

Toekenning en aanwending van de werkingsbudgetten voor het gewoon basis- en secundair onderwijs

*Advies naar aanleiding van de evaluaties van het
Rekenhof en de KU Leuven*

Vlaamse Onderwijsraad

Kunstlaan 6 bus 6
BE-1210 Brussel

T +32 2 219 42 99
F +32 2 219 81 18

www.vlor.be
info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Adviesvrager: Hilde Crevits, vice-minister president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Onderwijs op 30 juni 2015

**Uitgebracht door de Algemene Raad op 24 september 2015 met
eenparigheid van stemmen**

Vorbereiding:

Werkgroep werkingsmiddelen op 11 september 2015 onder voorzitterschap van
de heer Robert Hoogewijs

Inbreng van de Raad Secundair Onderwijs op 1 september 2015, van de Raad
Basisonderwijs op 2 september 2015 en van de commissie Diversiteit op 10
september 2015

Dossierbeheerder: Patrice Caremans

1 Inleiding

1.1 Drie vragen van de minister van Onderwijs

Minister Crevits vroeg op 30 juni 2015 de Vlor een advies over het rapport van het Rekenhof “Werkingsbudgetten voor het gewoon basis- en secundair onderwijs, toekenning en aanwending”¹ en het onderzoek van de KU Leuven “Analyse van het nieuwe financieringsmechanisme voor de werkingsmiddelen van scholen. Evaluatie van het financieringsdecreet van 2008.”²

In haar adviesvraag specificeert zij dat haar belangstelling vooral uitgaat naar het advies van de Vlor over de bevindingen en aanbevelingen in de rapporten en meer in het bijzonder over volgende vragen:

- 1 Welke aanbevelingen heeft de Vlor aangaande het werken met een gedeeltelijke verdeling van werkingsmiddelen op basis van leerlingenkenmerken? Heeft de Vlor aanbevelingen inzake de gehanteerde leerlingenkenmerken, inzake de gehanteerde bandbreedte?
- 2 Is de Vlor vragende partij voor meer kleuring van aanwending van werkingsmiddelen en SES-gerelateerde werkingsmiddelen in het bijzonder?
- 3 Welke aanbevelingen heeft de Vlor inzake het meten van effecten van het gevoerde beleid in functie van het verbeteren van de onderwijskwaliteit van elke kind?

1.2 Het verslag van het Rekenhof

Het verslag van het Rekenhof geeft een antwoord op drie vragen:

- 1 Worden de werkingsmiddelen van de scholen correct toegekend en is de toekenning transparant, voorspelbaar en stabiel?
- 2 Is het toezicht van de overheid op de aanwending van de werkingsmiddelen toereikend en adequaat?
- 3 Worden de doelstellingen van de financiering gerealiseerd?

Het Rekenhof baseert een belangrijk deel van zijn conclusies op de jaarrekeningen 2012 van een steekproef van scholen. Daarnaast werden gesprekken gevoerd met directies, administraties van scholen en personeelsleden van AgODi.

1.3 Het onderzoek van de KU Leuven

Het onderzoek van de KU Leuven beschrijft en evalueert de praktijk van de verdeling en de aanwending van de werkingsmiddelen aan en door de scholen. In dit onderzoek gaat veel aandacht naar de mate waarin schoolbesturen de door de individuele scholen gegenereerde

¹ Verslag van het Rekenhof over werkingsbudgetten voor het gewoon basis- en secundair onderwijs van het Rekenhof, *Parl. St.*, VI. Parl. 37-F (2014-2015) nr. 1, 25 juni 2015.

² Groenez, S., Juchtmans, G., Smet, M. & Stevens, C. (2015). *Analyse van het nieuwe financieringsmechanisme voor de werkingsmiddelen van scholen. Evaluatie van het Financieringsdecreet van 2008, Eindrapport en beleidssamenvatting*. Leuven: KULeuven.

werkingsmiddelen effectief doorstorten en op welke manier deze werkingmiddelen binnen de scholen concreet besteed worden. Het onderzoek gaat over vier onderzoeksthema's:

- 1 de wisselwerking tussen de (verhoogde) werkingmiddelen en ander financieringsbronnen van de scholen;
- 2 de besteding van de werkingmiddelen in de scholen;
- 3 het oordeel van de scholen en schoolbesturen over het nieuw financieringsmechanisme;
- 4 het oordeel van de stakeholders over de besteding van de werkingmiddelen.

De dataverzameling gebeurde op basis van interviews met verschillende stakeholders, een online bevraging van scholen op basis van een gestratificeerde steekproef en een bevraging van gemeentebesturen die onderwijs organiseren.

1.4 ... en het advies van de Vlor

Het verslag van het Rekenhof en het onderzoek van de KU Leuven gaan dus geen van beide rechtstreeks op zoek naar antwoorden op de vragen die de minister nu aan de Vlor stelt. Die komen slechts zijdelings aan bod. Beide instellingen lichtten hun bevindingen toe op de Vlor op 31 augustus 2015. Bij die gelegenheid gingen zij wel dieper in op die vragen.

