Vlaams Parlement

37-F (2014-2015) – Nr. 2
ingediend op 22 september 2015 (2014-2015)

Verslag

namens de Commissie voor Onderwijs
uitgebracht door Jenne De Potter

over het verslag

van het Rekenhof

over werkingsbudgetten voor het gewoon basis- en secundair onderwijs

verzendcode: OND

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: mevrouw Kathleen Helsen.

Vaste leden:

mevrouw Vera Celis, de heer Koen Daniëls, de dames Ingeborg De Meulemeester, Kathleen Krekels, de heer Kris Van Dijck, mevrouw Miranda Van Eetvelde;

de heren Jos De Meyer, Jenne De Potter, Jan Durnez, mevrouw Kathleen Helsen;

mevrouw Ann Brusseel, de heer Jo De Ro;

de dames Caroline Gennez, Tine Soens;

mevrouw Elisabeth Meuleman.

Plaatsvervangers:

de heer Peter Persyn, mevrouw Grete Remen, de heren Axel Ronse, Willy Segers, de dames Ann Soete, Manuela Van Werde;

de dames Caroline Bastiaens, Sabine de Bethune, Vera Jans, Katrien Schryvers;

de heren Jean-Jacques De Gucht, Francesco Vanderjeugd;

de dames Ingrid Lieten, Katia Segers;

mevrouw Elke Van den Brandt.

Toegevoegde leden:

mevrouw Barbara Bonte.

Documenten in het dossier:
37-F (2014-2015) – Nr. 1: Verslag van het Rekenhof

INHOUD

1. Toelichting bij het verslag van het Rekenhof 4
1.1. Toekenning van de werkingsbudgetten..... 4
1.2. Toezicht op de aanwending van de budgetten 5
1.3. Aanwending en doelstellingen..... 6
2. Toelichting bij het onderzoek 'De evaluatie van het nieuwe financierings-systeem in het leerplichtonderwijs'..... 8
2.1. Doelstellingen/onderzoeksvragen en methodologie 8
2.2. Resultaten 9
3. Reactie van Hilde Crevits, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Onderwijs 15
4. Opmerkingen van de leden..... 17
4.1. Tussenkomst van Caroline Gennez 17
4.2. Tussenkomst van Koen Daniëls 20
4.3. Tussenkomst van Elisabeth Meuleman 22
4.4. Tussenkomst van Jo De Ro 23
4.5. Tussenkomst van Ann Brusseel 26
4.6. Tussenkomst van Kathleen Krekels 26
4.7. Tussenkomst van Jos De Meyer..... 27
4.8. Tussenkomst van Jan Durnez..... 28
5. Antwoorden van het Rekenhof 29
6. Antwoorden van de KU Leuven/HIVA 31
7. Antwoorden van de minister en replieken..... 33
Gebruikte afkortingen 38
Bijlagen: zie dossierpagina op www.vlaamsparlement.be
Bijlage 1: Presentatie Rekenhof
Bijlage 2: Presentatie KU Leuven/HIVA
Bijlage 3: Tabellen inzet van werkingsmiddelen voor personeel in het gewoon basisonderwijs
Bijlage 4: Tabellen werkingsmiddelen centrumsteden gewoon basisonderwijs en secundair onderwijs (budget 2014) in geval bandbreedte op 0

De Commissie voor Onderwijs besprak op 25 juni 2015 het verslag van het Rekenhof over de werkingsbudgetten voor het gewoon basis- en secundair onderwijs en het onderzoeksrapport 'De evaluatie van het nieuwe financieringssysteem in het leerplichtonderwijs' (KU Leuven/HIVA).

De sprekers maakten bij hun uiteenzetting gebruik van een powerpointpresentatie. Minister Hilde Crevits verspreidde enkele tabellen. Deze informatie is terug te vinden op de dossierpagina van dit document op www.vlaamsparlement.be.

1. Toelichting bij het verslag van het Rekenhof

Adri De Brabandere, eerste auditeur-revisor van het Rekenhof, stelt dat het rapport van drie onderzoeksvragen is uitgegaan. De eerste vraag gaat over de toekenning van de werkingsbudgetten, de tweede over het toezicht op de aanwending van de budgetten en de derde vraag over de aanwending zelf in de scholen in relatie tot de beleidsdoelstellingen.

1.1. Toekenning van de werkingsbudgetten

De toekenning van de werkingsbudgetten gebeurt in drie stappen. Eerst worden globale werkingsbudgetten vastgesteld. Daarbinnen worden deelbudgetten bepaald en vervolgens worden de werkingsbudgetten per school berekend en toegekend. De globale onderwijsbudgetten worden per onderwijsniveau bepaald. Er is een globaal werkingsbudget voor het basisonderwijs en een voor het secundair onderwijs. Het rapport heeft uitsluitend betrekking op het gewoon onderwijs.

Er wordt vanuit de kredieten van het voorgaande jaar vertrokken. Die worden aangepast aan de evolutie van de prijzen en het aantal leerlingpunten. Er wordt ook rekening gehouden met de afvloei van bepaalde personeelscategorieën. Zo kwam men voor het schooljaar 2013-2014 tot een globaal werkingsbudget van bijna 450 miljoen euro voor het basisonderwijs en 423 miljoen euro voor het secundair onderwijs.

Van het globale werkingsbudget worden twee deelbudgetten voorafgenomen. Het eerste is voor neutraal onderwijs en is bestemd voor het gemeenschapsonderwijs omdat dat de vrije keuze moet garanderen. Een tweede is voor het officieel onderwijs. Dit is het gemeenschaps- en het officieel gesubsidieerd onderwijs samen. Ze zijn verplicht de verschillende godsdiensten en niet-confessionele zedenleer aan te bieden.

Van het resterende bedrag wordt een percentage voor vier sociaaleconomische leerlingenkenmerken uitgetrokken. Er zijn bijgevolg vier deelbudgetten voor de leerlingenkenmerken (het opleidingsniveau moeder, schooltoelage, thuistaal en buurt). Met die gedifferentieerde financiering wil de overheid extra middelen toekennen aan de scholen met veel leerlingen met een zwakke socio-economische achtergrond of status (SES-leerlingen).

Tot slot is er het deelbudget schoolkenmerken. Dat is het omvangrijkste en gaat over de verschillen tussen de onderwijsniveaus, -vormen en studierichtingen.

Voor het schooljaar 2013-2014 resulteren alle deelbudgetten samen in een gemiddeld werkingsbudget per leerling van 682 euro in het basisonderwijs. De verschillen tussen de scholen zijn groot. In het secundair onderwijs bedraagt het gemiddelde werkingsbudget per leerling 300 euro meer dan in het basisonderwijs. Daar zijn de verschillen tussen de scholen ook groot. De school met het laagste werkingsbudget per leerling ontvangt minder dan de helft per leerling dan de school met het hoogste werkingsbudget per leerling. Dit is ook zo in het basisonderwijs.

Adri De Brabandere bespreekt vervolgens het aandeel van de SES-middelen in het totaal van de werkingsmiddelen voor het basis- en het secundair onderwijs (zie slide 9 en 10). De scholen zijn gegroepeerd per grootte van het werkingsbudget. Het aandeel van de SES-middelen bedraagt in het secundair onderwijs ongeveer 10 percent. In het basisonderwijs is dat meer dan 13 percent. Die percentages neigen naar de bandbreedte. De bandbreedte is het percentage dat uitgetrokken wordt uit het globale werkingsbudget voor de samenstelling van die deelbudgetten voor de leerlingenkenmerken.

De grafieken op de slides 11 en 12 tonen de spreiding van de SES-middelen over de scholen. Op de X-as staan de meer dan 2300 basisscholen gerangschikt volgens grootte van SES-budget. Links onderaan staan de scholen met het laagste werkingsbudget per leerling. Ze ontvangen iets meer dan vijf euro per leerling aan SES-middelen. Rechts staat de school met het hoogste SES-budget per leerling, 310 euro per leerling. Die curve stijgt geleidelijk. Er is een versnelling in de stijging na twee derde van de scholen. Er zijn dus geen twee duidelijk te onderscheiden groepen. In het secundair onderwijs is het beeld hetzelfde. De versnelling in de stijging is er iets later in de curve, namelijk pas na drie vierde van de scholen. Het laagste SES-budget per leerling is iets minder dan 15 euro. Het hoogste is 298 euro.

Adri De Brabandere toont de evolutie van de totale werkingsbudgetten over de verschillende schooljaren (slide 13 en 14). Op de X-as staan de meer dan 2300 scholen van het basisonderwijs volgens af- en toename. Die af- en toename is zeer beperkt. Per leerling gaat het hooguit om enkele percenten. Er zijn enkele scholen die naar een toe- of afname van 10 percent neigen. In het secundair onderwijs hebben bijna alle scholen een toename gekend van het werkingsbudget per leerling.

Hij concludeert dat het om een complexe regeling gaat. De administratie slaagt er echter in om de budgetten correct te berekenen. Ze maakt wel niet alle berekeningselementen bekend. Twee SES-kenmerken (thuistaal en opleidingsniveau moeder) zijn niet volledig betrouwbaar omdat ze gebaseerd zijn op de verklaring op eer van de ouders. De berekeningen blijken voldoende stabiel te zijn. De status van de buurt is echter een onzekere factor. Door de stabiliteit kunnen de scholen een ruwe raming maken van de te verwachten werkingsbudgetten op basis van het aantal leerlingen. De hoogte van het budget per leerling verschilt erg van school tot school. Dit komt door de school- en leerlingenkenmerken.

Het Rekenhof beveelt een vereenvoudiging van de financieringsregeling aan. Vooral de vaststelling van de globale budgetten is erg complex. De berekening van de geldwaarde per leerling of per punt is niet eenvoudig. De berekening van het SES-kenmerk buurt is weinig transparant. De scholen hebben geen zicht op het aftoppingsmechanisme voor scholen met extreme waarden. De overheid kan overwegen om alle berekeningselementen openbaar te maken of ze aan de scholen mee te delen. De financieringsregeling zou moeten steunen op betrouwbare leerlingenkenmerken. De leerlingenkenmerken moeten eventueel beperkt worden tot degene die betrouwbaar zijn. De correlaties tussen de verschillende leerlingenkenmerken zijn vrij hoog. Er werd een simulatie gemaakt van het effect van de samenvoeging van een aantal leerlingenkenmerken.

1.2. Toezicht op de aanwending van de budgetten

Het tweede deel gaat over het toezicht op de aanwending van de budgetten. De rekeningen van de scholen en het toezicht zijn verschillend per net. Er zijn de vzw's van de vrij gesubsidieerde scholen die onderworpen zijn aan de vzw-wetgeving. Grote vzw's moeten een dubbele boekhouding voeren, kleine niet. Grote vzw's moeten de rekeningen neerleggen bij de Nationale Bank en eventueel een verslag

van de commissaris toevoegen. De scholen van het officieel gesubsidieerde onderwijs zijn onderworpen aan de toezichtsmechanismen van de gemeenteregelgeving en die van het gemeenschapsonderwijs aan het toezicht zoals geregeld in het bijzonder decreet.

De controles door het Agentschap voor Onderwijsdiensten zijn gericht op de regelmatigheid van de inschrijving of financierbaarheid van de leerlingen. Die zijn goed maar vormen niet het voorwerp van dit rapport. Daarnaast zijn de controles gericht op de aanwending van de budgetten en die zijn erg beperkt. De controle is daar vooral gericht op de zogenaamde gekleurde middelen, bijvoorbeeld voor nascholing. AgODi is niet op dezelfde manier bevoegd voor alle netten.

De onderwijsinspectie kan bepaalde financiële aspecten in haar toezicht opnemen. Uiteraard gaat dat niet om een echte financiële controle. De onderwijsinspectie heeft vooral oog voor de onderwijskwaliteit en -effectiviteit. De vraag rijst of dat niet ook de invalshoek moet zijn bij de financiële controle.

De schoolraden moeten de financiële rapporten niet bespreken en het INR rapporteert in de nationale rekeningen maar beperkt over de scholen van het vrij gesubsidieerd onderwijs. Hun rekeningen worden niet verwerkt door de overheid.

Het Rekenhof pleit niet voor een verzwaring of verstrenging van de controle, maar beveelt wel een bijsturing of heroriëntering aan. AgODi is daar al mee bezig. Het kan steunen op de controlemechanismen die eigen zijn aan de netten. AgODi zou ook een risicoanalyse kunnen toepassen, gesteund op de bevindingen van de andere controle-instanties en de onderwijsinspectie. Als er gebreken zijn in het financieel beheer van een school waardoor de onderwijskwaliteit van de school ernstig in het gedrang dreigt te komen, dan zou de overheid dit moeten kunnen zien en zou dan moeten kunnen optreden.

Voor de risicoanalyse moet AgODi afspraken kunnen maken met de verschillende controle-instanties en met de inspectie. Het zou logisch zijn als AgODi op eenzelfde manier bevoegd zou zijn voor alle netten. Voor de risicoanalyse zou de overheid inzage moeten hebben in de rekeningen. Ze zou de bestaande mogelijkheden daartoe kunnen benutten. Eventueel kan worden overwogen de scholen de rekeningen elektronisch te laten doorsturen. Het is aangewezen dat de overheid de verantwoordingsplicht van de scholen tegenover de direct betrokkenen zoals ouders, personeel enzovoort regelt in bijvoorbeeld de schoolraad. Dat kan complementair zijn aan het toezicht door de overheid.

1.3. Aanwending en doelstellingen

Volgens het decreet Basisonderwijs van 25 februari 1997 had de Vlaamse Regering een methode moeten ontwikkelen om een globaal zicht te krijgen op de besteding van de budgetten in de scholen. Dit is niet gebeurd. Het Rekenhofonderzoek is gebaseerd op 40 interviews met directies en leden van het schoolbestuur. Dit gebeurde aan de hand van de rekeningen. De cijfers zijn indicatief. Het gaat om een steekproef. De rekeningen waren moeilijk te interpreteren. De gesprekken waren nodig. De gesprekken met de directeurs vonden altijd plaats in aanwezigheid van leden van het bestuur of andere personeelsleden. De resultaten werden aan de koepels voorgelegd en vergeleken met globale bestanden om de betrouwbaarheid van de resultaten van de steekproef na te gaan. De preciesheid van de cijfers staat niet helemaal vast, desondanks zijn ze overtuigend en betrouwbaar. Er kunnen betrouwbare conclusies worden getrokken en er zijn duidelijke patronen.

