antwoorden in de vragenlijst kunnen in een aantal gevallen ook blijken uit de begrotingsrekeningen. Dit leidt tot een wederzijdse ('archival' versus 'survey') test van de verkregen gegevens. Als derde element zijn er de verschillende interviews met specialisten en belanghebbenden tijdens het onderzoek. De bedoeling van deze aanpak van 'triangulatie' is het verbeteren (Wallace, 1991, blz. 11) van de onderzoeksvaliditeit.

### 3. Gemeentelijke ondersteuning van DKO-instellingen

#### A. Afbakening van gemeentelijke ondersteuning

Onder 'gemeentelijke ondersteuning' verstaan we de jaarlijkse inspanningen die de gemeente levert om de DKO-instellingen te ondersteunen in hun onderwijstaak, en dit op financieel, materieel en immaterieel vlak. Er is sprake van *financiële ondersteuning* wanneer een gemeente aan een academie financiële middelen ter beschikking stelt voor investeringen of voor haar dagelijkse werking. Enkele voorbeelden zijn: de aankoop van kantoorbenodigdheden of didactisch materiaal, de bezoldiging van het personeel dat wordt tewerkgesteld in de academie, enz.

Voorbeelden van *materiële ondersteuning* zijn het ter beschikking stellen van een gebouw of lokalen aan een academie, ondersteuning in natura of het verlenen van logistieke steun wanneer een academie evenementen zoals tentoonstellingen, concerten of buitenschoolse activiteiten organiseert. Hier maakt een gemeente niet rechtstreeks een geldbedrag vrij dat integraal bestemd is voor een academie, maar levert ze bepaalde diensten, verstrekt bepaalde (onroerende of roerende) goederen, of geeft deze in bruikleen. Dit gebeurt meestal zonder aanrekening aan het DKO en bijgevolg ligt een geldelijke waardering van deze vorm van ondersteuning niet voor de hand.

Het begrip *immateriële ondersteuning* houdt vooral verband met het 'klimaat' waarin een academie moet functioneren. Daarbij kan niet alleen worden gedacht aan de al of niet cultuurvriendelijke ingesteldheid van de bevoegde schepen en bij uitbreiding het hele gemeentebestuur, maar ook aan de mate van bereidwilligheid bij de verschillende gemeentediensten om logistieke steun te verlenen. Er werd reeds gewezen op het feit dat DKO, meer dan andere vormen van onderwijs, een belangrijke culturele factor binnen het gemeentelijke beleid vormt, maar de immateriële ondersteuning laat zich nauwelijks geldelijk becijferen. Dit doet echter geen afbreuk aan de vitale rol ervan voor de goede werking van de academies. In dit onderzoek wordt de nadruk gelegd op de financiële ondersteuning en, via bepaalde benaderingen, op de materiële ondersteuning.

Wat de filialen betreft, is er de gemeente van de hoofdinstantie, maar ook de gemeente waar het filiaal gelegen is. Ook deze laatstgenoemde gemeente zal het filiaal ondersteunen, o.a. ook door bijdragen aan de gemeente van de hoofdinstantie.

#### B. Begrotingsrekening als gegevensbron

Sinds 1995 is de gemeenteboekhouding, die bestaat uit de budgettaire boekhouding, uitgebreid met een vermogensboekhouding, resulterend in een balans, een resultatenrekening en een toelichting. Omdat deze laatste documenten niet analytisch zijn opgevat, verschaffen ze voor dit onderzoek weinig of geen relevante informatie. Alleen wanneer gemeenten regieën (= gemeentebedrijven) kennen, worden de gemeentelijke diensten onderverdeeld in aparte boekhoudentiteiten. In Vlaanderen bestaat er voor gemeenten geen systeem van *fund accounting* met aparte entiteiten, zoals dat in Amerikaanse overheden wel gebruikt wordt (Ingram, 1984). Gemeenten rapporteren dus niet welke activa en passiva, kosten en opbrengsten betrekking hebben op hun deelactiviteiten, in casu het DKO.

De budgettaire boekhouding echter kent wel een functionele opsplitsing naar het kunstonderwijs via de functionele code 734. Daarom wordt bij het meten van de gemeentelijke ondersteuning uitgegaan van de begrotingsrekening, waarin jaarlijks het 'engagement' van de gemeente ten opzichte van de academies wordt uitgedrukt. De budgettaire boekhouding omvat enerzijds de begroting met de geplande, geautoriseerde uit-

gaven, anderzijds de begrotingsrekening met een overzicht van werkelijk verrichte uitgaven en ontvangsten van een gemeente gedurende één dienstjaar, telkens zowel verdeeld naar soort als naar plaats of functie. We hebben de voorkeur gegeven aan de begrotingsrekening in plaats van de begroting, omdat de eerstgenoemde de werkelijk vastgelegde financiële engagementen van de gemeente uitdrukt, terwijl de begroting enkel maar een intentie bevat.

De begrotingsrekening is opgebouwd rond economische codes, die de aard van de verrichtingen weergeven, zoals bijv. de artikelen 111-01 (Bezoldigingen onderwijzend personeel), 123-18 (Kosten voor het inrichten van examens) en 124-22 (Kosten van schoolreizen, uitstappen en openluchtclassen). Daarnaast is de begrotingsrekening onderverdeeld in functionele codes, die de bestemming van de verrichtingen weergeven en waarvan functionele code 734 het kunstonderwijs bevat. Met andere woorden: de doorsnede van functionele code 734 en de betrokken economische codes levert een zicht op de ondersteuning van de gemeenten voor het DKO.

In de begrotingsrekeningen zijn voor alle uitgaven/ontvangsten zowel de vastgelegde als de aangerekende bedragen geregistreerd. De vastgelegde bedragen (= vastleggingen) geven het engagement van de gemeenten het best weer. Ze worden immers geboekt na de goedkeuring van de verbintenis door het College van Burgemeester en Schepenen, waardoor het krediet wordt 'aangeslagen'. Bovendien worden door het gebruik van vastgelegde i.p.v. aangerekende bedragen eventuele schommelingen weggewerkt die louter te wijten zijn aan een uitstel van betaling of ontvangst. De berekeningen zijn dus niet gebaseerd op de geregistreerde bedragen m.b.t. de werkelijke uitgaven/ontvangsten, maar wel op de daarvoor vastgelegde bedragen. Dit verklaart ook dat het onderscheid tussen kosten en uitgaven niet echt relevant is in deze studie. Het gaat om de ondersteuning die de gemeenten bieden, in welke fase van kosten of uitgaven dan ook.

### C. Opzet kostenstructuur

In het licht van de structuur van de begrotingsrekening werden de volgende kosten gegroepeerd.