In dit advies formuleert de Vlor eerst enkele bedenkingen vooraf bij de focus van de vragen van de minister en van de onderzoeken. Pas daarna gaat hij in op de vragen van de minister. Hij put daarbij inspiratie uit het verslag van het Rekenhof en het onderzoek van de KU Leuven.

Tot slot gaat de Vlor in op de andere aanbevelingen van het Rekenhof en van de KU Leuven die hij relevant vindt.

2 Algemene opmerkingen

2.1 De focus van het debat

Het financieringsmechanisme van de werkingmiddelen in het gewoon basis- en secundair onderwijs heeft twee belangrijke doelstellingen:

- 1 gelijke behandeling van elk kind met dezelfde noden en gelijke middelen voor elke school in dezelfde situatie³ en
- 2 gelijke kansen op kwaliteitsonderwijs voor allen⁴

De onderzoeken die voorliggen evalueren alleen de tweede doelstelling. De realisatie van de eerste doelstelling, waarvoor het grootste deelbudget van de werkingmiddelen bedoeld is, komt nauwelijks aan bod in de onderzoeken en al helemaal niet in de vragen die de minister aan de Vlor stelt.

³ Ontwerp van decreet betreffende de werkingbudgetten in het secundair onderwijs en tot wijziging van het decreet Basisonderwijs van 25 februari 1997 wat de werkingbudgetten betreft. Parl. St. **1667** (2007-2008) – Nr. 1. Memorie van toelichting, p. 4.

⁴ Ontwerp van decreet betreffende de werkingbudgetten in het secundair onderwijs en tot wijziging van het decreet Basisonderwijs van 25 februari 1997 wat de werkingbudgetten betreft. Parl. St. **1667** (2007-2008) – Nr. 1. Memorie van toelichting, p. 8.

De Vlor betreurt dat de onderzoeken zich vooral focussen op de berekening, de toekenning en de besteding van de werkingsmiddelen op basis van leerlingenkenmerken en dat de vragen van de minister alleen betrekking hebben op de werkingsmiddelen op basis van leerlingenkenmerken. In de beleidsnota onderwijs⁵ staat de evaluatie van de werkingsmiddelen in het leerplichtonderwijs bij de strategische doelstelling 'Onderwijsinstellingen versterken'. Dat is volgens de Vlor terecht. In de beleidsnota kondigde de minister trouwens aan dat zij hierover in overleg zou treden met de onderwijsactoren. De adviesvraag die de minister nu aan de Vlor stelt, gaat maar over één aspect van die evaluatie.

In zijn advies over het programmadecreet bij de tweede begrotingsaanpassing 2014 en de begrotingsopmaak 2015⁶ gaf de Vlor al aan dat het basis- en het secundair onderwijs al op het einde van hun draagkracht zitten. Hij vroeg toen aan de overheid om de lopende wetenschappelijke onderzoeken over basisfinanciering af te wachten. De onderzoeken die nu voorliggen, voldoen niet aan die verwachting. Zij zeggen niets over de basisfinanciering aan werkingsmiddelen die scholen nodig hebben om kwaliteitsvol onderwijs te organiseren. In zijn advies over de beleidsnota 2014-2019⁷ herhaalt de Vlor zijn vraag naar een onderzoek naar de reële kostprijs voor scholen om een leerling kwaliteitsvol onderwijs te geven en welke werkingsmiddelen daarvoor nodig zijn. De Vlor herhaalt hier die vraag opnieuw.

De Vlor vraagt aan de minister om de discussie over de evaluatie van het financieringssysteem voor de werkingsmiddelen in het gewoon basis- en secundair onderwijs te verbreden. Hij wil een debat over de basisfinanciering die een school nodig heeft om goed onderwijs te organiseren, over de realisatie van de eerste doelstelling van het financieringssysteem: de gelijke behandeling van elk kind met dezelfde noden.

2.2 Samenhang tussen basisfinanciering en de aanwending van de werkingsmiddelen op basis van leerlingenkenmerken

Zowel het rapport van het Rekenhof als het onderzoek van de KU Leuven geven aan dat de werkingsmiddelen op basis van leerlingenkenmerken niet altijd gebruikt worden waarvoor ze bedoeld zijn. Eén van de redenen daarvan is dat het bedrag van de basisfinanciering niet volstaat om op een ordentelijke manier een school te organiseren.⁸

2.3 Samenhang tussen middelen voor infrastructuur en de aanwending van de werkingsmiddelen op basis van leerlingenkenmerken

Er is niet alleen een probleem met de basisfinanciering voor werking. Sommige scholen zijn zo slecht gehuisvest of hebben zoveel plaats tekort dat zij niet anders kunnen dan een deel van hun werkingsmiddelen, ook van dat deel dat zij ontvangen op basis van leerlingenkenmerken, te besteden aan dringende noden op het vlak van infrastructuur of opzij te zetten om op termijn te

⁵ Beleidsnota onderwijs 2014-2019, p. 42.