In de tabellen (slide 24) wordt een vergelijking gemaakt tussen de ontvangsten en de uitgaven en tussen de netten. Er moet hier uiterst omzichtig mee worden omgesprongen. In het vrij gesubsidieerd onderwijs bedragen de gemiddelde ontvang-

sten 178 percent van het werkingsbudget. Het werkingsbudget is inbegrepen. In het gemeenschapsonderwijs bedragen die 129 percent. Het werkingsbudget is er hoger dan in het vrij onderwijs. Daardoor is het verschil in euro's kleiner. Dan nog is het verschil aanzienlijk. Met de cijfers van het officieel gesubsidieerd onderwijs moet uiterst omzichtig worden omgegaan. De ontvangsten zijn er het laagst en de uitgaven het grootst. De gemeenten leveren een belangrijke financiële inspanning om het verschil tussen uitgaven en ontvangsten te overbruggen.

De leerlingenbijdragen vormen een belangrijke inkomstenbron (slide 25). In het basisonderwijs liggen die lager dan in het secundair onderwijs. In het basisonderwijs is er namelijk een stringentere regeling rond kostenbeheersing voor de ouders door de maximumfactuur.

De financiële toestand van de scholen van het vrij gesubsidieerd onderwijs is vrij gunstig (slide 26). Het gemiddelde jaarresultaat (jaarsaldo/werkingsuitkering) bedraagt 10 percent. De verschillen tussen de scholen zijn vrij groot. Uit het gecumuleerd resultaat en de geldbeleggingen en liquiditeiten die ongeveer elk 100 percent bedragen, kan worden afgeleid dat de scholen een voorzichtig financieel beleid voeren, vooral met het oog op investeringen in infrastructuur. De kapitaalaflossingen en intresten zitten gemiddeld rond de 16 percent, maar er zijn grote verschillen. Daarin zitten overigens niet alle infrastructuurkosten. Alle infrastructuurkosten samen zitten tussen de 30 en 40 percent. Er zijn scholen waar die nog een stuk hoger liggen.

De financiële toestand van de scholen van het gemeenschapsonderwijs (slide 27) is eveneens vrij gunstig. Het gaat hier om alle scholengroepen. De financiële toestand van de scholen van het officieel gesubsidieerd onderwijs kon niet in beeld worden gebracht omdat die te sterk verweven is met de financiële toestand van de gemeenten.

Wat leert de aanwending over de toekenning van de middelen in verband met de schoolkenmerken (slide 28)? Over het verschil in financiering tussen de onderwijsniveaus kan niet veel worden gezegd. Als schoolbesturen budgetten verschuiven dan is dat altijd in de richting van het basisonderwijs. Dit zou erop kunnen wijzen dat de financiële noden in het basisonderwijs groter zijn dan in het secundair onderwijs. Het financieringsverschil tussen kleuter- en lager onderwijs strookt niet met het reële kostenverschil. Het reële kostenverschil bedraagt hooguit 20 percent van het werkingsbudget. Het verschil in onderwijsvormen en studiegebied is moeilijker te beoordelen door een gebrek aan kostprijsgegevens. Er zijn aanwijzingen dat het kostenverschil zich binnen een vork van 30 percent situeert. Bij het budget van het neutraal onderwijs merkt het Rekenhof op dat de extra middelen niet alleen naar dunbevolkte scholen en studierichtingen gaan, wat nochtans de bedoeling was. Bij het deelbudget voor levensbeschouwelijke vakken is de vaststelling dat het percentage dat uit het globale werkingsbudget wordt uitgetrokken destijds zwak werd onderbouwd.

Wat leert de aanwending over de toekenning van de middelen in verband met de leerlingenkenmerken (slides 29 tot 31)? De eerste vaststelling is dat het aanwendingspatroon van de scholen weinig wordt beïnvloed door de aanwezigheid van SES-leerlingen. Er zijn verschillen in de omvang van de leerlingenbijdragen. In scholen met weinig SES-leerlingen zijn de bijdragen een stuk hoger. De uitgaven voor leerlingenactiviteiten liggen met weinig SES-leerlingen ook een heel stuk hoger. De didactische uitgaven liggen in de drie klassen relatief op hetzelfde peil. In euro's uitgedrukt zijn de verschillen kleiner, maar nog altijd vrij omvangrijk en significant. De didactische uitgaven in euro's liggen in scholen met veel SES-leerlingen hoger, maar het verschil is beperkt.

Uit interviews blijkt dat alleen directeurs van scholen met veel SES-leerlingen duidelijk kunnen aangeven welke extra uitgaven de aanwezigheid van die SES-leerlingen veroorzaakt. Zij investeren extra in ICT-materiaal en SMART-borden en besteden ook meer middelen aan de inrichting, herstelling en verfraaiing van de leslokalen. De kosten leunen vaak aan bij armoedebestrijding zoals het verschaffen van maaltijden, kwijtschelden van onbetaalde facturen of een financiële tegemoetkoming voor extra-muros-activiteiten. De middelen worden weinig gebruikt voor extra pedagogisch personeel of sociale tolken. De aanwezigheid van SES-leerlingen levert op grond van de omkaderingsregelingen al extra personeel op. De bandbreedte van die extra personeelsomkadering op basis van leerlingenkenmerken is kleiner dan die voor werkingsmiddelen. De invloed van dat extra personeel op de kosten is dan ook beperkt, bijvoorbeeld door klassplitsingen. Klassplitsingen kwamen in de interviews zelden naar voor als een factor voor verhoging van de kosten.

Eén van de doelstellingen van de gedifferentieerde financiering was het bevorderen van een goede sociale mix. Die is alleen gestegen voor het kenmerk thuistaal. Voor de andere kenmerken is het aantal scholen met goede sociale mix gedaald.

Het Rekenhof beveelt over de aanwending aan een methode te ontwikkelen en toe te passen om een globaal zicht te krijgen op de besteding van de werkingsbudgetten. Het zal toelaten de leerlingpunten te kunnen evalueren. De overheid kan ook overwegen de verhouding tussen de werkingsbudgetten van het kleuter- en lager onderwijs aan te passen en de spreiding van de middelen voor neutraal onderwijs te herbekijken.

Het gewicht van de leerlingenkenmerken zou met het oog op een effectief gelijkeonderwijskansenbeleid kunnen worden herbekeken. Het Rekenhof is terughoudend over het kleuren van de middelen of het oormerken ervan. Het is ook terughoudend over het verzwaren van de controle. De scholen kunnen meer worden gesensibiliseerd om de middelen effectief in te zetten voor een gelijkeonderwijskansenbeleid door de wijze van toekenning. Als een school een klein budget krijgt van 5 tot 6 euro per leerling, dan verdwijnt dit in het geheel van de uitgaven. Vanaf welk bedrag kan worden verwacht dat er in een school het besef is dat die SES-middelen gepaard moeten gaan met een gelijkeonderwijskansenbeleid? Misschien moeten de middelen selectiever worden toegekend. Er kan ook aan een verschuiving naar middelen voor het personeelskader worden gedacht. Er is een brede consensus dat het inzetten van extra personeel effectiever is dan het verhogen van de financiën. De effectiviteit zou moeten blijken uit de verbetering van de onderwijskansen, een verbetering van de leerprestaties van de leerlingen. Armoedebestrijding is weliswaar niet onbelangrijk en de scholen hebben daar een rol in. De middelen voor armoedebestrijding moeten nu uit het onderwijsbudget komen. Kan bijvoorbeeld het gemeentelijke flankerend onderwijsbeleid daarvoor niet worden gestimuleerd of kan er meer samenwerking met andere instanties worden gestimuleerd? In Vlaanderen is er een kloof tussen de leerprestaties van de socio-economisch zwakke leerlingen en de leerprestaties van socio-economisch sterkere leerlingen. Het doel van het gelijkeonderwijskansenbeleid is die kloof te verkleinen of te dichten.

2. Toelichting bij het onderzoek 'De evaluatie van het nieuwe financieringssysteem in het leerplichtonderwijs'

2.1. Doelstellingen/onderzoeksvragen en methodologie

Mike Smet, docent faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen KU Leuven, verduidelijkt dat de onderzoeksvragen rond vier thema's gebundeld zijn. Het eerste thema gaat over de wisselwerking tussen de verhoogde werkingstoelagen en andere financieringsbronnen van scholen. Het gaat ook over het verdelingsbeleid van de werkingsmiddelen van schoolbesturen over de scholen.

Het tweede thema gaat over het oordeel van scholen en schoolbesturen over het nieuwe financieringsmechanisme. Het derde en vierde thema gaan over de besteding van de werkingsmiddelen binnen scholen en de beoordeling ervan.

Er zijn twee luiken. Het eerste luik is het macro-luik waar op Vlaams niveau alle scholen (inrichtende machten) werden bekeken en wordt nagegaan in welke mate de werkingsmiddelen die inrichtende machten krijgen, geëvolueerd zijn van voor tot na de inwerkingtreding van het nieuwe financieringsmechanisme. Dat gebeurde op basis van administratieve data van basisonderwijs en secundair onderwijs. Er werd gekeken welke factoren 'drivers' zijn voor verschuiving en in welke mate verschuivingen impact hebben op bijvoorbeeld bepaalde inrichtende machten naargelang leerlingenkenmerken en dergelijke. De analyse gebeurde op het niveau van de inrichtende machten omdat het departement Onderwijs en Vorming niet weet hoe middelen over de scholen worden verdeeld.

Het tweede luik handelt over een kwantitatieve en kwalitatieve survey. Een aantal scholen werden bevraagd. Er werden interviews gedaan met stakeholders, directies, besturen, leerkrachten en ouders. De survey werd beperkt gehouden. Er werd niet al te veel naar concrete bedragen gepeild om de samenwerkingsbereidheid niet al te veel te hypothekeren. De vragen die toch naar concrete bedragen peilden, werden zeer gedeeltelijk beantwoord.

Het kwalitatieve onderzoek gebeurde bij 20 scholen waarvan een derde uit het basisonderwijs en twee derde uit het secundair onderwijs. Er werden diepte-interviews gehouden met stakeholders. De survey die elektronisch naar de scholen werd verstuurd, werd door ongeveer 300 scholen min of meerquasi volledig ingevuld. Ook hier is de verhouding een derde uit het basisonderwijs en twee derde uit het secundair onderwijs. Er werden bewust meer scholen van het secundair onderwijs bevraagd omdat daar de diversiteit groot is bijvoorbeeld qua onderwijsvormen. De respons bleek representatief te zijn voor de populatie. Er was een survey bij de gemeentebesturen. Bij scholen uit het het officieel gesubsidieerd onderwijs was er namelijk slechts in beperkte mate informatie over de financiën door de verwevenheid met de gemeentebesturen.

Het ging om een gestratificeerde steekproef. Er is gestratificeerd binnen basis- en secundair onderwijs naar de netten, verstedelijkingsgraad, schoolgrootte, twee SES-indicatoren (de proportie aantikkende leerlingen op opleiding moeder en de proportie aantikkende leerlingen op thuistaal), omvang van het schoolbestuur en de mix van aangeboden onderwijsvormen in het secundair onderwijs. De steekproef bleek representatief te zijn voor de populatie.

2.2. Resultaten

2.2.1. Impact van de hervorming voor de inrichtende machten

Steven Groenez, onderzoeker KU Leuven/HIVA, stelt dat er in de eerste plaats gekeken werd naar de verdeling van de middelen naar de individuele kenmerken van de leerling. In het basisonderwijs worden op macroniveau vier even grote enveloppes gemaakt. Voor de inrichtende macht betekent dit dat niet evenveel gegenereerd wordt naargelang het indicatorkenmerk waarop hij aantikt. Hoe meer indicatorleerlingen per kenmerk, hoe diffuser de enveloppe wordt. Het percentage aantikkende leerlingen voor de vier leerlingenkenmerken is het hoogst voor buurt en het laagst voor taal (slide 8). De puntenwaarde voor een 'taal'-leerling ligt stukken hoger dan een leerling die aantikt op buurt, opleiding of toelage. Hoe meer aantikkende leerlingen in globaal, hoe meer de macro-enveloppe verdeeld wordt over meer leerlingen, hoe minder euro's de scholen of inrichtende machten ontvangen per aantikkende leerling.

Hetzelfde geldt voor het secundair onderwijs (slide 8). Daar valt de grote puntenwaarde op voor taal. Een leerling genereert daar 331 euro, wat meer is dan een leerling die aantikt op de drie andere kenmerken samen. Hij betwijfelt of dit de bedoeling van de decreetgever was. Er is getracht om de enveloppe over een aantal kenmerken te verdelen, maar er werd waarschijnlijk onvoldoende ingeschat wat dit zou betekenen voor inrichtende machten en scholen naar bedragen die individuele leerlingen genereren. Gegeven het verschil in aantal aantikkende leerlingen per kenmerk, is het voor de schoolbesturen relevante gewicht van een 'taal'-leerling in het basisonderwijs 0.36 en een 'buurt'-leerling 0.18 (slide 9).

Hetzelfde geldt voor het secundair onderwijs (slide 10). Leerlingen die aantikken op het kenmerk taal doen het budget per school veel feller aantikken dan alle andere kenmerken die leerlingen kunnen hebben. Hij stelt niet dat scholen bewust rond taal een recruteringsbeleid opzetten, maar het is wel een realiteit waarmee scholen worden geconfronteerd.

De evolutie doorheen de tijd toont aan dat de puntenwaarden convergeren (slide 11). Het aantal aantikkende leerlingen op thuistaal stijgt waardoor de puntenwaarde daalt. Op de andere kenmerken zijn de percentages aantikkende leerlingen aan het dalen, waardoor de puntenwaarde stijgt. In het secundair onderwijs blijft de kloof tussen het kenmerk taal en de andere indicatorkenmerken groot.

Voor het effect van de hervorming van het financieringsmechanisme op de werkingsmiddelen per leerling in het basisonderwijs verwijst de spreker naar slide 12. Dit wordt per leerling uitgedrukt om er voor te zorgen dat de omvang van inrichtende machten de vergelijking niet gaan beïnvloeden. Gemiddeld gezien stijgen de werkingsmiddelen per leerling van 522 euro voor de hervorming naar 644 na de hervorming. Er is een gemiddelde stijging van 132 euro. Vooral de spreiding neemt toe. Er ontstaat meer ruimte aan de top. Dat blijkt ook uit de vergelijking van de minimumbedragen van 403 euro voor de hervorming naar 448 euro na de hervorming. Onderaan is er een stijging met 45 euro. Maximaal is er een stijging van 662 euro naar 958 euro. Aan de top is er een inrichtende macht die na de hervorming 958 euro ontvangt. Voor de hervorming was er een inrichtende macht (niet noodzakelijke dezelfde) die 662 euro ontving. Er is duidelijk meer spreiding. Dat is ook te zien als de extremen (5° en 95° percentiel) worden afgezonderd. Voor de hervorming is de verhouding tussen percentiel 95 en 5 ongeveer 12 percent. Daarna is dat 39 percent.