1. Gemeentepersoneel: onderwijzend personeel; directeur, administratief personeel dat tewerkgesteld is in de academies, toezichtpersoneel; personeel dat verantwoordelijk is voor de dagelijkse werking van de filialen ('toezichters'); schoonmaak- en onderhoudspersoneel dat tewerkgesteld is in de academies; modellen; GESCO's; jobstudenten; ander gemeentepersoneel dat tewerkgesteld is buiten de academie, ...
2. Werking
  - 2.1 Administratieve werking: bijv. kantoorbenodigdheden; communicatie: telefoon, internet, post (frankering), bijdragen aan de koepel, publiciteit met inbegrip van het drukken en verspreiden van een eigen tijdschrift; schoolverzekeringen.
  - 2.2 Investerings voor de administratieve werking: bijv. apparaten schoolsecretariaat: kopieerapparaat, faxapparaat, frankeermachine, e.d.; informatica: hard- en software voor gebruik in het schoolsecretariaat.
  - 2.3 Pedagogische werking: bijv. grondstoffen: klei, hout, gips, edelmetalen, verf, papier, e.d.; leer- en werkboeken, syllabi, literatuur, abonnementen, partituren, platen, cd's, videocassettes, cd-roms e.d., agenda's, examenroosters en -kalenders, gastdocenten en examenjury's; uitreiking van prijzen; het organiseren van tentoonstellingen, concerten, optredens en andere evenementen (met inbegrip van eventuele receptiekosten, SABAM).
  - 2.4 Investerings voor de pedagogische werking: bijv. muziekinstrumenten, werktuigen en apparaten: van penselen tot bakovens, hifi; informatica: hard- en software voor gebruik door de cursisten en het onderwijzend personeel in het kader van de lessen.
3. Infrastructuur: bijv. door de academie gebruikte gronden en gebouwen (in eigendom van de gemeente, gehuurd of door derden gratis of tegen een compensatie in natura ter beschikking gesteld), met inbegrip van de uitrusting van deze gebouwen die beschouwd kan

worden als 'onroerend door bestemming' (verwarmingsketels, wc's e.d.); andere, niet-didactische uitrusting: meubilair, beveiliging, e.d.; onderhoud en herstellingen aan de infrastructuur en uitrusting, met inbegrip van de schoonmaak; energie: elektriciteit, water, gas, stookolie; belastingen; verzekeringen: brand, diefstal.

#### D. Bruikbaarheid van de gemeenteboekhouding

De bruikbaarheid van de hervormde gemeenteboekhouding voor de rapportering over de DKO-ondersteuning, en ook algemeen voor gebruik in het (financieel) beheer ('*service efforts and accomplishments*'), hangt sterk af van de opzet en implementatie en van bepaalde contextuele factoren. Onderzoek heeft aangetoond (Jones, 1995; Christiaens, 2000) dat er met betrekking tot boekhoudhervormingen in de publieke sector nog meerdere probleemgebieden blijven bestaan en dat de praktische werking te wensen overlaat. Voor de Vlaamse situatie blijkt de aard en omvang van de gemeentelijke ondersteuning van het DKO niet volledig uit de nieuwe gemeenteboekhouding en er zullen nuances nodig blijken.

##### 1. Gemengd gebruik van functionele code 734

De functionele code 734 is zowel voor het deeltijds (DKO) als voor het secundair kunstonderwijs (SKO) bestemd. In de gemeenten die SKO aanbieden, wordt in het beste geval aan elke onderwijsinstelling een eigen functionele 'subcode' toegekend (bijv. 73401 voor het DKO, 73402 voor het SKO). Een soortgelijke indeling in subcodes kan voorkomen in de begrotingsrekeningen van gemeenten met meerdere DKO-instellingen (bijv. 73401 voor de muziekacademie, 73402 voor de tekenacademie). Dergelijke opsplitsingen zijn echter niet verplicht en gebeuren niet systematisch in alle gemeenten. Om dit probleem op te lossen, werden alle betrokken gemeenten telefonisch gecontacteerd met de vraag om zelf de uitgaven voor het DKO af te zonderen.

##### 2. Allocatie van indirecte kosten

Verschillende vormen van materiële ondersteuning brengen 'indirecte kosten' (overheads) mee. Deze indirecte kosten kunnen niet rechtstreeks voor hun betrokken deel worden toegewezen aan de DKO-activiteiten;

ze worden geboekt samen met de verrichtingen die verbonden zijn met andere kostenplaatsen, bijv. die voor het basisonderwijs. In het beste geval kunnen ze benaderd worden met behulp van verdeelsleutels, die slechts bepaald kunnen worden na grondig veldonderzoek en variëren naar gelang van de kostensoort. Voorbeelden van indirecte kosten zijn centrale frankering op het gemeentehuis voor het DKO en andere gemeentediensten. Hier worden uitgaven vaak arbitrair geboekt onder de functionele code van het DKO en/of onder die van de andere gemeentediensten in kwestie. Vanuit de vaststelling dat frankering noodzakelijkerwijs voorkomt in alle DKO-instellingen, hebben we een gemiddelde frankering per cursist bepaald, steunend op de bekende en realistische cijfers van bepaalde gemeenten. Bij de gemeenten met onrealistische of onbestaande uitgaven voor frankering onder code 734 werden de in de begrotingsrekeningen opgenomen uitgaven telkens vervangen door het product van dit gemiddelde met het aantal cursisten in de bewuste gemeente. Een ander voorbeeld van indirecte kosten is het gemeentepersoneel, dat in strikte zin niet is tewerkgesteld in de academie, maar er toch diensten voor levert. Zij worden in de begrotingsrekening niet verdeeld over de verschillende functies en komen dus niet ten laste van het DKO. Op basis van de enquêtes werd getracht de ondersteuning via deze vorm nader toe te lichten. Ten slotte zijn er ook in elke gemeente de prestaties van enkele centrale gemeentediensten zoals de personeelsdienst, dienst informatica e.d. waarop de academie DKO ongetwijfeld een beroep zal doen. Het huidige administratieve systeem biedt niet de mogelijkheid om deze ondersteuning DKO te onderscheiden van andere 'gebruikers', maar men kan toch vermoeden dat ze qua relatief gewicht min of meer gelijk zal zijn voor verschillende gemeenten.

##### 3. 'Creatief' begroten

'Creative governmental accounting research', waarin bestudeerd wordt waarom en hoe overheidsboekhoudingen worden gemanipuleerd, blijft zeldzaam en is dan nog meestal beperkt tot de aandacht voor de politieke factoren (Carpenter en Feroz, 1990). Toch zijn er in de reële wereld onmiskenbaar aanwijzingen (Circulaire BA/FB 96/3) dat gemeenten hun financiële armslag vergroten door 'creatief' te begroten. Gemeenten 'schuiven' in de tijd met het gebruik van hun begrotingsartikels, bijv. omdat ze voor een bepaald artikel geen budget meer hebben maar voor een ander wel. Budgetten 'moeten' op het einde van het jaar opgebruikt

zijn wanneer ze niet overdraagbaar zijn. Ook tussen functionele categorieën kan er 'geschoven' worden. Verrichtingen worden met andere woorden opgetekend onder de correcte economische code en subcategorie, maar onder een andere functionele code. Deze vaststellingen vormen in zekere zin een bedreiging voor de onderzoeksvaliditeit en wijzen op de nodige nuancerings van de bevindingen.