⁶ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies bij het programma decreet bij het programmadecreet bij de tweede begrotingsaanpassing 2014 en de begrotingsopmaak 2015](#), 16 oktober 2014, p. 7.

⁷ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over de beleidsnota Onderwijs 2014-2019](#), 27 november 2014, p. 26.

⁸ Zie ook .2.1

investeren in infrastructuur. De overheid moet er voor zorgen dat er voldoende middelen zijn voor infrastructuur.⁹ Scholen moeten de werkingsmiddelen op basis van leerlingenkenmerken kunnen gebruiken om de onderwijskwaliteit voor alle leerlingen te ondersteunen en niet voor infrastructuur.

2.4 Bedenkingen bij de onderzoeken

De Vlor betreurt dat de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek van de KU Leuven grotendeels gebaseerd zijn op percepties van stakeholders, terwijl het onderwerp van dit onderzoek zich toch op zijn minst gedeeltelijk leent voor een analyse op basis van cijfers. De Vlor vindt het problematisch om beleidsaanbevelingen vooral te baseren op percepties.

De onderzoekers van de KU Leuven verzamelden alleen data voor het schooljaar 2008-2009, het schooljaar waarin het financieringsdecreet in werking trad. De implementatie van hervormingen heeft vaak enige tijd nodig. Een dataverzameling gespreid over verschillende schooljaren had ook informatie kunnen verschaffen over evoluties. De Vlor vindt dit een gemiste kans.

Ook bij het rapport van het Rekenhof heeft de Vlor bedenkingen. De conclusies van het Rekenhof zijn gebaseerd op een beperkte steekproef van scholen en op een momentopname: de jaarrekeningen van één jaar: 2012.

3 De werkingsbudgetten op basis van leerlingenkenmerken

3.1 De gedeeltelijke verdeling van de werkingsmiddelen op basis van leerlingenkenmerken

3.1.1 Berekening

De Vlor blijft de keuze om een deel van de werkingsbudgetten te berekenen op basis van leerlingenkenmerken steunen. In zijn advies over het voorontwerp van decreet ondersteunde de Vlor het uitgangspunt dat er een relatie moet zijn tussen de financiering van scholen enerzijds en leerlingenkenmerken en schoolkenmerken anderzijds.¹⁰ In de memorie van toelichting bij dat decreet werd dit uitgangspunt uitgebreid onderbouwd met wetenschappelijk onderzoek.¹¹ Bovendien concluderen de onderzoekers van de KU Leuven dat over het algemeen het principe om scholen met meer kansarme leerlingen meer middelen te geven breed gedragen wordt bij alle stakeholders. Meer recent wetenschappelijk onderzoek bevestigt opnieuw dat extra financiële middelen aan scholen met een leerlingenpubliek met meer noden een noodzakelijke, zij het onvoldoende, voorwaarde zijn voor effectief onderwijs.¹² Scholen hebben de bijkomende

⁹ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies ter voorbereiding van het masterplan scholenbouw](#), 23 april 2015.

¹⁰ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over het voorontwerp van decreet betreffende de werkingsbudgetten in het basisonderwijs en de werkingsbudgetten in het secundair onderwijs](#), 14 februari 2008, p. 4.

¹¹ Ontwerp van decreet betreffende de werkingsbudgetten in het secundair onderwijs en tot wijziging van het decreet Basisonderwijs van 25 februari 1997 wat de werkingsbudgetten betreft. Parl. St. **1667** (2007-2008) – Nr. 1. Memorie van toelichting, p. 11-38.

¹² Bellens, K., Van Landeghem, G. & De Fraine, B. (2012). *Review naar indicatoren voor het maximaliseren van leerprestaties, leerwinst en welbevinden op basisscholen. Beleidssamenvatting*. Leuven: centrum voor Onderwijseffectiviteit en –Evaluatie, p. 8. Geraadpleegd op 14 september 2015, via <http://www.ond.vlaanderen.be/obpwo/kijker/Onderzoeken/ReviewIndicatoren/Beleidssamenvatting.pdf>.

middelen die ze krijgen op basis van leerlingenkenmerken nodig om gedifferentieerd te kunnen inspelen op de ongelijke startsituatie van hun leerlingen.

Het Rekenhof suggereert om deze middelen te verschuiven naar een uitbreiding van het personeelskader in scholen met veel SES-leerlingen en/of selectiever toe te kennen door ze alleen toe te kennen aan scholen die op basis van leerlingenkenmerken een voldoende groot pakket aan middelen genereren.

De Vlor is geen voorstander van een selectievere toekenning van werkingsmiddelen op basis van leerlingenkenmerken. Ook een klein bedrag aan bijkomende werkingsmiddelen kan voor een school relevant zijn. Het rapport van het Rekenhof geeft zelf aan dat een ondergrens voor een meer selectieve toekenning zeer moeilijk te bepalen is.