In het secundair onderwijs is de beweging anders (slide 13). Er zijn daar vooral onderaan de verdeling middelen bijgekomen. Gemiddeld zijn de werkingsmiddelen van 804 euro gestegen naar 916 euro. De spreiding is niet toegenomen. De inrichtende macht die het minste middelen per leerling ontving was 662 euro voor de hervorming en 786 euro na de hervorming. Onderaan is er een stijging van 120 euro. Bovenaan is de stijging vrij beperkt. 1117 euro voor de hervorming en 1163 euro na de hervorming. De spreidingsbreedte is niet toegenomen in het secundair onderwijs.

Een vraag die zich stelt is wat de verdelingseffecten van de hervorming zijn. Dit wordt in het rapport op twee manieren benaderd. In de eerste plaats wordt gekeken wie het hoogste staat in de verdeling na de hervorming. Wie ontvangt per leerling de meeste middelen? Steven Groenez verwijst naar slide 14 voor het basisonderwijs. De inrichtende machten van het gemeenschapsonderwijs ontvangen hogere bedragen dan de andere netten. Als er naar de verstedelijkingsgraad van de inrichtende machten wordt gekeken, dan is er een grote stijging naarmate de verstedelijkingsgraad toeneemt. Het aantikpercentage van de leerlingen ligt hoger in de centrumsteden. Drie grote steden werden afgezonderd (Brussel, Antwerpen en Gent) en die bleken op hun beurt een stuk boven de andere steden te liggen.

Een ander verdelingskenmerk is het aantal leerlingen in het basisonderwijs, dit is de schoolgrootte. De spreiding is daar heel wat kleiner. Het aantikpercentage is belangrijk voor de hoogte van de werkingsmiddelen. Scholen met een aantikpercentage van meer dan 35 percent krijgen de hoogste werkingsmiddelen per leerling. Dat was de logica van de hervorming.

Een andere vraag is of er per inrichtende macht wijzigingen zijn in de werkingsmiddelen (slide 15). De inrichtende machten zijn er gemiddeld 25 percent op vooruit gegaan. Geen enkele inrichtende macht van het basisonderwijs heeft middelen verloren. Er is één inrichtende macht die de middelen maar met 5 percent zag stijgen en een andere inrichtende macht zag haar middelen met 75 percent toenemen. De grote winnaars van de hervorming zijn diegene die in de vorige grafiek (slide 14) bovenaan stonden.

In het secundair onderwijs genereert naast het aantikpercentage ook de aanbodstructuur een belangrijke mate van spreiding (slide 16). De spreiding naar de verstedelijkingsgraad is kleiner dan in het basisonderwijs. Het betekent niet dat er in de centrumsteden minder aantikkende leerlingen naar school gaan, wel dat er meer aso-aanbod is. Dit zijn zaken die moeten worden meegenomen als men op één bepaald kenmerk verdelingskenmerken gaat beschouwen. De volledige verdeling moet worden bekeken om het mechanisme bloot te leggen. In het officieel net zijn de werkingsmiddelen in het secundair onderwijs het hoogst. Dat komt door de voorafname voor levensbeschouwing, maar ook door de aanbodstructuur. Heel veel scholen in dat net kennen een aanbod dat meer middelen genereert in het bijzonder bso, tso en kso.

In het secundair onderwijs is er gemiddeld 14 percent bijgekomen (slide 17). Er is een beperkt aantal verliezers. Acht scholengroepen in het gemeenschapsonderwijs zien hun middelen dalen. Dat was bij het ontwerp van de hervorming ingeschat. Er was een transitiefonds gecreëerd om er voor te zorgen dat die collectieve verliezen gedicht zouden worden. Blijkbaar is dat fonds niet zo over de scholengroepen van het gemeenschapsonderwijs verdeeld dat elke inrichtende macht zijn verliezen heeft gecompenseerd gekregen. In het secundair onderwijs staan voor de meeste dimensies de winnaars bovenaan. Dat is niet voor elk kenmerk het geval. De positie van de twee netten wisselt. Het gemeenschapsonderwijs heeft door deze hervorming zijn middelen het minst zien toenemen. De middelen na de hervorming zijn nog altijd hoger dan de middelen die de gemiddelde inrichtende macht van het vrij onderwijs ontvangt. In het secundair onderwijs heeft het studieaanbod een belangrijke rol in de verdeling van de middelen.

Scholen die heel gekleurd zijn, dit zijn scholen met enkel aanbod in bso, tso of kso, bevinden zich gemiddeld hoger dan scholen die dit aanbod combineren met aso (slide 18). Vaker hebben ze ook een hoger aantikpercentage. Slide 19 toont het maximale verschil tussen scholen met eenzelfde aanbodstructuur maar met een verschillend aantikpercentage. Voor zogenaamde gekleurde scholen is dat een verschil van 341 euro per leerling hebben. Het verschil tussen twee aso-scholen is 321 euro. Het verschil dat enkel door het aantikpercentage in het secundair onderwijs gegeneerd wordt, ligt lager dan het verschil dat gegeneerd wordt door de aanbodstructuur. Als er scholen worden vergeleken, moet er niet alleen rekening worden gehouden met de SES-enveloppes maar ook met het verschil in aanbodstructuur.

Een parallel onderzoek naar segregatie in het onderwijs maakt duidelijk dat de ambitie van de decreetgever om de sociale mix met het financieringsmechanisme te bevorderen, ijdele hoop was. De mate van woonsegregatie, de mate waarin er verspreid wordt gewoond, de mate waarin ouders vaste patronen hebben om scholen te kiezen en het inschrijvingsrecht zijn veel belangrijker om aan de sociale mix binnen scholen te werken.

Op basis van het onderzoek naar de werkingsmiddelen hebben de onderzoekers de evolutie van de sociale mix bekeken in scholen die niet werden afgetopt, net niet werden afgetopt, beperkt werden afgetopt en sterk werden afgetopt. Slide 20 toont de verschillen in de evolutie van het aantal aantikkende leerlingen ten opzichte van de situatie vóór de hervorming (slide 20). Het kenmerk moeder kent in niet afgetopte scholen een beperkte afname in het aantal aantikkende leerlingen. Dit is veel sterker bij scholen die werden afgetopt. Scholen die afgetopt werden, zijn scholen die al meer aantikkende leerlingen hadden. Het percentage aantikkende leerlingen op opleiding moeder is daar veel sterker gedaald dan in scholen die niet of beperkt werden afgetopt. Hetzelfde is te zien bij het kenmerk taal. In alle scholen is er een toename van het aantal aantikkende leerlingen op het kenmerk taal, behalve in de scholen die sterk afgetopt werden, daar is het percentage aantikkende leerlingen na de hervorming gedaald. Voor het kenmerk toelagen is er een algemene beperkte toename in het aantal leerlingen dat erop aantikt, opnieuw is de stijging kleiner in de scholen die sterk afgetopt werden. Dan in de scholen die net niet of beperkt afgetopt werden. Voor het kenmerk buurt is er niet echt een duidelijke evolutie. Dit is een kleine indicatie dat het aftoppen 'an sich' mogelijks de scholen die heel hoog zitten in de verdeling van aantikkende leerlingen enigszins gemotiveerd kan hebben om minder van die leerlingen aan te trekken. Bij deze veronderstelling worden al de evoluties in de tijd bij het aannamebeleid van de school gelegd, terwijl er veel meer in de regelgeving veranderd kan zijn. Het gaat om een zeer beperkt aantal scholen. Ongeveer 5 à 6 percent van de scholen werd afgetopt, 1 à 2 percent van de scholen werd sterk afgetopt. Dit moet dus met de nodige voorzichtigheid worden bekeken.

Gewezen minister van Onderwijs Frank Vandenbroucke reageerde op het rapport van het Rekenhof. Om na te gaan in welke mate dat hij al dan niet een punt had in zijn stelling over de percenten, heeft Steven Groenez de tabel toegevoegd die aangeeft wat scholen (onderverdeeld in SES-laag, -midden of -hoog) procentueel uitgeven aan didactisch materiaal (slide 21). De procentuele uitgave aan didactisch materiaal blijft 11 percent en stijgt dus niet. De conclusie dat 11 percent op een groter bedrag, een groter bedrag per leerling oplevert dan 11 percent op een kleiner bedrag, is correct. De afleidingen over andere percentages van andere uitgaven op basis van de drie categorieën, zou moeten worden vermeerderd met het bedrag aan de leerlingenbijdragen. De uitgaven die scholen doen voor de andere uitgaven van de categorie vaste uitgaven van het Rekenhof, vergen het gros van de middelen en dit zowel voor als na de hervorming. Als het Rekenhof stelt dat de uitgavenpatronen weinig verschillen tussen scholen met veel of weinig SES-leerlingen, dan is de opmerking terecht, maar ze beïnvloeden de fundamentele conclusies van de tabel niet. Namelijk als scholen met veel en weinig SES-leerlingen een gelijk percentage besteden aan die uitgavencategorieën, dan wordt er nog altijd per leerling een hoger bedrag besteed als er vanuit gegaan wordt dat het scholen van gelijke omvang zijn. De extra uitgaven voor didactisch materiaal staan niet in relatie tot die extra SES-middelen die de school kreeg. Er kan niet worden gezegd dat de SES-middelen volledig ten goede zijn gekomen van investeringen in pedagogisch of didactisch materiaal. Het geeft wel aan dat er een groot verschil is tussen de scholen in de extra middelen die ze genereren via ouderbijdragen. 51 percent bij SES-laag scholen. Dus per euro die van de overheid ontvangen wordt, komt er nog een halve euro bij van de ouders. Dat is een serieuze stijging van het werkingsbudget. Voor de scholen met meer SES-leerlingen is dat een stuk lager. De SES-middelen van de overheid en extra middelen bovenop de werkingsmiddelen van de ouders, middelt het verschil tussen SES-laag en -midden volledig uit. Het bedrag dat per leerling beschikbaar is in SES-hoog scholen (383 euro) zit net omwille van de ouderbijdragen al een stuk dichter bij de twee andere soorten scholen. Scholen met veel SES-leerlingen hebben het veel moeilijker om extra bijdragen van de ouders te vragen.

2.2.2. Ongelijke startsituatie scholen

Goedroen Juchtmans, senior onderzoeker KU Leuven/HIVA, onderzoeksgroep Onderwijs en Levenslang Leren, stelt vast dat de basisfinanciering scholen in ongelijke mate in staat stelt om reguliere kosten te dekken. Een aantal factoren maken dat dit al dan niet het geval is. Ten eerste vormen werkingsmiddelen in vele gevallen niet de enige financieringsbron voor scholen. De inbreng van ouders, congregaties, gemeenten enzovoort speelt een rol. Er zijn grote verschillen tussen de scholen met betrekking tot die extra inbreng, zowel over de netten heen, maar ook binnen de netten. Op basis van de steekproef en het kwalitatieve luik kunnen verder een aantal omgevingsfactoren worden afgeleid dat aangeeft dat scholen meer risico lopen om hun kosten niet te kunnen dekken. Als een aantal risicofactoren samen voorkomt, kan het problematisch worden om met de basisfinanciering rond te komen. Welke scholen lopen meer risico? Eénpitters (dit is een schoolbestuur met één school) hebben geen schoolbestuur dat bepaalde zaken kan opvangen. Ook kleine scholen, vooral die met een dalend aantal leerlingen, komen vaak in financiële problemen. Scholen met gebouwen in slechte staat en scholen in plattelandsgemeenten lopen een risico. Kso-, tso- en bsoscholen in de survey geven aan dat ze meer moeite hebben om rond te komen. Het zijn duurdere richtingen met vaak minder kapitaalkrachtige ouders. Basisscholen met weinig administratieve omkadering moeten deze omkadering met de werkingsmiddelen betalen, wat het moeilijker maakt om rond te komen. Een belangrijke factor is dat schoolbesturen in veel gevallen fungeren als buffer voor scholen die met deze risicofactoren te maken krijgen.

2.2.3. Aanwendingsbeleid van schoolbesturen

Een algemene bevinding bij het aanwendingsbeleid van schoolbesturen is dat het vrij gesubsidieerd onderwijs bijna het gehele bedrag doorstort naar de scholen (slide 25). In het officieel gesubsidieerd en gemeenschapsonderwijs gebeurt dit minder. Een tweede vaststelling is dat scholen die meer middelen genereren op basis van hun aantikkende leerlingen, aangeven minder doorgestort te krijgen van het schoolbestuur (slide 26). Hoe meer SES-leerlingen, hoe meer de scholen aangeven dat ze niet alles doorgestort krijgen.

Een eerste verklaring hiervoor is de grootte van het schoolbestuur. Hoe groter het schoolbestuur, hoe vaker scholen aangeven minder middelen zelf te kunnen beheren. Dat verklaart niet alle verschillen. Het beleid van een schoolbestuur is een belangrijke factor. De manier waarop scholen de middelen verdelen naar de scholen gebeurt op twee manieren. De eerste vorm van aanpak is een schoolbestuur dat uitgaat van een som van autonome entiteiten. Het schoolbestuur beheert centraal een aantal zaken zoals verzekeringen en gebouwen. Ze gaan ook vaak een percentage opbouwen als reserve voor bijvoorbeeld belangrijke infrastructuurwerken of renovaties. De rest wordt doorgestort naar de scholen zoals gegenereerd op basis van wat de overheid heeft berekend.

Daarnaast is er de aanpak van scholen die sterk centraal worden beheerd. De middelen worden als één grote pot beschouwd, de SES-middelen inbegrepen. De schoolbesturen gaan daar een eigen verdeelsleutel op toepassen. Dit kan zeer ver gaan. Bij deze manier van werken, hanteren schoolbesturen vaak andere principes dan de overheid. Principes die heel belangrijk zijn, zijn optimaal kunnen inspelen op lokale context, solidariteit, rationalisatie en efficiëntie gericht op kostenbeheersing en veiligheid. Het doorstorten van de SES-middelen is bij deze manier van werken niet meer automatisch gegarandeerd. Dat verklaart waarschijnlijk waarom scholen met veel SES-leerlingen stellen dat niet alles wordt doorgestort.

Een laatste verklarende factor voor het verschil in aanwendingsbeleid is de mate waarin het schoolbestuur geprofessionaliseerd is. Hoe sterker geprofessionali-

seerd, hoe meer ze kiezen voor een sterk centraal beheer. Dat is vooral in het officieel gesubsidieerd en gemeenschapsonderwijs het geval. Dat verklaart waarschijnlijk ook waarom deze scholen melden dat ze minder doorgestort krijgen.