### E. Problematiek gedeelde gebouwen

Voor gebouwen die exclusief worden gebruikt voor DKO ('eigen' gebouwen) kan de financiële ondersteuning met betrekking tot de infrastructuur vlot worden afgeleid uit de begrotingsrekeningen. Indien het echter gaat om gebouwen die tevens voor basisonderwijs of voor andere toepassingen worden aangewend ('gedeelde' gebouwen), dan is het niet vanzelfsprekend de geglobaliseerde vastleggingen uit de begrotingsrekening te splitsen in DKO en overige. Daarenboven rijst nog het conceptuele vraagstuk vanuit welk gezichtspunt deze vastleggingen moeten worden verdeeld.

#### 1. Verdeling pro rata

Deze allocatie lijkt het meest plausibel, maar is niet vrij van kritiek. Verschillende verdeelsleutels (bijv. m<sup>2</sup>, uren gebruik, aantal leerkrachten, leraaruren enz.) geven verschillende allocaties, en de keuze van de verdeelsleutel blijft dus moeilijk en arbitrair. Ten tweede leidt synergie ten gevolge van het samen gebruiken van dezelfde gebouwen tot een goedkopere infrastructuur, maar dit zou betekenen dat deze gemeenten het DKO minder steunen, hoewel het gedeelte waar is.

#### 2. Marginaal

Volgens dit denkspoor veronderstelt men dat een bepaald gebruik van de gebouwen onvermijdelijk is en dat dit gebruik dus alle lasten die hiermee verbonden zijn, voor zijn rekening moet nemen. Het andere gebruik van dezelfde gebouwen kan dan plaatsvinden tegen de marginale kosten. Anders gezegd: enkel de additionele kosten die worden veroorzaakt door het 'tweede' gebruik, dienen aangerekend te worden aan dit 'tweede' gebruik. Basisonderwijs is verplicht en moet principieel voor zijn eigen kosten instaan; alleszins zijn deze kosten binnen de marginaliteits-

visie zeker niet voor rekening van het DKO. De klaslokalen die dan 's avonds additioneel worden gebruikt voor DKO, zouden volgens de regel van marginaliteit enkel aangerekend worden aan de differentiële uitgaven in plaats van aan de totale uitgaven (die al gedragen worden door het basisonderwijs).

#### 3. Forfaitair

Het is mogelijk dat er afspraken worden gemaakt over de verdeling van de kosten die aan gedeelde gebouwen verbonden zijn. Deze afspraken kunnen realiteitsgetrouw zijn, maar dat is niet verplicht. Belangrijk is dat de tweede gebruiker een bepaald tarief aangerekend krijgt (de transferprijs) voor het gebruik van de gebouwen, en dit met het oog op een gezond kostenmanagement. De bepaling van dergelijke forfaits is echter een feitenkwesitie en niet eenvoudig te veralgemenen.

#### 4. Alternatief: HIVA-studie

In de HIVA-studie naar de doelstellingen, organisatie en kostprijs van het onderwijs voor Sociale Promotie (OSP) (1991) werd aandacht besteed aan de berekening van infrastructuur- en materieelkosten, gebaseerd op een enquête bij de directie van een aantal geselecteerde scholen. De jaarlijkse kosten van de infrastructuur werden benaderd door 2% van de vervangingswaarde te nemen, die werd bepaald als een constante 30.100 BEF/m<sup>2</sup> (= ca. € 746/m<sup>2</sup>), vermenigvuldigd met de oppervlakte. De 2% staat voor een vermoede gelijke afschrijvingsduur van 50 jaar. Het in aanmerking nemen van een constante prijs voor alle scholen komt neer op een vergelijking van de oppervlakten. Voor materieel en meubilair bedroegen de jaarlijkse kosten 10% van de geïndexeerde verzekeringswaarde. Ook ten aanzien van de gebruikte verzekeringswaarde kunnen bedenkingen worden geformuleerd: gaat het om nieuwbouwwaarde of historische waarde? Quid met franchises? Wat indien niet verzekerd? Het gebruik van het begrip verzekeringswaarde lijkt voor de hand te liggen, maar is reeds het voorwerp van kritiek in de overheidsboekhouding geweest (Pallot, 1997; Christiaens, 2000a).

Deze studie kent een andere finaliteit dan ons onderzoek. Voor het OSP was het namelijk veeleer de bedoeling de conceptuele kostprijs te kennen en niet de reële gemeentelijke ondersteuning. In onze studie werd voor het resultaat van 1998, op basis van de infrastructuuruitgaven die

voor de gemeenten met enkel DKO in eigen gebouwen uit de begrotingsrekeningen konden worden afgeleid, een gemiddelde infrastructuuruitgave per gesubsidieerd leraaruur berekend, die dan geëxtrapoleerd werd voor de gemeenten met gedeelde gebouwen. Er is uitgegaan van de veronderstelling dat het leraaruur de meest constante (bindende) factor is binnen deze context, dit in tegenstelling met het aantal leerlingen, dat varieert naar gelang van het soort lessen dat wordt georganiseerd.

#### 4. Aanpak vergelijkend onderzoek

Om te komen tot een betrouwbare, vergelijkbare indicator voor de gemeentelijke ondersteuning van het DKO over de verschillende gemeenten, zijn we uitgegaan van de volgende verhouding:

Gemeentelijke netto-ondersteuning DKO dienstjaar 1998  
Werkingsstoelagen Vlaamse Gemeenschap 1998

Er is met andere woorden van uitgegaan dat de werkingstoelage van de Vlaamse Gemeenschap het 'volume' van een gemeentelijk DKO-netwerk voldoende weergeeft. Voor het onderzoek naar de motieven en andere verklarende factoren achter de gemeentelijke ondersteuning van het DKO werd een regressieanalyse uitgevoerd met enkel de beperking van de ontbrekende infrastructuur. Inderdaad, de inschatting van de gemeentelijke ondersteuning van infrastructuur DKO is gebaseerd op een extrapolatie. Hiervoor was het van belang een zo groot mogelijk aantal cases in het onderzoek te betrekken en dus werd ervoor geopteerd om te werken met alle gemeenten waarvoor de financiering bekend was. De gemeentelijke financiering, uitgedrukt als vergelijkbare netto-uitgaven per werkingstoelage, werd niet zozeer beschouwd als een maatstaf voor de mate waarin een gemeente tegemoetkomt aan de noden van haar DKO, maar veeleer als een maatstaf voor de mate waarin zij de ondersteuning door de centrale overheid navolgt dan wel erbij achterblijft. Dankzij deze invalshoek konden in de regressieanalyse 181 gemeenten betrokken worden.