Elke leerling die aantikt, telt, zowel voor scholen met weinig SES-leerlingen als voor scholen met juist heel veel SES-leerlingen. Elke verantwoordelijkheid die scholen opnemen ten aanzien van SES-leerlingen moet gehonoreerd worden, zowel voor scholen met heel weinig SES-leerlingen als voor scholen met veel SES-leerlingen. De Vlor vraagt aan de overheid om te onderzoeken of de argumenten die ze bij de opstelling van het decreet gebruikte om de aftopping van de middelen voor scholen met heel veel SES-leerlingen te motiveren, nu nog gelden.

Het Rekenhof suggereert om te overwegen om met de middelen die nu besteed worden aan werkingsmiddelen op basis van SES-kenmerken de middelen voor personeelsomkadering te vergroten. De Vlor vindt dat scholen deze werkingsmiddelen moeten kunnen besteden aan personeelsomkadering, indien daar lokaal vraag naar is. Wat de regelgeving trouwens nu al toelaat. Elke school moet op basis van haar beleidsvoerend vermogen de werkingsmiddelen op basis van leerlingenkenmerken vrij kunnen aanwenden om tegemoet te komen aan specifieke noden. Een structurele omzetting van de werkingsmiddelen op basis van leerlingenkenmerken naar omkadering wijst de Vlor echter af.

3.1.2 Toekenning

In beginsel moeten de werkingsmiddelen op basis van leerlingenkenmerken terecht komen in de school die ze genereert.

De werkingsmiddelen, ook de werkingsmiddelen op basis van leerlingenkenmerken, worden toegekend aan het schoolbestuur of de scholengroep. Uit het rapport van het Rekenhof blijkt dat niet in alle schoolbesturen of scholengroepen die werkingsmiddelen ook gebruikt kunnen worden door de school die de werkingsmiddelen op basis van leerlingenkenmerken genereert. De directies van de scholen zouden ook niet altijd weten welk bedrag aan werkingsmiddelen zij ontvangen op basis van leerlingenkenmerken. De Vlor verbaast zich over deze laatste vaststelling. Uit de dienstbrief die elke school van de overheid krijgt, blijkt althans duidelijk hoeveel werkingsmiddelen ze genereert op basis van leerlingenkenmerken. Alle directies moeten ook weten welk bedrag aan werkingsmiddelen op basis van leerlingenkenmerken zij ontvangen van hun schoolbestuur. De schoolbesturen moeten transparant communiceren over hun financieel beleid, dit beleid helder motiveren ten aanzien van de directies van hun scholen en, waar dit invloed heeft op het personeel, hierover onderhandelen met de personeelsvertegenwoordiging.

3.1.3 De leerlingenkenmerken

Er is ruimte voor discussie over het aantal indicatoren en over de manier waarop bepaald wordt of een leerling al dan niet aantikt op een indicator, maar alleen op basis van objectieve gegevens. De voorliggende onderzoeken leveren die objectieve gegevens niet. De indicatoren die vandaag gebruikt worden, blijven relevant. De wetenschappelijke onderbouwing van de vier indicatoren in de memorie van toelichting bij het decreet van 2008 werd nog niet tegengesproken.¹³ Recent wetenschappelijk onderzoek bevestigt het verband tussen vroegtijdig schoolverlaten en leerlingenkenmerken zoals armoede, opleidingsniveau van de ouders en thuistaal.¹⁴

De onderzoeken van het Rekenhof en van de KU Leuven zeggen niets over het gewicht van de verschillende indicatoren bij de berekening van de werkingsbudgetten. De Vlor vraagt een objectivering van het gewicht dat nu toegekend wordt aan de verschillende indicatoren. Hij vraagt aan de overheid om ook te onderzoeken of de toekenning van werkingsmiddelen op basis van leerlingenkenmerken niet beter gebeurt op basis van een puntengewicht per aantikkende leerling, zoals dit nu al gebeurt voor het onderwijsniveau en, voor het secundair onderwijs, voor de onderwijsvorm en het studiegebied.

3.1.3.1 Opleidingsniveau van de moeder en schooltoelage

Het Rekenhof stelt vast dat er een zeer hoge correlatie is tussen het opleidingsniveau van de moeder en het recht op een schooltoelage. Het suggereert om het opleidingsniveau van de moeder niet langer te gebruiken als indicator omdat het vastgesteld wordt op basis van een verklaring op eer en daardoor minder betrouwbaar is.

De Vlor vindt dat de indicator opleidingsniveau van de moeder moet behouden blijven als onafhankelijke indicator. Deze indicator staat voor de socio-culturele dimensie van kansarmoede, terwijl de indicator schooltoelage staat voor de economische dimensie van kansarmoede. Het opleidingsniveau van de moeder is erg bepalend voor het milieu waarin de leerling opgroeit. Het Rekenhof stelt een grote correlatie vast tussen schooltoelage en opleidingsniveau van de moeder, maar heeft niet onderzocht hoe stabiel die correlatie is. Op middellange termijn zal de indicator opleidingsniveau trouwens voor de meeste moeders objectief kunnen vastgesteld worden aan de hand van een databank die de Vlaamse overheid vandaag aanlegt.