De schoolbesturen beheren vooral zelf de verzekeringen, verbouwingen, herstel en onderhoud van de gebouwen (slide 28). Logischerwijs dragen officieel gesubsidieerd onderwijs- en gemeenschapsonderwijsschoolbesturen meer kosten dan het vrij gesubsidieerd onderwijs. In het vrij onderwijs zijn ook meer éénpitters dan in de andere netten. Dat verklaart waarom er in het vrij gesubsidieerd onderwijs meer scholen zijn die zeggen meer hun middelen zelf te kunnen beheren.

2.2.4. Aanwendingsbeleid van de scholen

Bij het aanwendingsbeleid van de scholen is het opvallend dat veel schooldirecteurs niet weten of ze meer middelen hebben ontvangen na de hervorming (slide 30). Dat cijfer is in het officieel gesubsidieerd onderwijs en gemeenschapsonderwijs heel hoog (meer dan 60 percent). De belangrijkste verklaring hiervoor is het beleid van het schoolbestuur. Zeker in sterk geprofessionaliseerde en grotere schoolbesturen hangt veel af van de manier waarop een schoolbestuur zijn verdelingsbeleid communiceert. Vaak hanteren zij ook zeer ingewikkelde verdeelsleutels, wat de transparantie niet ten goede komt.

Aan de scholen die verklaarden meer middelen te hebben ontvangen na de hervorming, werd gevraagd of er daardoor meer beleidsruimte is. Het zijn vooral scholen met veel SES-leerlingen die meer beleidsruimte hebben gekregen. Er werd vervolgens gevraagd waaraan die extra middelen werden besteed. In het basisonderwijs gingen die middelen vooral naar het vervoer en het opvangen van de maximumfactuur (slide 31). Hoe meer SES-leerlingen een school telt, hoe vaker ze aangeven die middelen geïnvesteerd te hebben in ICT en didactisch materiaal. Dit bevestigt de vaststellingen van het Rekenhof. In het secundair onderwijs is er een gelijkaardig beeld. Opvallend is wel dat scholen met veel SES-leerlingen zeggen dat ze de extra middelen minder gebruiken voor infrastructuur-kosten dan scholen in het basisonderwijs.

Bij de SES-uitgaven dient te worden vermeld dat als de resultaten op het kwalitatieve luik worden gebaseerd, deze vergelijkbaar zijn met de resultaten van het Rekenhof. Heel veel scholen kunnen moeilijk aangeven waaraan de SES-middelen besteden. Dit komt misschien omdat de SES-middelen niet apart in de boekhouding worden opgenomen. Ze zijn niet geoormerkt. In de survey werden vooraf de categorieën aangegeven. Er werd gevraagd waaraan de SES-uitgaven werden besteed. Er was een optie om aan te geven dat er geen SES-uitgaven waren. Scholen in het basisonderwijs met het laagste aantal SES-leerlingen geven het meest aan geen SES-uitgaven te hebben gedaan. Dit percentage daalt naarmate er meer SES-leerlingen zijn (slide 32). Bijna 10 percent van de scholen met heel veel SES-leerlingen zegt geen SES-uitgaven te doen. In het secundair onderwijs gaat het om iets meer dan 12%.

Een andere bevinding is dat naarmate scholen meer SES-leerlingen tellen, ze het meer gebruiken voor didactisch materiaal, nascholing en brede schoolactiviteiten. De inzet voor specifiek personeel is zeer laag, zoals ook het Rekenhof al vaststelde. Dat is ook een hele grote kost. Dit wordt wellicht opgevangen door de SES-uren.

In het kwalitatieve luik werd verder gevraagd naar wat er met de SES-middelen wordt gedaan. Scholen willen daar in de eerste plaats de leerachterstand mee wegwerken van individuele leerlingen. Heel vaak is dat gericht op het wegwerken van taalachterstand. Vaak gaan de middelen ook naar de remediëring van leerstoornissen. Een laatste aanwending gaat naar de omkadering van zorg- en GOK-leerkrachten. SES-middelen gaan dus naar die GOK- en zorgomkadering. Het

wegvallen van de SES-middelen zou betekenen dat scholen met hun reguliere middelen die omkadering zelf gaan moeten verzorgen. Een laatste aanwending is het compenseren van onbetaalde schoolfacturen. Dat gebeurt met SES-middelen, vooral in scholen met veel SES-leerlingen wordt dit aangegeven of ze melden dat ze zelf een maximumfactuur in secundaire scholen instelden waarbij ze de meerkost met hun werkingsmiddelen opvangen.

2.2.5. Evaluatie van de hervorming door de scholen

Bij de evaluatie van de hervorming door de scholen werd aan de directeurs gevraagd of ze het een goede zaak vinden dat scholen met meer SES-leerlingen meer werkingsmiddelen krijgen. Er is daar een grote consensus. Meer dan 70 percent van de directeurs in het basisonderwijs gaat daarmee akkoord (slide 37). In het secundair onderwijs is dat percentage nog hoger (meer dan 90 percent). Hoe meer SES-leerlingen een school telt, hoe meer ze achter dat principe staat.

Er is geen consensus over het al dan niet schrappen van de middelen voor de vakken levensbeschouwing. Rond de 50 percent gaat akkoord om ze te schrappen (slide 36).

3. Reactie van Hilde Crevits, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Onderwijs

Hilde Crevits deelt mee dat het volledige onderzoeksrapport beschikbaar wordt op internet. De toekenning van 15 percent van de middelen op basis van leerlingen- en schoolkenmerken in het basisonderwijs en secundair onderwijs zat in één groot akkoord van 14 november 2007. Dat is gepaard gegaan met een algemene drastische verhoging van de werkingsmiddelen om de lat gelijk te leggen tussen de onderwijsnetten en -koepels. Gelijktijdig is de kosteloosheid van het basisonderwijs en de maximumfactuur in het basisonderwijs ingevoerd. De doelstelling van de SES-gerelateerdheid van de werkingsmiddelen werd gemotiveerd als volgt: "Kansen van leerlingen op een succesvolle schoolloopbaan hangen sterk samen met het sociaal milieu waarin ze leven. Verklaringen daarvoor zijn onder meer de materiële situatie, de ongelijke toegang tot cultuurgoederen, de afstand tussen de thuiscultuur en de schoolcultuur, de kloof tussen de thuistaal en de taal van de klas, de verschillen in onderwijsondersteuning die de ouders bieden.". In de memorie van toelichting werden drie doelstellingen naar voor geschoven, met name de sociale mix van scholen bevorderen, het garanderen van het recht op kwaliteitsonderwijs van alle jongeren en extra werkingsmiddelen voor extra personeelsleden die al werden ingezet in kansarme scholen. De percentages zijn anders maar de derde doelstelling was dat als er extra omkadering is, dan zijn er ook extra werkingsmiddelen nodig. Het is van belang die drie uitgangspunten in ogenschouw te nemen.

In het basisonderwijs wordt aan de SES-kenmerken 64 miljoen euro besteed. In het secundair onderwijs bedraagt het ongeveer 43 miljoen euro. Voor de schoolkenmerken wordt voor neutraliteit in 4,1 miljoen euro voorzien in het basisonderwijs en secundair onderwijs. Voor levensbeschouwelijke vakken is dat 9,3 miljoen euro. In de beleidsnota werd expliciet gesteld dat voorafgaand aan de potentiële accenten die bij het financieringssysteem kunnen worden gelegd, er ook in ruime mate overleg zal worden gepleegd met de onderwijsactoren. Het is in de eerste plaats haar bedoeling over de rapporten een advies te vragen aan de Vlor. Er is daar een commissie Diversiteit. Er wordt terecht gesteld dat dit in het gehele gelijkekansendebat moet worden bekeken. Ze heeft een aantal suggesties om vragen aan de Vlor te stellen. Extra suggesties van de Vlaamse volksvertegenwoordigers zijn welkom. Het is goed dat de Vlor teruggaat naar de basisprincipes en kijkt wat de stand van zaken is.

Ze heeft de suggestie gelezen over de opportuniteit over het kleuren van de middelen. Een paar maanden geleden vond ze dit nog interessant. Nu meent ze dat het een geheel van middelen is en dat men autonomie aan de scholen moet geven. Ze is op dit punt wat terughoudender geworden. Het is goed dat de Vlor zich daarover buigt.

Een evaluatie van de huidige leerlingenkenmerken is nuttig. Het is goed de bandbreedte wat nauwkeuriger te bekijken.

De OESO werkt een review af over de wijze waarop in Vlaanderen de middelen in het leerplichtonderwijs worden gealloceerd. Met de OESO is afgesproken om de voorliggende rapporten te bezorgen. De oplevering van de review is voorzien voor oktober 2015. De OESO wil een kader bieden om een analyse te maken over het gebruik van middelen in scholen en over het gebruik van middelen voor bepaalde elementen van school- en onderwijsbeleid. De OESO wil ook een aantal aandachtspunten zoals schoolleiderschap en lerarenbeleid daarin betrekken. Het wil ook aandacht geven aan de implementatie van beleid en veranderingsonderwijsmanagement. Uit de eerste feedback van het OESO-reviewteam kwam naar voor dat onze regelgeving zeer complex is en weinig transparant.

Over de suggestie om de middelen voor kleuter- en lager onderwijs gelijk te schakelen merkt de minister op dat een gelijkstelling naar boven iets meer dan 60 miljoen euro kost, gewoon en buitengewoon onderwijs samen. Als dit binnen hetzelfde budget gebeurt, dan geeft dit weinig verschillen. Sommige scholen zullen de verschuiving wel degelijk voelen. Ongeveer de helft van de scholen zullen wat werkingsmiddelen verliezen. Voor 42 percent zou dat minder dan 5 percent van de werkingsmiddelen bedragen. De helft van de scholen wint. Voor 40 percent is dat minder dan 5 percent van de werkingsmiddelen. De autonoom lagere scholen zouden veel middelen verliezen en de autonome kleuterscholen zouden veel middelen winnen indien de parameters gelijk worden getrokken.

Als de SES-kenmerken buiten beschouwing worden gelaten en de middelen gelijk blijven, dan zijn de effecten ervan niet gering. Voor Antwerpen zou dat een verlies betekenen van 10 miljoen euro, voor Gent 2 miljoen euro en voor Mechelen 1 miljoen euro. Voor de Brugse scholen zou er 1 miljoen euro bijkomen. Voor Genk betekent dit 830.000 euro minder, Oostende 700.000 euro minder, Sint-Niklaas 250.000 euro minder, Aalst 173.000 euro minder en Kortrijk 73.000 euro minder. Turnhout zou 30.000 euro meer krijgen, Hasselt 180.000 euro meer, Leuven 400.000 euro meer en Roeselare 350.000 euro meer. Voor de Brusselse gemeenten betekent het een verlies van 4,3 miljoen euro in het basisonderwijs.

De minister was onder de indruk van de vaststelling van het Rekenhof dat de transparantie beter kan. Er moet daaraan worden gewerkt. Ze wenst niet dat de effecten van de maatregel ertoe zouden leiden dat scholen extra planlast krijgen. Met AgODi wordt nagegaan of het mogelijk is een secundaire analyse te maken op de jaarrekeningen van de schoolbesturen. De verificatie zou extra aandacht voor de aanwending kunnen hebben. Er moet misschien samen met het Rekenhof worden gekeken hoe een goed instrument kan worden ontwikkeld dat geen extra planlast maar wel bijkomende informatie oplevert.

Bij de effecten van de aanwending betreurt de minister dat er geen effectmeting is van het gevoerde beleid. Er was geen nulmeting in 2008. Nu is het heel moeilijk om het effect nog te bepalen. In geen enkel rapport is er een verwijzing naar het gevoerde GOK- en zorgbeleid dat nochtans in elk inspectie- en doorlichtingsverslag aan bod kwam. Er kan aan de inspectie gevraagd worden daar in de toekomst nog meer aandacht voor te hebben. Er is daar wel een startbasis. De minister wacht de bespreking in het Vlaams Parlement af vooraleer conclusies te trekken.

4. Opmerkingen van de leden

4.1. Tussenkomst van Caroline Gennez

Caroline Gennez merkt op dat het hier gaat over een thema dat het onderwijsveld het laatste jaar het meest heeft beroerd. Aanleiding was de bekendmaking van het regeerakkoord waarin gesteld wordt dat de werkingsmiddelen zouden evolueren naar een basistoelage die voor elke leerling gelijk is, op basis van het niveau (kleuter, lager, secundair) en de studierichting. Bij de bespreking van de beleidsnota werd dit bevestigd maar werd de vrees ook nog versterkt: voor het eerst sinds vijftien jaar was het werken aan gelijke onderwijskansen geen strategische doelstelling meer. Ook de Vlor maakte dezelfde analyse. De minister wees zelf al op de risico's van dit zinnetje in het regeerakkoord. Het zou een beleidskeuze zijn die omgekeerd herverdelend werkt. Het zou de steden benadelen ten opzichte van het platteland en kansarme scholen armer maken dan scholen met meer kansrijke leerlingen. De minister gebruikte de cijfers die de schepenen van de verschillende steden hanteerden. Hierbij dient opgemerkt dat sommige steden nogal overdreven. In Gent bijvoorbeeld zou het om 10 miljoen euro minder gaan, in Antwerpen zelfs 24 miljoen euro. Volgens de oppositie in Mechelen ging het maar om een verlies van 1 miljoen euro. Zelfs al zijn de bedragen niet wat de schepenen vreesden, toch gaat het om een gigantische aderlating voor scholen in steden. Ze kan niet geloven dat de Vlaamse Regering of de meerderheidspartijen voor een omgekeerde herverdeling zouden willen kiezen. Dat is geen goed idee omdat het het risico op ongekwalificeerde uitstroom zou versterken. De ambitie om die terug te dringen is volgens Caroline Gennez over de partijgrenzen heen aanwezig.

Ze was verwonderd over de expliciete keuze in het regeerakkoord. De vorige Vlaamse Regering had al beslist om te gaan evalueren. De KU Leuven was al gevraagd om de studie te doen. Het Rekenhof had de studie al aangekondigd. Het is altijd beter een bestaand systeem te evalueren om dan aan te kondigen hoe het gaat worden verbeterd. Het omgekeerde getuigt niet van goed bestuur. De studies zijn wat later dan aangekondigd ter beschikking gesteld. Beide studies leveren interessant materiaal om het systeem te versterken en te verbeteren.