#### 5. Gegevensverzameling

Wegens de aanzienlijke heterogeniteit van aanpak en verwerking van het DKO in de betrokken gemeenten, werd afgezien van een steekproef. Alle 297 DKO-instellingen en alle 203 ondersteunende gemeenten werden in het onderzoek betrokken. Dit omvatte het sturen van vragenlijsten aan de directeuren van de DKO-instellingen, de gemeenteontvangers en de schepenen. Voor 1998, het recentste dienstjaar met beschikbare gegevens, werden de begrotingsrekeningen verzameld aan de hand van de geautomatiseerde databank van gemeentelijke begrotingsrekeningen van de Dienst Binnenlandse Aangelegenheden van de Vlaamse Gemeenschap. De begrotingsrekeningen van de overige in het onderzoek betrokken jaren, 1995-1997, konden echter niet in geautomatiseerde vorm geconsulteerd worden en moesten bij de gemeenten worden opgevraagd. In totaal hebben 141 van de 297 aangeschreven directeuren/filiaalhoofden aan het onderzoek meegewerkt, wat neerkomt op een totale respons van 47,5%. Om te bepalen in hoeverre de verzamelde informatie representatief is voor alle in het onderzoek betrokken instellingen en gemeenten, werd de spreiding van bepaalde relevante kenmerken in de groepen van respondenten vergeleken met die in de totale in het onderzoek betrokken 'populaties'. Met behulp van chikwadraat-toetsen werd nagegaan of er een significant verband bestaat tussen deze kenmerken en het al of niet responderen van de verschillende aangeschrevenen - of deze kenmerken m.a.w. aanleiding hebben gegeven tot een selectieve uitval.

#### 6. Resultaten gemeentelijke ondersteuning

Van 185 gemeenten werden voor het dienstjaar 1998 bruikbare gegevens verzameld. Deze werden geëxtrapoleerd voor de in totaal 203 gemeenten en samengevat in duizenden BEF (tabel 1).

Tabel 1. Algemeen overzicht ondersteuning ('000).

Vastleggingen	Personeel	Werking	Infra-structuur	Totaal 1998	%
Lasten	4.313.236	180.906	(*)	4.494.142	76,8
Investerings	-	75.363	1.173.689	1.249.052	21,3
Werkingsubsidies overgedragen naar hogere overheid	-	34.138	-	34.138	0,6
Bijdragen onderwijs naar andere overheidsinstellingen	18.487	59.050	-	77.537	1,3
<b>Totaal</b>	<b>4.331.723</b>	<b>349.457</b>	<b>1.173.689</b>	<b>5.854.869</b>	<b>100</b>
<b>Financiering</b>					
Bijdragen van hogere overheid	3.804.217	89.244	-	3.893.461	66,5
Bijdragen van andere overheden	30.055	25.944	-	55.999	1,0
Subsidies van ondernemingen en gezinnen	-	4.996	-	4.996	0,1
Prestaties	-	83.959	-	83.959	1,4
<b>Totaal</b>	<b>3.834.272</b>	<b>204.143</b>	<b>0</b>	<b>4.038.415</b>	<b>69,0</b>
<i>Te financieren door gemeenten</i>	<i>497.451</i>	<i>145.314</i>	<i>1.173.689</i>	<i>1.816.454</i>	<i>31,0</i>

(\*) Lasten en investeringen werden samengevoegd.

In relatieve termen blijkt dat, naast de vrij transparante financiering door de hogere overheid van 66,5%, de gemeenten zelf een niet te onderschatten inspanning leveren van circa 31%. De overige vormen van financiering zijn bijna verwaarloosbaar. De inspanningen gaan voornamelijk naar personeel en werking, die voor het grootste deel gefinancierd worden door de hogere overheid. Men zou kunnen stellen dat de gemeenten zelf bijspringen voor alles wat infrastructuur betreft.

De berekening van de jaarlijkse inspanning voor infrastructuur moet wel met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. Op basis van de enquêtes was voor 70 gemeenten volledige informatie beschikbaar over de huisvesting van alle DKO-instellingen in de gemeente, te weten huisvesting in 'eigen' gebouwen, in gedeelde gebouwen of in een combinatie van beide. Alleen voor de gemeenten die DKO organiseren in 'eigen' (= niet-gedeelde) gebouwen, kon aan de hand van hun begrotingsrekeningen de jaarlijkse inspanning voor infrastructuur DKO berekend worden. Slechts 7 gemeenten, of 10% DKO, organiseren het kunstonderwijs enkel in 'eigen' gebouwen; volgens hun begrotingsrekeningen bedroeg de gemiddelde infrastructuuruitgave per leraaruur 21.097 BEF (= 22.657.871 BEF / 1.074 leraaruren). Vermenigvuldigd met het aantal

leraaruren per gemeente, dat bekend is voor 185 gemeenten, en na extrapolatie tot 203 gemeenten, resulteert dit in 1.173.689.000 BEF. Om de representativiteit van de infrastructuuruitgaven van deze 7 gemeenten met enkel DKO in eigen gebouwen te toetsen, werden vergelijkbare netto-DKO-uitgaven van deze gemeenten vergeleken. Uit deze test bleek dat de gemiddelden voor de twee groepen niet significant verschillen. Er kan dus worden aangenomen dat de uitgaven van de 7 gemeenten met enkel DKO in eigen gebouwen representatief zijn voor de uitgaven van de totale groep gemeenten.

## 7. Gemeentelijke ondersteuning van DKO-academies in vergelijkend perspectief

### A. Opzet van de regressieanalyse

Om de mate waarin een gemeente DKO-activiteiten ondersteunt te meten (afhankelijke variabele), werd gekozen voor de gemeentelijke financiering DKO, uitgedrukt in functie van de werkingstoelage van de Vlaamse overheid. Op basis van het voorbereidend veldonderzoek werden een aantal 'objectieve' kenmerken van de gemeenten en de DKO-instellingen als onafhankelijke variabelen geselecteerd, waarvan de invloed op de gemeentelijke ondersteuning werd onderzocht. Tabellen 2 en 3 geven een overzicht van de factoren waarvan de invloed werd onderzocht. Voor elke factor wordt ook aangegeven welke ermee overeenstemmende 'proxy's' of benaderende variabelen daadwerkelijk in de regressieanalyse werden opgenomen.

Tabel 2. DKO-kenmerken waarvan de invloed d.m.v. regressieanalyse werd onderzocht.