3.1.3.2 Thuistaal

De kennis van het Nederlands blijft van cruciaal belang om aan onderwijs te kunnen deelnemen. Veel scholen moeten blijven investeren in de kennis van de onderwijstaal bij kinderen die thuis geen Nederlands spreken. Recent wetenschappelijk onderzoek bevestigt het verband tussen thuistaal en schoolprestaties voor wiskunde en wetenschappen.¹⁵ ¹⁶ Thuistaal blijft dus een

¹³ Ontwerp van decreet betreffende de werkingsbudgetten in het secundair onderwijs en tot wijziging van het decreet Basisonderwijs van 25 februari 1997 wat de werkingsbudgetten betreft. Parl. St. 1667 (2007-2008) – Nr. 1. Memorie van toelichting, p. 11 e.v.

¹⁴ Lavrijsen, J. & Nicaise, I. (2013). *Parental background and early school leaving the impact of the educational and socio-economic context*. Research paper SSL/2013.06/1.1.1. Leuven: Steunpunt SSL. Geraadpleegd op 14 september 2015, via https://steunpuntssl.be/Publicaties/Publicaties_docs/ssl-2013.06-1-1-1-parental-background-and-early-school-leaving.

¹⁵ Bellens, K., Arkens, Th., Van Damme, J. & Gielen, S. (2013). *Sociale ongelijkheid en ongelijkheid op basis van thuistaal inzake wiskundepreraties in het Vlaamse onderwijs: Veranderingen tussen 2003 en 2011 op basis van TIMSS, vierde leerjaar*. Research paper SSL/2013.03/1.1.2. Leuven: Steunpunt SSL. Geraadpleegd op 15 september 2015, via https://steunpuntssl.be/Publicaties/Publicaties_docs/ssl-2013.03-1-1-2-sociale-ongelijkheid-en-ongelijkheid-op-basis-van-thuistaal-inzake-wiskundepreraties.

relevante indicator voor de berekening van de werkingsmiddelen op basis van leerlingenkenmerken, zowel voor wat de kennis van de onderwijstaal betreft als voor het etnisch-cultureel kapitaal van een kind of een jongere. De Vlor wil die indicator behouden, ook al wordt die opgevraagd op basis van een verklaring op eer. Hij blijft wel vragende partij voor een meer objectieve manier om vast te stellen of een leerling al dan niet aantikt op deze indicator. Hij vraagt aan de overheid om te onderzoeken hoe deze indicator op een meer betrouwbare manier kan geregistreerd worden en na te gaan hoe het verschil in aantal leerlingen die aantikken op deze indicator tussen basisonderwijs en secundair onderwijs kan verklaard worden.

3.1.3.3 Buurt

De indicator buurt is een erg wispelturige indicator, maar heeft wel het voordeel dat hij objectief vast te stellen is. De Vlor vraagt zich af of het niet mogelijk is de indicator buurt op een meer stabiele manier te berekenen. Wouters en Groenez concluderen trouwens in hun analyse van de evolutie van de woonsegregatie in Vlaanderen¹⁷ dat er weliswaar een sterke link is tussen woonsegregatie en schoolsegregatie en dat de woonsegregatie bijna overal toeneemt, maar dat de statistische sectoren te klein zijn voor een goede analyse van de samenhang tussen woonsegregatie en schoolsegregatie. De onderzoekers bevelen aan om de onderwijszone dan als analyse-eenheid te gebruiken. Volgens de Vlor is deze omschrijving dan weer te groot en demografisch te weinig homogeen. De Vlor vraagt aan de overheid om op basis van verder onderzoek na te gaan welke analyse-eenheid sociodemografisch voldoende homogeen is om de indicator buurt stabiel te maken.¹⁸

¹⁶ Bellens, K., Arkens, Th., Van Damme, J. & Gielen, S. (2013). *Sociale ongelijkheid en ongelijkheid op basis van thuistaal inzake wetenschapsprestaties in het Vlaamse onderwijs: Veranderingen tussen 2003 en 2011 op basis van TIMSS, vierde leerjaar. Research paper SSL/2013.02/1.1.2*. Leuven: Steunpunt SSL. Geraadpleegd op 14 september 2015, via https://steunpuntssl.be/Publicaties/Publicaties_docs/ssl-2013.02-1-1-2-sociale-ongelijkheid-en-ongelijkheid-op-basis-van-thuistaal-inzake-wetenschapsprestaties.

¹⁷ Wouters, Th. & Groenez, S. (2015). *Woonsegregatie in Vlaanderen en Brussel. Een analyse voor de schooljaren 2001-2002 tot 2012-2013, Research paper SSL/2014.21/2.2.1*. Leuven: Steunpunt SSL. Geraadpleegd op 14 september 2015, via https://steunpuntssl.be/Publicaties/Publicaties_docs/ssl-2014.21-2-2-1-woonsegregatie-in-vlaanderen-en-brussel.