De belangrijkste doelstelling van het financieringssysteem is die scholen compenseren die extra inspanningen moeten leveren om voor alle kinderen gelijke onderwijskansen te garanderen. Het financieringsmechanisme is niet eenvoudig. Het is interessant om de verschillende elementen ervan grondig onder de loep te nemen. Het principe van de objectieve verschillen wordt waarschijnlijk door niemand in vraag gesteld. Het valt ook buiten het bestek van deze discussie. Ze is wel aangenaam verrast dat een groot deel van de directies van oordeel was dat extra inspanningen voor de levensbeschouwelijke vakken toch wat te veel van het goede zijn. Zou er in het beleid niet beter gefocust worden op een vakoverschrijdend en neutraal vak levensbeschouwing eerder dan de verschillende levensbeschouwingen apart verplicht te blijven aanbieden?

Een tweede kenmerk van het financieringssysteem gaat over de bandbreedte op basis van de leerlingenkenmerken. Die bandbreedte was 14 percent in 2009 en werkte met een stijgingspercentage op jaarbasis. De oorspronkelijke doelstelling was om te evolueren naar 15,5 percent in 2017. In 2015 werd de bandbreedte opnieuw bevroren en zit nu op 14,5625 percent. Dat is een gemiste kans. Het doel om 15,5 percent te behalen is verschoven naar 2020. Deze verschuiving ligt in de lijn van de ambitie van het regeerakkoord maar niet in de lijn van de beleidskeuzes van sp.a. Voor het secundair onderwijs was de bandbreedte in 2009 10 percent. De doelstelling was om naar 11 percent te evolueren in 2017. In 2015 werd dat percentage eveneens bevroren en wordt de einddoelstelling verschoven naar 2020. Deze bevriezing komt bovenop de initiële begrotingskeuzes om op de werkings-

middelen te besparen. Dit is 2,3 percent in het basisonderwijs en 4,5 percent in het secundair onderwijs.

Een derde element in het financieringsmechanisme is de financiering op basis van de schoolkenmerken zoals onderwijsniveau, -type, -vorm en studiegebied. Volgens Caroline Gennez is iedereen het daarover eens. Er zijn veel objectieve data om dat verder te ondersteunen.

Samen met het nieuwe financieringsmechanisme werd in het basisonderwijs de maximumfactuur ingevoerd. Dat is een goede zaak. Het streven naar zowel horizontale als verticale gelijkheid is nobel. Het is belangrijker welke leerlingen op school zitten, wat hun achtergrond is, eerder dan in welk net de kinderen school lopen. Het is belangrijk mechanismen in het financieringssysteem te verankeren die kinderen ongelijk behandelen op basis van verschillen zoals thuissituatie en leerlingenkenmerken.

De autonomie van scholen is belangrijk. Als er dan geen methodiek is om te controleren waar de middelen op ingezet zijn, dan wordt het bijzonder moeilijk om de scholen hun begrotingen, jaarrekeningen en rapporteringen voldoende transparant te laten inhaken op de SES-middelen. De rondzendbrief zegt dat bijkomende leerlinggebonden werkingsmiddelen niet bedoeld waren voor een individueel remediëringsplan van kansarme leerlingen, maar wel voor een doordacht schoolbeleid. In een school met veel leerlingen met SES-kenmerken is het belangrijk op schoolniveau een sterk beleid te voeren om alle kinderen in de school een goed en degelijk onderwijs te kunnen geven. De autonomie van scholen is belangrijk omdat OESO-studies aantonen dat de meest performante scholen, scholen zijn waar de autonomie van schoolbesturen en directies groot is en waar er met zelfsturende teams wordt gewerkt.

Een belangrijke vaststelling bij de studies is dat er een groot draagvlak is voor de verdeling van de werkingsmiddelen op basis van de school- en leerlingenkenmerken. Dat stemt overeen met haar eigen ervaring. Dat verbaast niet omdat het de ambitie van alle stakeholders in het onderwijs en beleid moet zijn voor alle leerlingen de lat hoger te leggen en de bestaande kloof te dichten. De maatschappelijke kost moet worden beperkt en de economische meerwaarde kan het best worden gegenereerd door in alle jongeren te investeren.

Een tweede belangrijke conclusie van de studies is dat de link tussen de aanwending van de SES-middelen en GOK- of zorguren heel nauw is. Het is natuurlijk evident dat als er veel kinderen met extra zorg en omkadering zijn, er in didactisch materiaal, nascholing, diversiteit, taal enzovoort wordt geïnvesteerd.

Een derde opvallend element is de discussie rond de SES-middelen. Die zijn niet geoormerkt. Dat was ook nooit de bedoeling. Het doel was het beleidsvoerend vermogen van de scholen te versterken. Dit moet behouden blijven. Het oormerken van de middelen is in strijd met het beginsel om autonomie aan de scholen te geven.

Een vierde interessant element is dat de criteria voor de leerlingenkenmerken niet betwist zijn. Ze worden vrij robuust geacht, zeker voor studietoelage en buurt. Ze zijn minder robuust voor het opleidingsniveau van de moeder en de thuistaal. Ze wil van het Rekenhof vernemen hoe de verklaring op eer voor het opleidingsniveau van de moeder en de thuistaal beter kunnen worden gemeten.

Een vijfde duidelijke vaststelling is dat de transparantie van het financieringsmechanisme niet altijd voldoende groot is. Er is voldoende zicht op het doorstorten van de middelen van AgODi naar de schoolbesturen. De berekening is echter niet zo duidelijk. De transparantie van de doorstorting van de schoolbesturen naar de

scholen kan waarschijnlijk beter. Misschien moeten de eventuele suggesties van de KU Leuven en het Rekenhof hierover eens grondig moeten worden bekeken. Er wordt voor een vergroting van het beleidsvoerend vermogen gepleit. Dat betekent schaalvergroting. Dat is een goede zaak. Er is echter ook aangetoond dat de scholen niet altijd weten waar ze recht op hebben. Misschien moet er naar een goed evenwicht worden gezocht tussen een versterking van het beleidsvoerend vermogen en de directe correlatie van de SES-gekleurde werkingsmiddelen op schoolniveau.

Een zesde element is de controle op of een transparant systeem voor de aanwending van de middelen. Er is daar momenteel geen methodiek voor. Dit hangt samen met de autonomie van de scholen. Hoe kan de effectiviteit van de ingezette middelen worden beoordeeld? Hebben de sprekers daar suggesties over? Het is belangrijk dat er geen planlastverhoging komt.

Het verschil in ouderbijdragen is treffend. Een school met veel SES-leerlingen heeft een schoolfeest dat geld kost. Een school met weinig SES-leerlingen heeft een schoolfeest dat veel geld opbrengt. De discrepantie tussen de extra ouderbijdrage is buitengewoon schrijnend en maakt de kloof tussen scholen met een laag of hoog SES-niveau groter.

Tot slot wil Caroline Gennez een aantal suggesties doen. In de eerste plaats opteert ze voor de principiële keuze om het hele financieringsmechanisme te baseren op de dubbele gelijkheid, dus zowel voor de school- als leerlinggebonden kenmerken. Het is noodzakelijk om de bandbreedte te vergroten. Ideologisch zit sp.a op een volledig andere lijn dan de keuzes van het regeerakkoord. Ze roept de minister en de meerderheid op om deze keuze te herzien en te opteren voor een versterking van de bestaande situatie met een correcte controle en transparantie, met de ontwikkeling van een methodiek en de ondersteuning van scholen met 'good practices' en positieve acties.

De scholen zijn de helft van hun tijd en middelen bezig om te investeren in recurrente kosten. Dit heeft te maken met de eigenaarsfunctie en eigenaarsonderhoud dat op het niveau van een school of schoolbestuur wordt gelegd. Ze pleit ervoor om in de conceptnota of het masterplan Scholenbouw te kiezen voor het loskoppelen van de eigenaars- en de onderhoudsfunctie van de onderwijsfunctie. Leraars en directies vragen daar om. Deze suggestie wordt onderbouwd door de KU Leuven-studie.

Een derde suggestie is het maximaal respecteren van de autonomie van de scholen. De scholen kunnen best bepalen wat de randvoorwaarden moeten zijn om gelijke onderwijskansen maximaal voor alle leerlingen te realiseren. Het is misschien niet de eerste opdracht van een school om aan armoedebestrijding te doen, maar zij staan zo dicht bij kinderen en jonge mensen dat zij als eersten die grote noden kunnen ledigen. Het zou een foute keuze zijn om dit aan de scholen te ontzeggen.

De maximumfactuur wil ze zo sterk mogelijk houden over alle scholen en netten heen. De extra ouderbijdragen werken zeer differentiërend. Het zal uiteindelijk toch moeten worden gecompenseerd voor niet-betaalde schoolfacturen. Ze stelt voor om de maximumfactuur ook in te voeren in de hervormde eerste graad van het secundair onderwijs, die wat haar betreft een brede eerste graad mag zijn. Die transparantie is ongelooflijk belangrijk. Onderwijs is een fundamenteel mensenrecht en de sociale zekerheid van de 21e eeuw. Het moet dus kosteloos zijn en blijven, zeker voor het leerplichtonderwijs.

Een vijfde suggestie is het versterken van het beleidsvoerend vermogen van scholen. Schaalvergroting is daarvoor een optie zoals ook netoverschrijdende samenwerking, het uitwisselen van good practices, het versterken van steden,

gemeenten en LOP's als lokale regisseur. Dit staat haaks op het thans gevoerde beleid. Ze sluit zich aan bij de suggestie van het Rekenhof om het lokaal flankerend onderwijsbeleid te versterken.

Een laatste suggestie gaat over de transparantie van het systeem. Dat is te beperkt en moet beter. Het zal de legitimiteit ervan versterken. Sommigen zijn er misschien geen voorstander van SES-middelen omdat ze niet goed zien hoe de financiën worden geregeld. Meer transparantie zou dit kunnen verhelpen. Ze pleit ervoor om op schoolniveau de participatiegraad van de stakeholders te versterken. Ze deed zelf een kleine steekproef bij ouders die lid zijn van een ouderraad of schoolraad. Die mensen worden nauwelijks betrokken bij het beleid van een school. Ze zijn vaker fondsenwerver dan stakeholder in het schoolbestuur. Bij de ontwikkeling van een methodiek moet de participatie van ouders, jongeren, leraars, directies enzovoort echt worden versterkt.

Bij de onderfinanciering van het kleuteronderwijs in verhouding tot het lager onderwijs merkt ze op dat het gelijktrekken met een gesloten enveloppe niet veel zal oplossen. De cijfers van de minister bevestigen dit. Het is wel het sluitstuk van een beleid dat sinds 2008 is ontwikkeld om de financiering zo gelijk mogelijk te trekken. Als de kleuterparticipatie echt gemeend is, dan moet daarin worden geïnvesteerd. Een gesloten enveloppe of desinvesteren is niet de oplossing.

Caroline Gennez concludeert dat het financieringsmechanisme moet worden versterkt op school- en leerlingenkenmerken. De bandbreedte moet groter. De effectiviteit moet worden vergroot door een methodiek te ontwikkelen naar transparantie en controle. De algemene onkosten moeten worden losgekoppeld van het pedagogisch beleid van scholen. Ze pleit ervoor om school- en netoverschrijdend samen te werken om de effectiviteit en good practices te versterken. De autonomie van de scholen moet worden gerespecteerd, ze moeten voldoende flexibiliteit hebben om de SES-middelen aan te wenden. Er moet worden getracht een systeem te installeren om alle stakeholders toe te laten de resultaten van de ingezette middelen nauwkeurig op te volgen.

4.2. Tussenkomst van Koen Daniëls

Koen Daniëls leidt uit de algemene bevindingen van het onderzoeksrapport van de KU Leuven af dat het vrij gesubsidieerd onderwijs bijna het volledige bedrag dat de scholen genereren doorstorten naar de scholen. De andere twee netten doen dit minder. Is de verklaring daarvan echt netgebonden of zijn er factoren die dit kunnen verklaren?

In het rapport van het Rekenhof staat dat 108 miljoen euro van de werkingsmiddelen op een totaal van 875 miljoen euro wordt gegenereerd door SES-middelen. Er wordt in het rapport verder ingezoomd op de aanwending van de SES-middelen. Dat is cruciaal. Sommige mensen doen alsof de werkingsmiddelen een bodemloze put zijn en dat alleen de SES-middelen voor de leerlingen worden gebruikt. Dat is natuurlijk niet zo.

In het rapport van het Rekenhof wordt vastgesteld dat er een factor 2,2 is per leerling werkingsbudget dat verstrekt wordt in het basisonderwijs tussen het hoogste en laagste bedrag. Dat is heel hoog. Klopt het dat het werkingsbudget nog grote verschillen kent per net? In de tabel stelt hij een verschil van 8 percent vast tussen het vrij gesubsidieerd onderwijs en officieel gesubsidieerd onderwijs en 12 percent verschil tussen vrij gesubsidieerd onderwijs en officieel gesubsidieerd onderwijs. Is de verklaring enkel de leerlingpopulatie en de vrije leerlingen of zijn er andere zaken die meespelen?

Het rapport van het Rekenhof moet een inspiratiebron zijn. Hij stelt vast dat de personeelskost in het gemeenschapsonderwijs 38 percent is en in het vrij gesubsidieerd onderwijs maar 18 percent. Bij nutsvoorzieningen en energie wordt door het gemeenschapsonderwijs 14 percent aangewend en in het vrij gesubsidieerd onderwijs 9 percent. Is dat verder geanalyseerd of kan dat eventueel verder worden geanalyseerd?

Uit de beide rapporten blijkt duidelijk dat de scholen de geldwaarde per onderdeel niet kennen. Hij vindt het cruciaal dat scholen weten hoe ze aan bepaalde middelen en pakketten van leraarsuren komen. De aanwending van de verstrekte middelen is een belangrijk gegeven. Hij stelt vast dat de didactische uitgaven en de uitgaven om in te zetten op pedagogisch personeel in de klas en school niet echt duidelijk zijn. Als scholen weten hoe de personeels- en financiële middelen per leerling worden gegenereerd, dan weten ze ook dat daarop moet worden ingezet. Kan dit gestaafd worden met de gegevens van de scholen die onderzocht werden? Zou het duidelijk maken wie wat genereerd resulteren in een betere en efficiëntere inzet in de klas en school?

In tso en bso zouden heel wat middelen naar didactische infrastructuur gaan. Heeft hij dit correct begrepen?

De kern van het probleem wordt in het rapport van het Rekenhof verwoord: "Aangezien het verband tussen de werkingskosten en het voeren van een gelijke-onderwijskansenbeleid uit de rekeningen slechts zwak blijkt, kan ook worden overwogen de middelen voor het personeelskader te vergroten.". Dat is een duidelijke conclusie.