Factoren	Benaderende variabelen	Schaal
Omvang van het DKO-net	Totaal aantal cursisten in de gemeente	K
	Totaal aantal wijkafdelingen in de gemeente	K
Aantal DKO-instellingen	Meer dan één DKO-instelling in de gemeente?	D
Soort instellingen	Hoofdinstantie aanwezig in de gemeente?	D
Aanwezigheid van filialen	Totaal aantal filialen	K
Onderwijsvorm	Alleen beeldende kunst (BK) in de gemeente?	D

K = kwantitatief  
D = dichotoom J/N



### 1. Omvang van het DKO-net

De invloed van deze factor werd onderzocht met behulp van twee benaderende variabelen: het cursistenaantal en het aantal wijkafdelingen. Dat laatste aantal is vooral een indicator van de mate van uitgestrektheid van het DKO-net. Wanneer er in een gemeente meerdere instellingen gevestigd zijn, werd de som gemaakt van de cursisten of het aantal wijkafdelingen van elke instelling. De verwachte impact van het cursistenaantal op de gemeentelijke financiering was niet eenduidig. De vergelijking van de gemiddelde financiering van grote en kleine MWD-instellingen scheen uit te wijzen dat het aantal cursisten geen significante invloed uitoefent op de gemeentelijke financiering. Toch is het niet ondenkbaar dat er op dit vlak bepaalde schaafeffecten spelen. Kleine instellingen hebben vaak een beperkter aanbod, lagere graden en minder keuze qua richtingen, wat mogelijk minder hoge kosten meebrengt. Anderzijds kan men ervan uitgaan dat elke instelling toch bepaalde vaste kosten moet maken en dat deze relatief dalen naarmate een instelling groter wordt.

### 2. Aantal instellingen

Deze factor is vooral ingegeven vanuit de bekommernis of meer dan één DKO-instelling in de gemeente niet wijst op DKO-vriendelijke ingesteldheid, hetgeen dan resulteert in een intensere gemeentelijke ondersteuning. Of zorgt het naast elkaar bestaan van twee of meer instellingen voor een zekere concurrentie, die zich uit in een kleinere totale ondersteuning?

### 3. Soort instellingen

Op basis van de vaststellingen tijdens het veldonderzoek en de enquête-resultaten werd de hypothese geformuleerd dat de aanwezigheid van een hoofdinstantie in een gemeente een positieve impact heeft op de financiering. Dit houdt in dat de financiering minder goed is in gemeenten waarin alleen filialen gevestigd zijn.

### 4. Aanwezigheid van filialen

Er wordt verondersteld dat de gemeentelijke financiering van het DKO verandert naarmate het aantal filialen van de in de gemeente gevestigde

hoofdinstantie(en) toeneemt. De verwachte impact van het aantal filialen was onduidelijk. Wanneer in een gemeente meerdere hoofdinstanties met filialen gevestigd zijn, werd de som gemaakt van de filialen van elke instelling.

### 5. Onderwijsvorm

Op basis van de vergelijking van de gemiddelde financiering van MWD- en BK-instellingen werd de hypothese geformuleerd dat de aanwezigheid van alleen (een) BK-instelling(en) de gemeentelijke financiering negatief beïnvloedt.

Tabel 3. Gemeentekarakteristieken waarvan de invloed d.m.v. regressieanalyse werd onderzocht.

Factoren	Benaderende variabelen	Schaal
Grootte	Bevolkingscijfer	K
Karakter	Verstedelijkt?	D
	Agrarisch?	D
Financiële toestand	Objectief belastingvermogen (OBV)	K
	Saldo budgettaire boekhouding per inwoner	K
	Uitstaande schuld per inwoner	K
Sociaal-economische situatie	% laaggeschoolden	K
	% werklozen	K
	% OCMW-trekkers	K
	% migranten	K
Demografische toestand	% jongeren (-18 jaar)	K
Verwante activiteiten	Ander gemeentelijk onderwijs?	D
	Gemeentelijke uitgaven voor kunst per inwoner	K

K = kwantitatief  
D = dichotoom J/N

### 6. Grootte van de gemeente

Als benaderende variabele werd gekozen voor het bevolkingscijfer. Het verwachte teken van de impact was niet duidelijk. Enerzijds kan worden aangenomen dat grotere gemeenten meer armslag hebben om het DKO te financieren en dat hun motivatie daarvoor toeneemt naarmate het potentiële publiek van het DKO toeneemt. Anderzijds is het misschien zo dat het DKO in kleinere gemeenten een meer opgemerkte plaats kan

innemen, waardoor deze gemeenten juist meer voor hun DKO kunnen overhebben.

#### 7. Karakter van de gemeente

Hier werd uitgegaan van de typologie van de Vlaamse gemeenten die door A. Dessoy (1998) werd opgesteld in opdracht van het Gemeentekrediet. Bij de vergelijking van de gemiddelde financiering van MWD-instellingen werd vastgesteld dat deze in verstedelijkte gemeenten gemiddeld hoger ligt voor de hoofdstellingen. Voor de filialen lag de gemiddelde gemeentelijke financiering hoger in de agrarische gemeenten. Als benaderende variabelen werden dan ook alleen het al dan niet verstedelijkte karakter en het al dan niet agrarische karakter geselecteerd. Met betrekking tot de impact van het karakter van een gemeente werd de volgende hypothese geformuleerd: het verstedelijkte of het agrarische karakter van een gemeente heeft een positieve impact op de financiering.

#### 8. Financiële toestand

Er werd uitgegaan van de aannemelijke hypothese dat een gezonde financiële toestand van de gemeente de gemeentelijke financiering van het DKO ten goede komt. Hier rees echter een probleem met betrekking tot de operationalisering van deze variabele. Ook onder specialisten (Leroy, 1996; Van Doorsselaere, 1997) bestaat hierover geen consensus. Uiteindelijk werden drie verschillende variabelen in het onderzoek betrokken: het saldo van de budgettaire boekhouding per inwoner, de uitstaande schuld per inwoner en het objectieve belastingvermogen (OBV)<sup>1</sup>. Van de eerste en de laatste werd een positieve impact verwacht, van de tweede een negatieve.

#### 9. Sociaal-economische toestand

De onderzoeksvraag luidde: hoe beïnvloedt een 'gunstige' of 'ongunstige' sociaal-economische toestand van de gemeente de gemeentelijke fi-

1 Het objectief belastingvermogen is een indicator van de aangegeven inkomsten van de inwoners en weerspiegelt daardoor het vermogen van een gemeente om via de aanvullende belasting op de personenbelasting en de opcentiemen op de onroerende voorheffing inkomsten te verwerven.

nciering van het DKO? Als benaderende variabelen werden in aanmerking genomen: het percentage werklozen, het percentage laaggeschoolden, het percentage OCMW-gerechtigden en het percentage migranten onder de gemeentebevolking. Daarbij speelde enerzijds de overweging dat deze variabelen de financiering negatief konden beïnvloeden, omdat deze bevolkingsgroepen, als mag worden afgegaan op de enquêteresultaten, matig tot slecht vertegenwoordigd zijn in het DKO-publiek. Anderzijds werd er ook rekening mee gehouden dat gemeentebesturen die geconfronteerd worden met een 'minder gunstige' sociaal-economische toestand, aan het DKO een emancipatorische en integrerende rol kunnen toeschrijven en bijgevolg beter zouden kunnen gaan financieren.