¹⁸ De Algemene Raad stemde over deze paragraaf. 17 leden stemden vóór, 5 leden stemden tegen en 1 lid onthield zich bij de stemming. Katholiek Onderwijs Vlaanderen, OKO en VCOV dienden volgend minderheidstandpunt in:

“Het Katholiek Onderwijs Vlaanderen, OKO en VCOV vragen om de werkingsbudgetten van het kleuteronderwijs te verhogen omdat verschillende wetenschappelijke onderzoeken uitwijzen dat maximale kleuterparticipatie een belangrijke factor is voor de onderwijskansen van kinderen. Maximale kleuterparticipatie verkleint het risico op achterstand en de achterstand zelf in de leerloopbaan. Deze vraag volgt ook de aanbeveling van het Rekenhof om de verhouding tussen de werkingsbudgetten voor het kleuteronderwijs en de werkingsbudgetten voor het lager onderwijs aan te passen omwille van het beperkte verschil in de werkelijke kosten.

Katholiek Onderwijs Vlaanderen, OKO en VCOV stellen voor om de verhoging van de financiering van het kleuteronderwijs te financieren door in het basisonderwijs de indicator ‘buurt’ te schrappen. Zij vragen de schrapping omdat:

- de toekenning niet transparant is en in de onderzoeken de indicator ‘wispelturig’ wordt genoemd;
- hij niet gebruikt wordt bij de toekenning van omkadering op basis van leerlingenkenmerken;
- hij erg zwaar weegt in het basisonderwijs;
- hetzelfde kind zonder dat het verhuist het ene jaar wel en het andere jaar niet aantikt, waardoor scholen nog moeilijk kunnen voorspellen hoeveel werkingsmiddelen ze zullen genereren. Dit geldt vooral voor buurtscholen in het basisonderwijs die kinderen inschrijven uit de buurt. Brede buurtscholen kunnen een hefboom zijn voor gelijke onderwijskansen.

In 2014 bedroeg het verschil ongeveer 223 euro per kleuter per schooljaar. Het gebruik van de indicator ‘buurt’ zou het verschil verminderen met 60 euro en verkleinen tot 163 euro.

Katholiek Onderwijs Vlaanderen, OKO en VCOV zijn voorstander van een éénduidige korf van indicatoren over de

3.1.4 De bandbreedte

De bandbreedtes voor leerlingenkenmerken werden nooit onderbouwd. Een appreciatie van die bandbreedtes is echter onlosmakelijk verbonden met de vraag of scholen over voldoende basisfinanciering beschikken. Ook dit werd nooit onderzocht. Zolang er geen objectieve gegevens zijn over wat een school nodig heeft aan basisfinanciering en bijkomende financiering op basis van leerlingenkenmerken, is het onmogelijk om aanbevelingen te doen over de gehanteerde bandbreedtes voor leerlingenkenmerken.

Het decreet over de werkingsmiddelen bevatte een groeipad voor de bandbreedtes voor de toekenning van werkingsmiddelen op basis van leerlingenkenmerken. De overheid heeft bij opeenvolgende besparingsrondes de decretale bepalingen over dit groeipad aangepast. De Vlor vraagt aan de overheid om het decreet op dit punt uit te voeren.

De Vlor vindt het problematisch dat de bandbreedte niet armoedegevoelig is, ze blijft gelijk ook al stijgt de armoede in Vlaanderen. Als over heel Vlaanderen meer kinderen aantikken op de SES-indicatoren, wordt het bedrag per leerling die aantikt op de SES-indicatoren kleiner.¹⁹

3.2 Kleuring bij de besteding van de middelen

De Vlor pleit voor meer transparantie bij de schoolbesturen bij de verdeling van de werkingsmiddelen tussen haar scholen. De middelen op basis van de leerlingenkenmerken moeten kunnen gebruikt worden door de school die ze genereert. Die school moet deze middelen vrij kunnen aanwenden in functie van haar noden. De Vlor aanvaardt dat scholen achteraf een zekere verantwoording moeten afleggen over het gebruik van die werkingsmiddelen.

3.2.1 Transparantie

Elke school die werkingsmiddelen genereert op basis van leerlingenkenmerken, moet die werkingsmiddelen ook effectief kunnen gebruiken voor haar gelijke onderwijskansenbeleid. Op het ogenblik dat het schoolbestuur een bedrag aan werkingsmiddelen toewijst aan een school, moet de school weten welk deel van dat bedrag zij gegenereerd heeft op basis van de kenmerken van haar leerlingen. Op dit vlak vraagt de Vlor veel meer transparantie vanwege de schoolbesturen.²⁰ Deze transparantie is een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde opdat scholen de middelen die zij genereren op basis van de SES-kenmerken van hun leerlingen zouden kunnen aanwenden voor meer gelijke onderwijskansen.