Hij stelt vast dat neutraal onderwijs 4,1 miljoen euro kost. Het verslag van het Rekenhof vermeldt dat die middelen niet enkel worden gebruikt voor dunbevolkte scholen en studierichtingen van de vrije keuze. De vraag rijst waarvoor die dan nog wel worden gebruikt.

Koen Daniëls wil verder weten of het Rekenhof onderzoek heeft gedaan naar de bandbreedte. Het is inderdaad zo dat door een bandbreedte van 8,5 percent voor het personeel en een bandbreedte van 15,5 percent voor de werkingsmiddelen, dit niet overeenstemt met de nood aan extra werkingsmiddelen die dat pedagogisch personeel genereert. De vraag rijst welke band er tussen die twee bestaat. Is dat een lineair verband? Is daar een causaal verband?

Scholen kunnen niet altijd duidelijk oorzaak-gevolgsgewijs aanwijzen welke middelen waarvoor worden ingezet met welk doel. De rapporten brengen dit duidelijk naar voren. Volgens het Rekenhof worden het extra geld en de extra middelen gebruikt voor veel zaken, ook armoedebestrijding, en minder voor zaken die didactisch kunnen worden vastgesteld.

In verband met armoedebestrijding merkt hij op dat onderwijsmiddelen voor onderwijs moeten worden aangewend. De maatschappij geeft ook nog andere middelen zoals (verhoogde) kinderbijslag, (verhoogde) schoolpremie, studietoelagen enzovoort om rekening te houden met de thuiscontext. Daarnaast zijn er via OCMW, CAW enzovoort heel veel middelen die naar gezinnen worden gebracht om armoede te bestrijden. Voor NV-A is het duidelijk: de beste manier om aan armoedebestrijding te doen is er voor te zorgen dat kinderen die het thuis minder goed hebben, een diploma behalen. Dat is de enige manier om de cirkel te doorbreken. Als de puntwaarde voor de coëfficiënt taal, die in elke klas grote uitdagingen stelt, zeer sterk daalt, rijst de vraag of dit logisch is rekening houdend met de impact van deze coëfficiënt. Hij denkt dat daar sterker moet op worden ingezet.

Een leerling met dyslexie zonder SES-kenmerken krijgt geen extra omkadering of werking. Diezelfde leerling met dyslexie die wel voldoet aan de SES-kenmerken, genereert wel extra ondersteuning voor de school. Op het vlak van de objectieve verschillen lijkt dit niet evident. Kwam dit in de kwalitatieve gesprekken aan bod?

Deze bespreking is geen grond van besparing, maar beoogt wel het juist, efficiënt en effectief inzetten van de middelen waarvoor ze dienen.

4.3. Tussenkomst van Elisabeth Meuleman

Elisabeth Meuleman is tevreden dat er een groot draagvlak blijkt te bestaan bij scholen en schooldirecties voor de SES-financiering. Bijna iedereen is het erover eens dat niet alle kinderen gelijk starten en dat ze dus gedifferentieerd moeten worden gefinancierd om gelijke onderwijskansen te bewerkstelligen. De grafiek van de KU Leuven die aantoont dat door het nieuwe financieringsdecreet er in de steden, waar de onderwijskloof het grootst is, de meeste middelen worden geïnvesteerd, is terecht. De ongekwalificeerde uitstroom is er van dien aard dat er extra in moet worden geïnvesteerd. Het nieuwe financieringsdecreet slaagt daarin. Alle scholen zetten de middelen in voor zaken die absoluut noodzakelijk zijn en die de gelijke onderwijskansen bevorderen. Misschien zijn het niet direct de doelstellingen die in het decreet werden vooropgesteld. Eén van de doelstellingen was de sociale mix. Of dit bereikt is, kan in vraag worden gesteld. Uit het rapport van het Rekenhof blijkt dat dit niet voor 100 percent gelukt is. Als ze destijds bij de bespreking aanwezig was geweest, dan had ze in ieder geval vragen gehad bij deze doelstelling. Kan er met 15 percent differentiatie op de werkingsmiddelen worden verwacht een sociale mix te bewerkstelligen? Ze denkt van niet. Misschien moeten een aantal doelstellingen van het decreet en het bewerkstelligen van gelijke onderwijskansen worden geherformuleerd en moet niet zozeer de aanwending van de middelen in vraag worden gesteld. Beide rapporten concluderen dat de middelen worden gebruikt voor armoedebestrijding. Ze verwijst naar een aantal tweets van Pedro De Bruyckere. Hij is sterk geïnteresseerd in de link tussen leren en cognitief vooruitgaan en armoede. Kinderen in armoede hebben het bijzonder moeilijk om te leren. Hij verwijst daarvoor naar meerdere studies. Als scholen de SES-middelen inzetten voor armoedebestrijding doen ze volgens Elisabeth Meuleman iets voor het realiseren van gelijke onderwijskansen. De scholen zetten ook in op zorg en remediëring. Dat is belangrijk en bewerkstelligt gelijke onderwijskansen.

Een aantal zaken moet toch worden bijgestuurd. Een aantal randvoorwaarden moeten zijn vervuld. Daar ligt een taak voor de overheid. Er wordt aangetoond dat schaalvergroting nuttig is. Het rapport van de KU Leuven toont aan dat een zekere schaalgrootte de bestuurskracht van een school vergroot en toelaat een pedagogisch beleid te ontwikkelen dat sterker staat. Het is belangrijk dat dit op een transparante manier gebeurt. De autonomie van de scholen moet daarbij worden gerespecteerd. Ze moeten vat hebben op de beslissingen die genomen worden door het schoolbestuur. De middelen die naar schoolbesturen gaan, moeten effectief worden doorgestort naar de scholen. Ze kan begrip opbrengen dat schoolbesturen mechanismen uitwerken die solidariteit bewerkstelligen voor de basisfinanciering en werkingsmiddelen. Voor SES-middelen kan dat niet. De overheid moet erop toezien dat er transparantie en controle is.

Het viel op dat in het rapport gepleit werd voor een voldoende hoge en gelijke basisfinanciering. De vergelijking tussen scholen toont aan dat het moeilijker wordt om rond te komen. Eén van de oorzaken is dat de SES-middelen niet altijd ingezet worden waarvoor ze bestemd waren.

Plattelandsscholen trekken soms aan de alarmbel en stellen soms voor om de SES-middelen te laten vallen. Die scholen hebben het financieel soms heel moeilijk. Het zijn vaak scholen met weinig leerlingen, kleinere schoolbesturen, dezelfde

vaste kosten en grotere vervoerskosten. Deze problemen moeten worden erkend, maar mogen geen reden zijn om de gedifferentieerde financiering op het vlak van SES te gaan afzwakken. Het is een reden om de basisfinanciering te herbekijken. Dat is een belangrijke conclusie uit het onderzoeksrapport. De twee discussies mogen niet worden verward. Stad en platteland mogen niet tegen elkaar worden uitgespeeld.

Scholen die de meeste SES-middelen genereren, bereiken het best de doelstellingen van het decreet. Als de toelage substantieel hoger ligt, kunnen ze meer inzetten op het pedagogische en het didactische, en eventueel investeren in bijkomende personeelsbegeleiding. Die scholen kunnen het meeste verschil maken in het realiseren en bevorderen van de sociale mix. De bandbreedte moet voldoende groot blijven. Het verminderen van de bandbreedte zou een herverdelen van de schaarste zijn en weinig oplossingen bieden. Het omgekeerde is nodig.

Het gebrek aan controle is een opvallend punt in het verslag van het Rekenhof. Blijkbaar werd dit al in artikel 77 van het decreet Basisonderwijs ingeschreven maar nooit uitgevoerd. Op blz. 38 staat: "De Vlaamse Regering moet volgens het decreet een methode ontwikkelen die het mogelijk maakt jaarlijks een globaal zicht te krijgen op de besteding van de werkingsbudgetten in het basis- en secundair onderwijs. Tot nu toe is dat niet gebeurd.". Waarom is dat nog niet gebeurd? Wat moet er gebeuren? Wat zijn de plannen van de minister? Een kanttekening van het Rekenhof was dat het dacht dat de middelen niet ingezet worden voor de decretale doelstellingen, maar dit kan niet met zekerheid worden gesteld omdat een aantal zaken moeilijk te controleren zijn.

Er zijn grote verschillen tussen de netten wat de leerlingenbijdragen betreft. Het Rekenhof vermeldt dit in zijn rapport: "Bij de VGO-scholen zijn de leerlingenbijdragen half zo groot als de werkingsmiddelen, bij het GO! bedragen ze ongeveer een derde van de werkingsdotaties, in het OGO zijn ze het laagst.". In het vrij gesubsidieerd onderwijs zijn dat inderdaad vrij hoge percentages. Wordt daar dan nog voldoende rekening gehouden met de maximumfactuur? Waar komen die verschillen vandaan?

4.4. Tussenkomst van Jo De Ro

Jo De Ro vindt dit één van de meest essentiële debatten. Er zitten een grote maatschappelijke impact en maatschappelijke noden achter. Het debat moet sereen worden gevoerd. Daarvoor zijn 'facts and figures' nodig. Voor de Open Vld-fractie draait onderwijs rond gelijke kansen en de emancipatorische kracht van onderwijs. Open Vld heeft in de meerderheid en oppositie getracht daarvoor een drijvende kracht te zijn.

Bij het gebruik van de middelen voor armoede komt altijd het woord 'oneigenlijk' aan bod. Ook bij aanwending van de middelen voor infrastructuur spreekt men dan van een oneigenlijk gebruik. Hij kent geen enkele leraar of directeur die voor het gebruik van middelen voor kinderen, die omschreven worden als SES-kinderen, het woord 'oneigenlijk' zou gebruiken, omdat zorgen voor de kinderen het basisgegeven is van onderwijs. Het behalen van een diploma is essentieel, maar hoe kan dat als aan een aantal randvoorwaarden niet voldaan is. Er is een gans apparaat bij de Vlaamse overheid om aan armoede en kansarmoede te werken voor een kind de school binnentreedt. Laat dit debat een hefboom zijn voor de Vlaamse Regering om armoede op te lossen in de gezinnen. Uiteraard heeft dit een effect op kinderen. De Open Vld-fractie wil nu nog geen sterke uitspraken doen. Het zijn twee belangrijke studies, maar er zijn nog vragen. Er komt ook nog een advies van de Vlor en de OESO zal nog een belangrijke reflectie in internationaal verband geven.

Het akkoord van 2007-2008 was historisch. De focus van deze Vlaamse Regering ligt voor de werkingsmiddelen op SES. Veertig jaar lang vonden het vrij, het provinciaal en het gemeentelijk onderwijs en nog wat kleinere onderwijsverstrekkers, dat ze onterecht minder middelen voor de kinderen kregen dan het gemeenschapsonderwijs. Voor de leerkrachten was dat al langer opgelost. De lat werd in 2007-2008 ook voor de kinderen gelijk gelegd. Gelijkheid tussen scholen in gelijke omstandigheden en ongelijkheid in ongelijke omstandigheden. Als sommige mensen dit in vraag stellen, moet misschien het bredere akkoord worden herbekeken.

Hij gaat de minister zeker nog een aantal bijkomende vragen bezorgen voor het advies van de Vlor.

Een vaststelling van het Rekenhof is dat vanuit de financiën van steden en gemeenten er geen sluitende conclusies kunnen worden geformuleerd. Hij vindt dit verbazend. Sinds 2007 werd de beleids- en beheerscyclus ingevoerd. De gemeenten hebben een grote inspanning geleverd om heel veel data in te geven bij het begin van de legislatuur. Het Agentschap Binnenlands Bestuur zou uit die dataset allerlei informatie kunnen halen om het beleid informatie te geven. Ofwel heeft het Rekenhof en de KU Leuven/HIVA daar geen toegang toe. Dan zou hij graag hebben dat ze zo snel mogelijk toegang krijgen. Ofwel schort er nog altijd iets aan de informatieverwerving. 100 percent correcte informatie is niet mogelijk, maar de data zijn toch veel uitgebreider dan in 2007-2008.

Het verschil tussen kleuter- en lager onderwijs is niet langer te verantwoorden volgens het Rekenhof. Hoe veel bedraagt het verschil? Als dit in rekening wordt gebracht in het reëel verschil in kosten van een kleuter ten opzichte van een kind in het lager onderwijs, wat is dan de weerslag op de berekening van de minister? Is het 60 miljoen euro als het wordt opgetrokken? Wat is het verschil als het gelijk wordt gesteld?

De extra kosten leunen sterk aan bij armoedebeleid. Hijzelf heeft daar geen probleem mee. Voor het Rekenhof zou dit misschien wel een probleem kunnen stellen bijvoorbeeld door formuleringen in wetgeving of openbare financiën. Kan dit worden verduidelijkt?

Beide rapporten verwijzen naar de sociale mix. Die doelstelling is niet gehaald. Van welke sociale mix wordt er nu gesproken? De sociale mix is sinds 2008 grondig gewijzigd. Is de vergelijking gebeurd tussen de sociale mix van 2014 en die van 2008?

De bandbreedte wordt in vier gedeeld en krijgt een gelijke enveloppe. Wat is de professionele mening van de sprekers hierover? Is dat een beslissing die ter discussie kan worden gesteld? Taal heeft bijvoorbeeld een enorme impact. Hoe ver kan daar in worden gegaan? Dit sluit ook aan bij de aftopping. Het gewicht van taal daalt snel omdat het aantal kinderen dat thuis geen Nederlands spreekt, toeneemt. Als de vier stukken altijd even veel geld blijven krijgen, leidt dit dan tot problemen?

Bij de correctheid van de gegevensverzameling, wordt de verklaring op eer terecht aangehaald. Het Rekenhof stelt dat de leer- en ervaringsbewijzendatabank een waardig alternatief is voor het diploma van de moeder. Er wordt tussen aanhalingstekens gesteld dat dit maar "gedeeltelijk" is. De diploma's worden al jaren centraal digitaal bijgehouden. Het aantal moeders dat nog enkel een diploma op papier heeft en een kind heeft dat voor de eerste maal naar school gaat, moet kleiner worden dan het aantal moeders waarvan er een digitaal spoor is. Hoe lang gaat dit "gedeeltelijk" nog een rol spelen? Is er misschien een technisch probleem?

Vaak wordt gesteld dat de controle beter kan. Aan de andere kant mag er ook geen bijkomend apparaat worden gecreëerd omdat dit de planlast en bureaucratie voor de scholen vergroot. Heeft het Rekenhof een model uit een ander beleidsdomein of deelgebied dat beter scoort?