#### 10. Demografische toestand

Aangezien de belangrijkste doelgroep van het DKO zich in de leeftijdsgroep jonger dan 18 jaar bevindt, werd uitgegaan van de hypothese dat de aanwezigheid van een groot aantal jongeren onder de gemeentebewoners de gemeentelijke financiering van het DKO positief beïnvloedt.

#### 11. Andere verwante activiteiten

Hier werd de vraag gesteld welke invloed de gemeentelijke financiering van het DKO ondergaat als gevolg van andere gemeentelijke activiteiten in verwante domeinen, met name op het vlak van onderwijs en cultuur. Als benaderende variabelen werden geselecteerd: het al of niet aanwezig zijn van andere gemeentelijke scholen en de gemeentelijke uitgaven voor kunst, door de Dienst BA berekend op basis van de gemeentelijke begrotingsrekeningen voor het jaar 1996. In beide gevallen was de verwachte impact onduidelijk. De mate waarin een gemeente zich engageert voor met het DKO verwante activiteiten kan enerzijds beschouwd worden als een indicator voor haar belangstelling voor onderwijs en cultuur. Anderzijds kunnen deze andere activiteiten op het vlak van onderwijs en cultuur voor het DKO ook een vorm van concurrentie zijn en de financiering benadelen.

## B. Resultaten van de regressieanalyse

Beschrijvende statistische kenmerken van de onderzochte groep gemeenten worden getoond in tabel 4. Tabel 5 geeft de meervoudige gekwadrateerde correlatiecoëfficiënt  $R^2$  weer, een maatstaf voor de *goodness-of-fit* van het gekozen model. De ANOVA-tabel 6 bevat de resultaten van de F-toets waarmee werd nagegaan in hoeverre de mate van verklaring van het model, uitgedrukt door  $R^2$ , significant van 0 verschilt, of met andere woorden, of de gevonden verklaring niet slechts aan toeval is toe te schrijven. In tabel 7 worden de schattingsresultaten opgenomen voor de afzonderlijke onafhankelijke variabelen. Ze bevat de geschatte regressiecoëfficiënten (B), de bijbehorende standaardfouten (st. err.) en de gestandaardiseerde coëfficiënten (beta). De DKO- en gemeentekenners die de financiering op een significante wijze beïnvloeden, zijn cursief gedrukt.

Tabel 4. Beschrijvende statistische gegevens.

Variabelen	Gemiddelde	Standaardafwijking	N
Gemeentelijke financiering	8,64	6,81	
Aantal cursisten	646,0	808,8	181
Meer dan één instelling?	0,44	0,50	181
Hoofdinstelling in de gemeente	0,49	0,50	181
Aantal filialen	0,78	1,56	181
Aantal wijkafdelingen	2,67	3,43	181
Alleen BK?	6,63 E-02	0,25	181
Aantal inwoners	24.298,0	39.366,1	181
Verstedelijkt?	0,31	0,46	181
Agrarisch?	0,21	0,41	181
% laaggeschoolden	43,11	6,64	181
% werklozen	3,47	1,31	181
% bestaansminimumtrekkers	0,33	0,25	181
% migranten	1,27	2,64	181
% jongeren	23,68	1,96	181
Saldo budgettaire boekhouding per inwoner	2.022,4	2.431,6	181
Uitstaande schuld per inwoner	33.593,8	15.589,9	181
Gemeentelijke uitgave kunst per inwoner	3.030,2	1.817,7	181
Objectief belastingvermogen (OBV)	47,08	11,68	181
Ander gemeentelijk onderwijs?	0,77	0,42	181

Tabel 5. Mate van verklaring van het model.

R	$R^2$	$R^2$ aangepast	Standaardfout
0,549	0,302	0,219	6,0138

Tabel 6. ANOVA-test.

Model	Som kwadraten	Vrijheidsgraad	Gemiddelde kwadraten	F	Significantie
Regressie	2517,430	19	132,496	3,664	0,000
Residueel	5822,788	161	36,166		
Totaal	8340,217	181			

Tabel 7. Regressiecoëfficiënten.

Variabelen	Niet-gestandaardiseerde coëfficiënten		Gestandaardiseerde coëfficiënten
	B	Standaardfout	Beta
Constante	15,79	10,03	
Aantal cursisten	1,93 E-04	0,00	0,23
Meer dan één instelling?	-4,66	1,20	-0,34
Hoofdinstelling in de gemeente	4,46	1,37	0,33
Aantal filialen	-0,37	0,39	-0,08
Aantal wijkafdelingen	-0,46	0,19	-0,23
Alleen BK?	-8,31	1,97	-0,30
Aantal inwoners	-1,13 E-05	0,00	-0,07
Verstedelijkt?	2,71	1,65	0,18
Agrarisch?	3,04	1,43	0,18
% laaggeschoolden	7,10 E-02	0,11	0,07
% werklozen	-0,75	0,54	-0,14
% bestaansminimumtrekkers	-0,37	3,08	-0,01
% migranten	9,31 E-02	0,25	0,04
% jongeren	-0,32	0,28	-0,09
Saldo budgettaire boekhouding per inwoner	2,04 E-04	0,00	0,07
Uitstaande schuld per inwoner	-4,59 E-06	0,00	-0,01
Objectief belastingvermogen (OBV)	-1,21 E-02	0,68	-0,02
Gemeentelijke uitgave kunst p.i.	8,40 E-04	0,00	0,22
Ander gemeentelijk onderwijs?	-2,08	1,19	-0,13

De berekening van de gekwadrateerde correlatiecoëfficiënt  $R^2$  en de F-toets op de gezamenlijke bijdrage van alle verklarende variabelen wijzen uit dat het model in zijn geheel voldoende betrouwbaar is. De

waarde voor  $R^2$  is wel laag, wat aangeeft dat, ondanks de validiteit van het model, een vrij groot deel van de gemeentelijke financiering niet kan worden verklaard door de erin opgenomen verklarende variabelen. Er blijkt evenwel een zekere multicollineariteit (sterke correlaties tussen verklarende variabelen onderling) in het model aanwezig te zijn. Significante paarsgewijze (positieve of negatieve) correlaties werden inderdaad vastgesteld tussen bijvoorbeeld de variabelen 'aantal gemeentebezoekers' en '% bestaansminimumtrekkers', 'objectief belastingvermogen' en '% laaggeschoolden', '% werklozen' en '% migranten'. De 'kritische grens' van 80% werd daarbij echter nooit overschreden – de sterkste correlatie bedroeg nog zelfs geen 70% – zodat kan worden aangenomen dat de aanwezige multicollineariteit niet van die orde is dat het hele model erdoor in het gedrang komt.