3.2.2 Besteding: een kwestie van beleidsvoerend vermogen

Elke school die werkingsmiddelen krijgt op basis van leerlingenkenmerken moet deze werkingsmiddelen autonoom kunnen besteden. Zij moet de vrijheid hebben om hiermee in te spelen op haar lokale context. Bijkomende middelen zijn een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde voor effectief onderwijs. Ze leveren een bijdrage tot effectief onderwijs indien zij

niveaus heen (basis- en secundair onderwijs) en over de middelen heen (werkingsmiddelen en personeelsomkadering)."

¹⁹ ACOD en OKO dienden op dit punt een minderheidsstandpunt in:

"ACOD en OKO vragen een open-end financiering voor de werkingsmiddelen op basis van leerlingenkenmerken. Dit maakt de discussie over de bandbreedte overbodig."

²⁰ Zie ook 3.1.2

ingezet worden voor de juiste en meest prioritaire doelen.²¹ Die juiste keuzes maken vraagt van elke school voldoende beleidsvoerend vermogen om een samenhangende visie te ontwikkelen op wat voor haar leerlingen goed onderwijs is.

Het is niet de taak van de overheid maar van de pedagogische begeleidingsdiensten om dit beleidsvoerend vermogen te ondersteunen. Ook onderwijsonderzoek kan daarin een belangrijke rol spelen.

Indien uit de analyse van de school blijkt dat zij de onderwijskansen van sommige leerlingen kan verbeteren met tussenkomsten die aanleunen bij wat het Rekenhof noemt 'armoedebestrijding', dan kan zij volgens de Vlor hiervoor haar werkingsmiddelen op basis van leerlingenkenmerken aanspreken. In beginsel klopt het dat dit niet de taak is van de school, maar van andere beleidsdomeinen. Maar een school moet in acute omstandigheden kunnen handelen als een kind niet tot leren komt omdat bijvoorbeeld sommige basisbehoeften niet voldaan zijn. Ook het bedrag waarover steden en gemeenten beschikken voor flankerend onderwijsbeleid is veel te klein om, zoals het Rekenhof suggereert, hier de noden te lenigen.

3.2.3 Verantwoording

De overheid kan wel een verantwoording vragen van het gebruik van die middelen door de scholen. Elke school moet kunnen aantonen dat zij met de werkingsmiddelen op basis van leerlingenkenmerken werkt aan de realisatie van haar visie op gelijke onderwijskansen. Deze aantoonbare inspanningsverplichting mag niet leiden tot planlast. De Vlor vraagt aan de overheid om te onderzoeken hoe die verantwoordingsplicht kan gerealiseerd worden.

De verantwoording die scholen moeten afleggen mag nooit gaan over de achterliggende visie. Scholen moeten wel kunnen aantonen dat zij een visie hebben op gelijke onderwijskansen en wat zij op schoolniveau of op leerlingenniveau gedaan hebben om meer gelijke onderwijskansen te realiseren.

3.3 De meting van effecten

De Vlor deelt de bekommernis van de minister dat de meting van de effecten van het gevoerde beleid moet gebeuren in functie van de verbetering van de onderwijskwaliteit van elk kind. Effectmeting moet ondersteuning bieden aan het beleidsvoerend vermogen van de scholen.

De ontwikkelingen op het vlak van een informatierijke omgeving van scholen waarbij de overheid aan de scholen data ter beschikking stelt waaruit scholen informatie kunnen putten over de kwaliteit van hun onderwijs, gaan hier in de goede richting. Deze informatie moet betekenisvolle context-, input-, proces- en outputgegevens omvatten die gedocumenteerd zijn, doelgericht zijn,

²¹ Bellens, K., Van Landeghem, G. & De Fraine, B. (2012). *Review naar indicatoren voor het maximaliseren van leerprestaties, leerwinst en welbevinden op basisscholen. Beleidssamenvatting*. Leuven: centrum voor Onderwijseffectiviteit en -Evaluatie, p. 8. Geraadpleegd op 14 september 2015, via <http://www.ond.vlaanderen.be/obpwo/kijker/Onderzoeken/ReviewIndicatoren/Beleidssamenvatting.pdf>.

systematisch verzameld werden en die de gebruikers kunnen relateren aan de kernprocessen van hun school.²²

Uit die data kunnen scholen leren wat werkt en wat niet werkt in een bepaalde context en kunnen zij hun beleid documenteren op basis van correcte en wetenschappelijk onderbouwde gegevens. Van Gasse en Van Hoof pleiten op basis van onderzoek om op deze weg verder te gaan en scholen zowel vanuit de overheid als vanuit de pedagogische begeleidingsdiensten te blijven ondersteunen in het gebruik van dergelijke data om hun beleid te documenteren.²³

Bij de meting van de effecten van het gevoerde beleid is het evenwel onmogelijk om het effect van de werkmiddelen te isoleren van het effect van andere maatregelen zoals de omkadering op basis van leerlingenkenmerken in het basisonderwijs en het GOK-beleid in het secundair onderwijs. De effecten zullen ook altijd vertekend worden door de effecten van eventuele tekorten in de basisfinanciering of noden op het vlak van infrastructuur.