Een opmerkelijke vaststelling doet het Rekenhof over de bijdrage van de leerlingen. De leerlingenbijdrage is iets anders dan de wafelenbak, schoolfeesten en restaurantdagen. Dit gaat over 44 percent ten opzichte van de werkingsmiddelen in het vrij onderwijs. Hij vreest dat er veel kinderen zijn die ondanks de maximumfactuur en het gelijk trekken van de financiering toch meer moeten bijdragen. Kan dat meer worden verduidelijkt?

Bij het neutraal onderwijs wordt de 4,1 miljoen euro verdeeld over alle kinderen. Dat is verbazend. De Centrale Raad van het gemeenschapsonderwijs onderwierp in het verleden de verdeling van die middelen aan een aantal criteria. Scholen binnen het gemeenschapsonderwijs kunnen uit de pot neutraliteit alleen maar geld krijgen als ze klein zijn en/of als in het basisonderwijs de afstand tot een andere school van het gemeenschapsonderwijs kleiner is dan 3 of 4 kilometer. In het secundair onderwijs houdt het verband met het aanbod. Indien die interne verdeelsleutel nog altijd van kracht is, dan klopt de stelling niet dat het over alle kinderen wordt verdeeld.

Uit het advies van de Vlor van 2013 trekt het Rekenhof de conclusie dat de werkingsmiddelen niet mogen worden ingezet voor kansarmoede. Jo De Ro leest dat advies anders. Hij denkt dat ze liever hebben dat het daarvoor niet moet worden ingezet. Hij leest er niet in dat het verboden zou moeten worden.

Er was een lange discussie over de voorspellende kracht van de criteria. Zijn die criteria nog onbetwistbaar? Is er één criterium dat veel voorspellender is dan de andere? Als er aanpassingen nodig blijken te zijn, kunnen nieuwe wetenschappelijke inzichten een hulp zijn. Taal zou sinds 2008 veel belangrijker zijn geworden. Als dit empirisch vastgesteld wordt, dan moet daar beleidsmatig rekening mee worden gehouden.

Veel directies gaven aan heel weinig zicht op de financiële middelen te hebben. Bij de invoering van het decreet was er een strijd over de verspreiding van de brief waarin de splitsing van werkingsmiddelen SES en aantikkende leerlingen was opgenomen. Die staat toch online op My School. Hier kan een ‘quick win’ worden gerealiseerd en het debat op het terrein wat gestimuleerd worden om dat beter bekend te maken.

75 percent van de directies in het basisonderwijs en meer dan 90 percent van de directies in het secundair onderwijs vinden dat er SES-middelen er moeten zijn en dat het een goede methode is. Deze cijfers verdienen aandacht. Het hoge cijfer laat toe te concluderen dat het niet alleen de directies zijn die geld krijgen het getal opdrijven. Het toont aan welke weg er werd afgelegd in de periode van 1999-2000 tot nu. Onderwijsmensen zijn er zich zeer bewust van dat er veel kinderen zijn met minder bagage, maar dat er kinderen zijn met veel bagage waar het onderwijs en de scholen heel wat inspanningen voor moeten doen en ze beseffen dat ze daar de middelen voor krijgen.

Voor Open Vld is het duidelijk dat de methode onderzocht kan worden, het doel kan niet in vraag worden gesteld. In Vlaanderen maakt men met een diploma veel meer kansen dan zonder. Als er een betere methode wordt gevonden, dan zal de Open Vld-fractie daarvoor een bondgenoot zijn.

4.5. Tussenkomst van Ann Brusseel

Ann Brusseel is nieuwsgierig naar de Brusselse scholen die door het Rekenhof eventueel in aanmerking werden genomen. Hoeveel van de 40 onderzochte scholen zijn van Brussel? De Brusselse scholen worden vaker geconfronteerd met de opgesomde risico's zoals armlastige gemeenten, kleine inrichtende machten, kleine schoolbesturen, gebouwen in een slechte staat en minder kapitaalkrachtige ouders. In Brussel worden de scholen ook nog geconfronteerd met gemeenten die niet altijd even sterkt geneigd zijn om het Nederlandstalig onderwijs te steunen.

Kan in Brussel het verschil in financiering tussen Vlaamse en Franstalige instellingen worden nagegaan? Als er aan Franstalige zijde minder tegemoetkomingen zijn voor kinderen met een hoge SES dan kan er overloop zijn. Ze wil een zicht krijgen hoe dit probleem het best wordt aangepakt en hoe er in dialoog kan worden gegaan met het Franstalige onderwijs.

Het Rekenhof stelde bij de levensbeschouwingen dat het discours niet altijd sterk onderbouwd was. Ze zou hier graag wat meer informatie over krijgen. De voorbije 10 jaar neemt de kost voor levensbeschouwing toe omdat de diversiteit toeneemt. Er worden niet alleen meer levensbeschouwingen aangeboden, maar ook de geografische spreiding is gegroeid. De kost is zeer hoog geworden.

Bij de aanbevelingen van het Rekenhof over armoede stelt het: "Voor armoedebestrijding kan zij (de overheid) onder meer het gemeentelijk flankerend onderwijsbeleid stimuleren.". Volgens haar doen de gemeenten soms een stap terug. Dit roept de vraag op wat onder armoedebestrijding valt. Wat is er specifiek voor onderwijs en specifiek voor de gemeente? Ze vreest dat er een extra drempel zal komen. Mensen op het terrein kunnen ongetwijfeld meer informatie verschaffen over de problemen gerelateerd aan armoede en wie daaraan het best tegemoet komt. Vanuit de gemeenten werden al heel wat inspanningen gedaan. Fientje Moerman besliste jaren geleden als schepen van Onderwijs in Gent om broodmaaltijden aan kinderen te verstrekken. Moeten de gemeenten dit blijven doen?

4.6. Tussenkomst van Kathleen Krekels

Kathleen Krekels is meestal wat wantrouwig bij onderzoeken omdat cijfers gebruikt worden om te bewijzen wat men bewezen wil zien. De twee studies zijn een goede weergave van wat het veld aangeeft. Ze brengen duidelijkheid over de werkingsmiddelen voor het basis- en secundair onderwijs. Zelf was ze zorgcoördinator op een kleine plattelandsschool met weinig administratieve ondersteuning. De schoolfeesten brachten niet voldoende op om een extra beleid rond zorg uit te stippelen. De school had weinig SES-uren, maar had veel leerlingen met zorg door de zorgvisie van de school. Een slide van de KU Leuven gaf aan dat SES-uitgaven gericht worden op het wegwerken van leerachterstand, op het remediëren van leerstoornissen en extra kosten rond zorg- en GOK-beleid van de school. Dit zorgt voor frustraties bij scholen die dezelfde noden hebben, maar niet die middelen krijgen. Dat leeft dikwijls op het terrein en doet de vraag rijzen of de SES-kenmerken wel de juiste zijn om een zorgbeleid rond uit te stippelen. Ze kent een school die die middelen stak in extra leerkrachten, kleinere klassen, werking rond taal enzovoort. Die school heeft die middelen wel degelijk gebruikt waarvoor ze bedoeld waren. Door het onevenwicht tussen de twee soorten scholen blijft het belangrijk om na te denken over de basistoelage, waarvoor de NV-A pleit. De kansarme leerlingen moeten overal extra omkadering krijgen en in mindere mate didactische middelen. Kan zo een basistoelage een goed werkingselement zijn? De SES-kenmerken hebben toch wat hun doel gemist zoals blijkt uit de rapporten. De sociale mix in scholen wordt er niet door versterkt. De kloof voor het behalen van een diploma die er is tussen kinderen uit sociaal zwakkere of sterkere economische milieus blijft. Een kenmerk als studietoelage is een goed kenmerk. Het kadert goed waar

de kinderen sociaaleconomisch opgroeien. Taal is eveneens een goede keuze. De andere kenmerken zijn minder kindeigen. Er kan overwogen worden of dit wel de beste kenmerken zijn. De vooropgestelde kenmerken zouden toch vooral kindeigen moeten zijn.

Ze vond het frapperend dat de Vlaamse Regering nog geen methodiek heeft om na te gaan hoe de werkingsmiddelen worden aangewend. Op basis van de resultaten van het onderzoek kan er misschien wel een methodiek tot stand komen.

4.7. Tussenkomst van Jos De Meyer

Jos De Meyer werpt de vraag op of er iemand tegen SES-middelen kan zijn. Maar als dit resulteert in een hoogste budget voor een school van 1019 euro en het laagste budget van 415 euro per leerling, dan roept dit vragen op. Hoe kan dit? Gevoelsmatig heeft hij daar bedenkingen bij. Tijdens de vorige zittingsperiode heeft hij daarover meermaals vragen gesteld. Als vooral de grootsteden de middelen krijgen, moet er misschien worden onderzocht of de vele geldstromen voor armoedebestrijding er wel altijd efficiënt worden gebruikt.

Op de studie van de KU Leuven kan hij nog niet dieper ingaan omdat hij dit onvoldoende heeft kunnen voorbereiden en de tijd ontbreekt om die in deze vergadering nog grondig te bespreken. Hij veronderstelt dat dit debat later grondig kan worden gevoerd. De pagina over welke scholen meer risico's lopen vond hij bijzonder interessant. Tijdens de vorige zittingsperiode heeft hij dat onderwerp regelmatig in het debat ingebracht.

Hij had begrepen dat het Rekenhof twee zaken ging onderzoeken, namelijk het garanderen van de gelijke behandeling van elk kind met dezelfde noden en het realiseren van gelijke middelen voor elke school in eenzelfde situatie. In het verslag van het Rekenhof krijgt vooral het deel over de gedifferentieerde betoelaging op basis van het leerlingenpubliek van de school veel aandacht. Het deel over de gelijke middelen voor scholen ongeacht het net waartoe ze behoren, krijgt minder aandacht. Hij mist hier een aantal zaken. Misschien moet dat nog wat verder bekeken worden. De fundamentele vraag is wat een school nodig heeft om kwalitatief hoogstaand onderwijs te organiseren en om ervoor te zorgen dat de school de nodige zorg kan besteden aan de kansarme leerlingen. Er wordt op die problematiek niet ingegaan. Dat was ook de vraag van de Vlor in 2007. De Inspectie van Financiën betreurde op 24 februari 2008 dat er geen wetenschappelijk onderzoek was naar de reële financieringsbehoeften van scholen.

Het officieel gesubsidieerd onderwijs geniet via twee wegen van subsidiëring. Ze beschikken ook over lokale overheidsmiddelen. Het verschil tussen tabel 29 in het verslag van het Rekenhof (ontvangsten bezochte basisscholen OGO in 2012) 119 percent van de werkingsmiddelen en tabel 31 (uitgaven bezochte basisscholen OGO in 2012) 185 percent van de werkingsmiddelen is voor hem heel indicatief. Door gebrek aan informatie is de totale financiële toestand van officieel gesubsidieerde scholen moeilijk in kaart te brengen. Misschien moet hierover op termijn wat meer informatie komen om meer zicht op de volledige financiering van de scholen te krijgen.

Bij de evolutie van de sociale mix vraagt hij of men zo maar een volledige lineaire relatie mag veronderstellen tussen de werkingsmiddelen op basis van leerlingen en indicatoren en de sociale mix. Hij denkt dat andere factoren een rol spelen, zoals het huisvestingsbeleid.

De bandbreedte in het basisonderwijs is groter dan in het secundair onderwijs. Dat is nooit door de overheid onderbouwd. Moet die bandbreedte zo zijn? Zo ja, wat zijn daarvoor de elementen?

Er wordt op de invloed gewezen van de ongelijke financiering voor de scholeninfrastructuur en wat de gevolgen zijn voor de besteding van de middelen. Kan daar op termijn wat meer uitleg over verstrekt worden?

Er worden vragen gesteld in verband met de extra financiering van het niveau van het deelbudget voor neutraal onderwijs of levensbeschouwelijke vakken. Er worden vragen gesteld over het niveau van het deelbudget.

Er werd op het verschil in werkingsmiddelen voor kleuter- en lager onderwijs gewezen. Hij hoopt dat hier op termijn werk van de gelijkschakeling gemaakt kan worden. Dit wordt in het rapport op een ondersteunende manier onderlijnd. De verhouding van 440 euro voor een kleuter en 663 voor een lager schoolkind is op termijn moeilijker te verantwoorden. De minister wijst erop dat dit in het bestaande budgettaire spanningsveld geen eenvoudige opdracht is.

Bij de indicator buurt werden heel wat vragen gesteld. Het Rekenhof stelt dat die minder stabiel is. In het decreet Omkadering Basisonderwijs is die weggelaten. In het secundair onderwijs speelt die indicator een veel minder grote rol. AgODi stelt dat hij het meest complex en het minst transparant is. De vraag rijst dan of dit de beste indicator is. Moet niet over het behoud ervan worden nagedacht? Als er dan toch middelen worden gezocht, meent hij dat die indicator op termijn misschien kan verdwijnen. Er komen dan middelen vrij die naar het kleuteronderwijs kunnen worden verschoven, waar er nu te weinig middelen zijn. Er is enige creativiteit nodig om deze beslissing op het juiste moment te nemen.

Hij concludeert dat de SES-middelen evident zijn, maar na kennis genomen te hebben van alle argumenten, is hij er niet van overtuigd dat het bestaande spanningsveld effectief te verantwoorden is.

4.8. Tussenkomst van Jan Durnez

Jan Durnez meent dat er nog veel werk is in dit dossier en er is nog heel wat informatie onderweg. Het zal een zeer complexe benadering vergen. De boekhoudkundige elementen van de publieke en private sector maken het niet eenvoudig om vergelijkingen op te zetten. Zelf was hij schepen van onderwijs en financiën. Hij moest destijds werkingsmiddelen terugbetalen aan het departement Onderwijs en Vorming omdat ze niet op de juiste plaats in de uitgavenbegroting waren ingeschreven. Dat probleem stelt zich nog altijd.

Een tweede punt zijn de overeenkomsten over de definities. Er worden tal van definities gehanteerd. Eén daarvan gaat over de armoedebestrijding. De vraag rijst wat er op school moet gebeuren, wat een taak van de school is. Wat is acute armoedebestrijding? Wat is structurele armoedebestrijding? Bij de acute armoedebestrijding denkt hij aan de 1 euro-maaltijd. Waarom wordt die niet op school geleverd? Wie moet dat financieren? De structurele armoedebestrijding is nog veel complexer.

De doelgroep is de acht percent die geen kwalificatie haalt in de leeftijdsgroep 18-24 jaar. Er moet bijzondere zorg zijn om die acht percent de nodige versterking te geven.