### C. Verdere interpretatie van de resultaten

#### 1. Algemeen

De regressieanalyse wijst uit dat DKO-kenmerken een grotere impact uitoefenen op de financiering dan gemeentekenmerken. De omvang van de gemeentelijke financiering lijkt, met andere woorden, vooral te worden beïnvloed door de aard van het in de gemeente gevestigde DKO-net, veeleer dan door typische karakteristieken van de gemeente zelf.

#### 2. Impact van DKO-kenmerken

De regressieanalyse lijkt uit te wijzen dat de aanwezigheid van meer dan één DKO-instelling de gemeentelijke financiering doet verlagen. Gemeenten met een hoofdinstantie blijken de DKO-activiteiten beter te ondersteunen dan de gemeenten met een of meer filialen, wat kon worden verwacht. Verder is de financiering zoals verwacht lager naarmate er in een gemeente meer wijkafdelingen zijn. De aanwezigheid van alleen BK-instellingen, ten slotte, lijkt een effect van vermindering uit te oefenen op de gemeentelijke financiering. De vaststelling dat er een positieve impact uitgaat van de aanwezigheid van een hoofdinstantie in een gemeente, ligt geheel in de lijn van de verwachtingen en bevestigt de bevindingen van eerdere onderzoeksfases.

Het verlagend effect van een groter aantal wijkafdelingen impliceert dat decentralisatie de financiering niet ten goede komt. De omvang, gemeenten als het aantal cursisten, daarentegen, heeft geen significante impact. Er lijken dus geen schaafeffecten te spelen. Ook dit ligt in de lijn van vroegere vermoedens.

#### 3. Impact van gemeentekenmerken

Het meest opmerkelijk is de afwezigheid van enige impact van de sociaal-economische, demografische en financiële situatie van een gemeente. Dit lijkt, verrassend genoeg, in te houden dat de gemeentelijke financiering van het DKO niet of nauwelijks wordt beïnvloed door overwegingen met betrekking tot het potentiële publiek van het DKO of door eventuele geldzorgen. Ook de grootte van een gemeente, uitgedrukt in het aantal inwoners, en haar al dan niet verstedelijkt karakter, hebben geen significante impact. Het al dan niet agrarische karakter van een gemeente heeft een verhogend effect op de financiering. Dat stemt overeen met eerdere bevindingen, die gebaseerd zijn op de vergelijking van de gemiddelde financiering van MWD-instellingen. Een sluitende verklaring voor deze situatie ligt niet voor de hand, zeker gezien het ontbreken van verbanden met de sociaal-economische en financiële situatie van een gemeente.

Verder blijken slechts twee gemeentekenmerken de gemeentelijke financiering significant te beïnvloeden. Beide kunnen weliswaar gevat worden onder de factor 'andere verwante activiteiten', maar hun impact blijkt tegengesteld. Hogere uitgaven per inwoner voor kunst hebben een significant verhogend effect op de financiering, wat aangeeft dat vooral 'cultuurminnende' gemeentebesturen geneigd zijn het DKO goed te ondersteunen. De aanwezigheid van ander gemeentelijk onderwijs, daarentegen, heeft een verlagend effect. Dit kan het gevolg zijn van een zeker concurrentie-effect, waarbij gemeenten die reeds uitgaven moeten maken voor het aanbieden van eigen (leerplicht)onderwijs minder geneigd zijn om ook voor het DKO nog eens (diep) in de geldbuidel te tasten.

## Conclusie

De geldelijk waardeerbare ondersteuning van het deeltijds kunstonderwijs door in totaal 203 Vlaamse gemeenten was in 1998 goed voor een bedrag van circa 1.816 miljoen BEF (= ca. € 45 miljoen), hetzij 31% van de totale inspanningen, naast de financiering door de Vlaamse Gemeenschap voor 66,5%. Het totale bedrag moet echter met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. Een groot deel van de infrastructuuruitgaven, namelijk dat deel dat verbonden is met het ter beschikking stellen van gedeelde gebouwen, werd benaderend berekend met behulp van extrapolatie.

De hervormde gemeentelijke boekhouding laat de ondersteuning van het DKO maar beperkt blijken. Een eerste belangrijke oorzaak van het gebrek aan transparantie heeft betrekking op de opzet van de gemeentelijke boekhouding, in casu het ontbreken van een adequate analytische boekhouding. Er is wel de functionele codering, waar er plaats is voor de activiteiten van het DKO, maar deze rubriek wordt vermengd met andere vormen van onderwijs. Daarenboven is de gemeentelijke administratie niet geschikt om een verdeling en toerekening van kosten en opbrengsten over de verschillende activiteiten mogelijk te maken. Dit heeft tot gevolg dat de soms aanzienlijke indirecte kosten die het gevolg zijn van de gemeentelijke ondersteuning van het DKO, niet of onvolledig aan het DKO toegewezen worden en dus niet gerapporteerd noch beheerst kunnen worden. Gemeenten die naast DKO ook SKO organiseren, hebben in de budgettaire boekhouding geen opgelegde afzonderlijke functionele subcode om de kosten van DKO te onderscheiden van die van SKO.

Naast deze zwakke punten, die verband houden met de functionele codering van de begroting(srekeningen), zijn er ook andere gebreken die hun oorsprong vinden in de economische codering. Sommige codes en artikelomschrijvingen blijken zeer ruim opgevat of vaag (bijv. 124-48 'Andere technische werkingsuitgaven', of 415-01 'Bijdragen in de wedden en werkingsuitgaven'). Daardoor worden ze enerzijds door de verschillende gemeenten op een weinig uniforme manier aangewend; anderzijds is het vrijwel onmogelijk om achteraf te achterhalen op welke soort de eronder geboekte verrichtingen precies betrekking hebben. Er is in de gemeenten dus duidelijk nood aan verbetering van de boekhoudreglementering in het licht van een na te streven convergentie met

andere overheidsinstellingen. Een andere belangrijke factor in de gebrekkige gemeentelijke rapportering betreft het ontbreken van een professionele externe audit, en dit in tegenstelling met de meeste andere Europese landen. Naast deze conceptuele factoren speelt uiteraard de feitelijke werking van de gemeentelijke administratie een grote rol. Uit deze studie is gebleken dat er op dit vlak nog heel wat opmerkingen kunnen worden geformuleerd. Zo bijv. is het volgen van de juiste codering in de begrotingsboekhouding niet altijd gewaarborgd en zijn er moeilijkheden op het gebied van een consistente classificatie van kosten binnen het DKO. Veel heeft hier ook te maken met een toch wel gebrekkige auditfunctie waar zowel het DKO als de gemeenten mee kampen.