Outputgegevens die, mits uitzuivering voor de instromers op basis van het M-decreet, voor de ontwikkeling van een gelijke onderwijskansenbeleid interessant zijn, zijn onder meer:

- de evolutie van het aantal leerlingen dat doorstroomt op leeftijd;
- de evolutie van het aantal leerlingen dat op leeftijd met succes het basisonderwijs of het secundair onderwijs afrondt;
- de evolutie in de mate waarin leerlingen attesten en getuigschriften behalen;
- de evolutie in het aantal leerlingen dat vroegtijdig de school verlaat;
- de evolutie in de mate waarin SES-leerlingen de eindtermen realiseren.

4 Over de andere aanbevelingen

4.1 Verantwoording tegenover betrokkenen

Alle stakeholders bij het lokale schoolgebeuren hebben het recht om te weten waarvoor de school de middelen die zij van de overheid ontvangt om onderwijs te verstrekken, aanwendt. Daarom steunt de Vlor de aanbeveling zowel van het Rekenhof als van de onderzoekers van de KU Leuven om op lokaal vlak de schoolraden inzage te geven in de begroting en in de resultaatrekening van de school. In die schoolraad zetelen immers de vertegenwoordigers van alle stakeholders bij het lokale schoolgebeuren. Ook de personeelsgeleding moet hierbij betrokken worden.

4.2 Kleuteronderwijs en lager onderwijs

Het Rekenhof beveelt aan om de verhouding tussen de werkingsbudgetten voor het kleuteronderwijs en de werkingsbudgetten voor het lager onderwijs aan te passen omwille van

²² Van Gasse, R. & Vanhoof, J. (2014). *Informatiegebruik door schoolleiders en leerkrachten*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen. p. 4. Geraadpleegd op 14 september 2015, via http://www.ond.vlaanderen.be/obpwo/projecten/2011/11.04/beleidssamenvatting_11.04.pdf.

²³ Van Gasse, R. & Vanhoof, J. (2014). *Informatiegebruik door schoolleiders en leerkrachten*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen, p. 26-27. Geraadpleegd op 14 september 2015, via http://www.ond.vlaanderen.be/obpwo/projecten/2011/11.04/beleidssamenvatting_11.04.pdf.

het beperkte verschil in de werkelijke kosten. De Vlor ondersteunt deze aanbeveling en vraagt om de werkingsbudgetten voor het kleuteronderwijs te verhogen. Kleuterparticipatie is erg belangrijk voor de onderwijskansen van kinderen.

4.3 Werkingsmiddelen en studierichtingen in het secundair onderwijs

Alle leerlingen in het secundair onderwijs krijgen een puntengewicht op basis van de graad, de onderwijsvorm en het studiegebied waarin zij zitten. Bij een modernisering van het secundair onderwijs zal dit puntengewicht moeten aangepast worden aan de nieuwe situatie. De Vlor vraagt om bij die gelegenheid op basis van onderzoek de toekenning van die puntengewichten te doen aansluiten bij de reële kosten die een school moet maken om een studierichting op een kwaliteitsvolle manier aan te bieden.

4.4 Schoolkosten in het secundair onderwijs

De onderzoekers van de KU Leuven vragen om het debat over de maximumfactuur in het secundair onderwijs te openen. Uiteraard is er een relatie tussen de nood aan werkingsbudgetten voor scholen en de schoolkosten voor de ouders. De Vlor wil beslist deelnemen aan een debat over de verdere invulling en uitwerking van de schoolkostenbeheersing in het secundair onderwijs, maar wil hier niet vooruitlopen op de resultaten van dit debat door nu al de uitkomst van dit debat vast te leggen en te vragen naar een maximumfactuur in het secundair onderwijs.

4.5 Middelen voor neutraal onderwijs

De Vlor stelt vast dat er een discussie is tussen het Rekenhof en het GO! over de besteding van de middelen voor neutraal onderwijs. De Vlor vraagt dit uit te klaren.

4.6 Het objectieve verschil levensbeschouwing

In één van hun aanbevelingen schrijven de onderzoekers van de KU Leuven dat er nood is aan een debat over het objectieve verschil levensbeschouwing, terwijl uit hun onderzoek blijkt dat de organisatie van meerdere levensbeschouwelijke vakken wel degelijk een meerkost voor gevolg heeft en dat deze meerkost groter is in scholen die meer dan 2 levensbeschouwelijke vakken aanbieden en in basisscholen. De Vlor vraagt zich af waarover dit debat dan moet gaan. De onderzoekers bewijzen immers zelf dat er een meerkost is en dus een objectief verschil.

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Harry Martens
voorzitter