De uitgevoerde regressieanalyse brengt een aantal 'objectieve' verklarende factoren achter de gemeentelijke ondersteuning van het DKO aan het licht, maar leert eveneens dat deze daarnaast ook wordt beïnvloed door andere, minder zichtbare 'subjectieve' factoren. De vastgestelde grotere impact van DKO-kenmerken dan van gemeentekenmerken geeft aan dat de gemeentelijke ondersteuning vooral lijkt te worden afgestemd op de situatie van het DKO-net en pas in tweede instantie de invloed ondergaat van factoren die verband houden met de (sociaal-economische, demografische en financiële) situatie van de gemeente zelf. De negatieve impact van de aanwezigheid van meer dan één instelling of van alleen BK-instellingen vraagt om nader onderzoek, waarbij eerst en vooral de vraag moet worden beantwoord naar de oorzaak van de lagere financiering van BK-instellingen. Eerdere bevindingen met betrekking tot de toestand van de DKO-instellingen op basis van de enquêteresultaten doen immers niet uitschijnen dat BK-instellingen globaal gezien slechter ondersteund worden dan MWD-instellingen. Hoewel er dus een zekere scheefrekkings in het spel zou kunnen zijn, kan toch niet worden uitgesloten dat naast elkaar bestaande instellingen voor elkaar als concurrenten inzake gemeentelijke ondersteuning kunnen fungeren. In de weinig transparante omgeving van de gemeentelijke boekhouding heeft deze studie geprobeerd om, wat betreft de gemeentelijke ondersteuning van het DKO, de belangrijkste financieel meetbare volumes aan te geven. Daarenboven werd getracht om in een vergelijking tussen gemeenten het verband aan te geven met typische gemeente- en DKO-kenmerken. Verder onderzoek in de diepte zou kunnen nagaan welke processen en achtergronden er bij de gemeenten juist spelen in hun beleid ten aanzien van hun DKO.

## Referenties

- CARPENTER, V.L. en E.H. FERROZ (1990), "The Decision to Adopt GAAP: a Case Study of the Commonwealth of Kentucky", *Accounting Horizons*, jg. 4, nr. 2, blz. 67-78.
- CHRISTIAENS, J. (2000), "Financial Accounting Reform in Flemish Municipalities: An Empirical Study of the Comparability of the Annual Accounts", *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, jg. 12, nr. 2, blz. 77-204.
- CHRISTIAENS, J. (2000a), "Municipal Accounting Reform in Flanders: An Empirical Study of the Outcomes", in: E. CAPERCHIONE en R. MUSSARI, eds., *Comparative Issues in Local Government Accounting*, Kluwer Academic Publishers, blz. 103-124.
- CHRISTIAENS, J. (2001), "Converging New Public Management Reforms and Diverging Accounting Practices in Belgian Local Governments", *Financial Accountability & Management*, jg. 17, nr. 2, blz. 153-170.
- Circulaire BA/FB 96/3, 3 april 1996 betreffende de toelichting bij de jaarrekening en begrotingsrekening, *Belgisch Staatsblad*, 21 mei 1996.
- DEBRABANDER, K., L. STRUYVEN en I. NiCAISE (1991), *Vlaanderen leert. Deel 1. Doelstellingen, organisatie en kostprijs van het Onderwijs voor Sociale Promotie vergeleken met de Middenstandopleiding en de VDAB-beroepsopleiding*, Leuven, K.U.Leuven, HIVA.
- Deloitte & Touche (2001), *Inkomsten en uitgaven van scholen in Vlaanderen: kwantificering van de objectiveerbare verschillen*, opdracht Ministerie van Onderwijs.
- DESSOY, A. (1998), "Sociaal-economische typologie van de gemeenten", *Drie-maandelijks Tijdschrift van het Gemeentekrediet van België*, nr. 205, 1998/3.
- HOOD, C. (1995), "The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a theme", *Accounting, Organizations and Society*, jg. 20, nr. 2/3, blz. 93-109.
- INGRAM, R.W. (1984), "Economic incentives and the choice of state government accounting practices", *Journal of Accounting Research*, jg. 22, nr. 1, blz. 126-144.
- JONES, R. (1995), "Accounts of Government of the U.K.", in: V. MONTESINOS en J.M. VELA, eds., *International Research in Public Sector Accounting, Reporting and Auditing*, Madrid, 308 blz., blz. 25-44.
- Klasse (1999), "Alle leerlingen zijn (niet) gelijk", nr. 100, blz. 10-11.
- LEROY, J. (1996), "Financiële analyse in gemeenten: Studie van de Vlerick School voor Management in opdracht van minister Leo Peeters", *De Gemeente*, nr. 8/9, blz. 450-451.
- PALLOT, J., (1997), "Infrastructure Accounting for Local Authorities: Technical Management and Political Context", *Financial Accountability & Management*, jg. 13, nr. 3, blz. 225-242.
- PINA, V. en L. TORRES (1996), "An International Comparison of Governmental Annual Reports", *Research in Governmental and Non-profit Accounting*, nr. 9, blz. 123-145.
- VAN DOORSSLAERE, B. (1997), "De Gemeentefinanciën: naar een classificatie van gemeenten volgens hun draagkracht en hun financieel beleid", *BinnenBand*, jg. 2, nr. 2, blz. 6-11.

- VELA, J.M. en I. FUERTES (2000), "Local Government Accounting in Europe: A Comparative Approach", in: E. CAPERCHIONE en R. MUSSARI, eds., *Comparative Issues in Local Government Accounting*, Boston, 2000, 266 blz., blz. 87-102.
- WALLACE, W.A. (1991), *Accounting research methods: Do the facts speak for themselves?*, Irwin Homewood, 103 blz.
- WILLEMS, A. (2002), "Discriminatie van katholiek onderwijs", <http://www.st-gabriel.be> (Angelus, 84ste jg., nr. 2, maart 2002).

## Abstract

### *Municipal Financing of Part-time Art Education in Flanders: a Practical Examination*

Nowadays governments are undergoing New Public Management reforms and particularly accounting and reporting reforms. This paper concentrates on activities of 'Part-time Art Education' as organised and supported by Flemish municipalities. 'Part-time Art Education' in municipalities is financed by the Flemish Community for ca. € 100 mln. each year, but municipalities also play an important role themselves considering material and financial support of this type of education. However, this municipal role remains rather intransparent, even after the municipal accounting reform of 1995. Hence, the following important questions appear and are examined: the level and the way of municipal financing part-time art education and the extent to which the new municipal accounting system is delivering information and improving possibilities of financial management. Additionally, the current paper attempts to explain the differing level of financing across municipalities.