Het criterium buurt wordt telkens op een andere manier in rekening gebracht. Het criterium is gebaseerd op de statistieken van de federale overheid. Als die cijfers op een kaart worden uitgezet, worden tal van anomalieën duidelijk. Niet alleen het criterium maar ook de koppeling van de omschrijving moet nader worden bekeken.

Op bladzijde 52 stelt het Rekenhof in verband met scholen in zwak verstedelijkt gebied dat er voor 43 percent van de bezochte scholen een probleem is tussen de

ligging van de school en de werkingskosten. Is er een bijzondere reden waarom dit niet in de aanbevelingen is meegenomen?

5. Antwoorden van het Rekenhof

Adri De Brabandere situeert het kader van het onderzoek. Er werd niet gekeken naar de effectiviteit van de SES-middelen. Er werd niet gekeken welke invloed ze hebben op de onderwijskansen zelf. In 2008 en in 2012 werd in deze commissie al verklaard dat er in Vlaanderen een opvolgingssysteem ontbreekt dat kijkt naar de resultaten van het GOK-beleid in de scholen. Eigenlijk zou dat een onderdeel van de voorliggende evaluatie moeten zijn. Brengt de inzet van die middelen iets te weeg voor de kansen van de leerlingen?

Uiteraard moet aan een aantal basisvoorwaarden voldaan zijn om onderwijs te kunnen genieten. Het Rekenhof heeft het woord 'oneigenlijk' niet gebruikt. De vraag is of het een goede zaak is dat de scholen meer en meer aan armoedebestrijding moeten doen met onderwijsbudgetten. Is het normaal dat aan een aantal basisbehoeften moet worden voldaan door scholen? Moeten er geen andere instanties zijn die er voor zorgen dat aan die basisvoorwaarden is voldaan? In het onderzoek naar het GOK-beleid van 2008 wees het Rekenhof erop dat gelijke onderwijskansen moeten gerealiseerd worden door de samenwerking van allerlei actoren. De scholen zullen daar allicht een belangrijke rol in moeten spelen. Het uiteindelijk doel is dat de onderwijskansen van de leerlingen verbeteren. De OESO benadrukt dat in Vlaanderen de socio-economische invloed op de leerprestaties vrij groot is.

De KU Leuven/HIVA keek naar hoeveel scholen aangaven dat ze SES-middelen gebruiken en waarvoor die gebruikt werden. Het Rekenhof heeft vooral gekeken naar de omvang van de ingezette middelen. Dat is een complementaire benadering. Heel veel scholen geven aan de middelen voor didactische uitgaven te gebruiken. De omvang van de daarvoor ingezette middelen is echter beperkt. Zoals vermeld in het rapport zijn de cijfers indicatief. De preciesheid van de bedragen is in zekere mate onzeker, maar globaal is de omvang van de financiële middelen die voor een GOK-beleid worden ingezet, vrij beperkt. Scholen zijn in de eerste plaats met de recurrente noden bezig. Wat overblijft, gaat naar het GOK-beleid.

De indicatoren kunnen robuuster worden door de LED-databank. Het departement zegt daar zelf over dat die databank niet alles zal oplossen omdat er bijvoorbeeld migratie is. Het zal altijd op één of andere manier door een andere methodiek worden aangevuld. Dat zullen waarschijnlijk verklaringen op eer zijn. Het moet een zorg blijven dat dat maar verklaringen op eer zijn en dat daar schommelingen in kunnen zijn. Bij het vorige onderzoek over het GOK-beleid merkte het Rekenhof dat het verschil tussen de eerste en tweede cyclus van het GOK-beleid veroorzaakt werden door de verklaringen op eer. De overheid moet daar gevoelig voor blijven. Het Rekenhof heeft zelf de correlaties gemeten tussen schooltoelagen en het opleidingsniveau van de moeder, dat op basis van een verklaring op eer wordt vastgesteld. De correlaties kunnen zowel op leerlingen- als schoolniveau worden gemeten. Voor onderwijskundige doelstellingen is de correlatie van groot belang op individueel niveau. Voor de financiering is die op schoolniveau van belang. Op schoolniveau is vastgesteld dat er een grote correlatie is. Als de indicatoren worden samengevoegd, dan geeft dit voor 90 percent van de scholen een verschil van minder dan 2 percent.

Wat het verschil tussen kleuter- en lager onderwijs betreft: een leerling uit het lager onderwijs brengt 8 punten op en een kleuter 6 punten. Er is bovendien nog een berekeningspercentage van de kleuters van iets meer dan 88 percent. Een leerling van het lager onderwijs genereert hierdoor 1,5 keer de middelen van een kleuter. De vastgestelde kostenverschillen komen daar niet mee overeen. Het

Rekenhof doet daar geen harde uitspraken over, maar de kostenverschillen zitten in een vork van hooguit 20 percent. Sommige koepels stellen zelfs dat er geen kostenverschillen zijn. Het Rekenhof zegt dat het verschil te groot is en wellicht onder de 20 percent zit.

Het deelbudget voor levensbeschouwing is gebaseerd op een studie die zelf stelt dat ze het niet kan kwantificeren. Er is uiteindelijk toch een kwantificering gekomen van 4,5 percent. Die is louter gebaseerd op het aantal lesuren. Hij weet niet of het aandeel uren levensbeschouwelijke vakken intussen gewijzigd is. Bij de interviews kwam dit weinig aan bod als een kostengenerator.

Ann Brusseel stelt dat er kosten mee gepaard moeten gaan.

Adri De Brabandere verduidelijkt dat er naar gevraagd werd, maar de infrastructuurkosten worden in het gemeenschapsonderwijs 100 percent betoelaagd. Infrastructuurnoden voor levensbeschouwelijke vakken is vooral een kostengenerator voor het officieel gesubsidieerd onderwijs.

Er werd een school uit Brussel opgenomen. Dat is bijzonder complex en heel intransparant. De verdeling tussen Franstalige en Vlaamse budgetten is een moeilijke problematiek. Die problematiek werd niet in het onderzoek opgenomen.

De segregatie in huisvesting en wonen is vergroot. Er was een studie die de sociale mix meet in vergelijking met de sociale mix in de buurt. Daaruit blijkt dat de segregatie in de scholen toeneemt.

De beleids- en beheerscyclus zal wel meer transparantie brengen over de gemeentelijke rekeningen, maar of dat voldoende is, kan hij niet zeggen. In de rekening van de gemeenten gaat onderwijs over de verschillende scholen, maar ook over het flankerend onderwijsbeleid. En vaak zitten er kosten niet in zoals groenonderhoud, algemeen onderhoud, administratie enzovoort. In de interviews werd er naar gevraagd en de kosten werden opgenomen.

Jo De Ro meent dat verschillende gemeenten de uitgaven opsplitsen.

Adri De Brabandere gaat er verder naar informeren.

Ivan Geysebergs, eerste auditeur Rekenhof, vult aan dat een belangrijk deel bij de gemeenten overheadkosten zijn. De koepels gaven aan dat ze dit juist een sterk punt vinden. Op die manier kunnen zonder bijkomende kosten arbeiders worden ingezet voor het onderhoud van gebouwen. Daardoor is het bijna onmogelijk om een volledig beeld te krijgen van de kost van een gemeenteschool.

Adri De Brabandere verwijst naar een onderzoek over de maximumfactuur van enkele jaren geleden. Toen bleek dat de overschrijdingen zeer beperkt waren. Er werd in het voorliggende onderzoek niet gevraagd of de regelgeving werd nageleefd. Hij heeft niet de indruk dat de scholen deze regelgeving naast zich neerleggen.

Jo De Ro vindt dat de hoge absolute cijfers vragen doen rijzen.

De maximumfactuur geldt enkel voor het basisonderwijs verklaart *Adri De Brabandere*. Er zijn geen aanwijzingen dat de regelgeving niet zou worden nageleefd.

Het deelbudget neutraal onderwijs van het gemeenschapsonderwijs is niet alleen een probleem voor de overheid, maar ook binnen het gemeenschapsonderwijs. Er zijn afspraken over de verdeling binnen het gemeenschapsonderwijs. Er wordt

met bepaalde criteria rekening gehouden. Voor het secundair onderwijs is dat vaak lineair volgens het aantal leerlingen. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de verdeling tussen de scholengroepen en de verdeling in de scholengroepen zelf. Het geld gaat niet alleen naar de dunbevolkte studierichtingen of de kleinere scholen.

In het onderzoek naar het GOK-beleid werd er gepeild of de indicatoren moeten worden aangevuld met een indicator voor bijvoorbeeld dyslexie. Voor de scholen is het soms verwarrend dat met bepaalde leerlingenkenmerken rekening wordt gehouden en met andere leernoden niet. Voor het beleid lijkt het aangewezen deze zaken uit elkaar te houden en dat de indicatoren zuiver slaan op de socio-economische status en dat specifieke leerproblemen er niet mee vermengd worden.

6. Antwoorden van de KU Leuven/HIVA

Steven Groenez vindt dat er inderdaad voor de indicator opleiding moeder naar de LED-databank moet worden gekeken. Voor de taalkenmerken werd aan de administratie al herhaalde malen de suggestie gedaan dat als er gegevens worden binnengetrokken via verificatie van scholen uit het Rijksregister, er uit het Rijksregister ook het geboorteland van vader of moeder gehaald kan worden. Dat is een denkpiste om, naast stabiele en betrouwbare indicatoren voor het sociaal-economische, dit ook te proberen te genereren voor het sociaal-culturele aspect. In plaats van taal zou er op basis van objectieve gegevens een bijkomende indicator gehaald kunnen worden via de koppeling met het Rijksregister.

De buurtindicator is de minst objectieve. Er werd getracht op basis van onderzoek een indicator mee te nemen die een stuk van peergroepeffecten in onderwijs kan capteren. Niet alles is immers individualiseerbaar in termen van onderwijskansen. Een buurtindicator kan dan duidelijk aangeven dat een individu in een context zit die minder rijk is en ruimer is dan het gezin.

Bij een denkoefening over het gebruik van indicatoren beveelt hij aan om twee soorten indicatoren te gebruiken, de sociaal-economische indicatoren met de opleiding moeder en studietoelagen en de sociaal-culturele indicatoren.

De indicatoren opleiding moeder en studietoelagen zijn zo overlappend dat ze beter in één indicator worden gegenereerd. *Caroline Gennez* vraagt dit laatste punt te verduidelijken. *Steven Groenez* verduidelijkt dat dit betekent dat beide indicatoren worden behouden, maar samen gebruikt worden als sociaal-economische indicator. In deze optie dient dan wel te worden nagegaan hoeveel middelen een leerling die dubbel aantikt dan genereert. Uit onderwijseffectiviteitsonderzoek blijkt dat cumulatie van achterstandsfactoren immers extra nadelig werkt. Er zou dus kunnen gedacht worden om de indicatoren niet alleen binair op te nemen, maar ook om er rekening mee te houden dat er gradaties zijn in het opleidingsniveau van moeder. Dan kan er gradueler te werk worden gegaan.

Voor de voorspellende kracht wordt één bron van indicatoren niet gebruikt, namelijk hoe de schoolloopbaan van het kind effectief verloopt. Dit omwille van mogelijke onbedoelde effecten. Als een indicator als zittenblijven wordt opgenomen, dan riskeert men immers scholen te stimuleren om het zittenblijven te bevorderen. Een mogelijk voordeel is dat er onrechtstreeks kan worden ingegrepen op de leerlingenstromen. Sommige scholen kunnen een betere performantie bereiken doordat ze er systematisch in slagen om sommige leerlingen sneller de school te laten verlaten. Er zou moeten worden nagedacht over welke indicatoren gebruikt kunnen worden om de loopbaan van de leerlingen weer te geven, zonder perverse effecten uit te lokken.

Hetzelfde probleem geldt voor indicatoren die wijzen op bepaalde noden van een leerling zoals bijvoorbeeld dyslexie. Er is dan nood aan een onafhankelijke bepaling van welke leerling die noden heeft. Een leerling met dyslexie genereert op dit ogenblik geen extra middelen. Hij genereert wel middelen als hij aantikt op de bestaande indicatoren. Scholen gebruiken wel de werkingsmiddelen om aan problemen van dyslexie tegemoet te komen. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen de individuele kenmerken van de leerlingen. Hij vreest dat de voorziene middelen niet voldoende zijn om aan deze problematieken tegemoet te komen. Als de overheid iets wil doen aan dyslexie dan moet ze daarvoor middelen in het leven roepen. Onrechtstreeks leerlingen met dyslexie ondersteunen als ze aantikken op andere indicatoren, is niet de heersende praktijk in scholen. Er is een beleid rond dyslexie of er is er geen.

In verband met de vraag of de puntenwaarde voor taal daalt, meent hij dat bij de start van deze financiering er niet vanuit werd gegaan dat de puntenwaarde voor taal zo hoog zou zijn. Er zijn twee mogelijkheden om de puntenwaarde constant te houden. Dat kan door het optrekken van de bandbreedte. Een tweede mogelijkheid is invreten op de puntenwaarde voor de andere kenmerken door de bandbreedte constant te houden, maar de kloof tussen taal en de andere kenmerken opnieuw te laten toenemen. De grotere bandbreedte voor het basisonderwijs in vergelijking met het secundair onderwijs is een expliciete keuze. Die keuze is gebaseerd op de toenmalig beschikbare middelen. Er waren voldoende middelen om de lat gelijk te leggen voor het basisonderwijs. Voor het secundair onderwijs waren die middelen er niet. Er werd voorrang gegeven aan het basisonderwijs. Vanuit efficiëntieredeneringen kan er gedacht worden dat hoe vroeger er ingezet wordt aan het werken aan gelijke kansen, hoe efficiënter dat is.

Scholen moeten hun werkingsmiddelen helaas gebruiken om aan fenomenen van stijgende armoede tegemoet te komen. Het is geen optie om kinderen met honger te laten zitten. Dat is geen oplossing voor de leerprestaties van de kinderen. Het zou beter zijn als de scholen voor armoedebestrijding middelen zouden krijgen van buiten Onderwijs. Op dit ogenblik is dat echter niet zo. Het armoedebeleid is een coördinerend beleid. De bevoegde minister heeft zelf niet zo een groot budget om aan armoedebestrijding te doen. Er wordt voornamelijk beroep gedaan op de vakministers om eigen maatregelen te nemen tegen armoede. Het pleidooi om onderwijsmiddelen enkel voor onderwijs te laten dienen, is een pleidooi dat haaks staat op het principe van een gecoördineerd armoedebeleid.

Bij de maximumfactuur mag niet uit het oog verloren worden dat die maar een beperkt deel van de kosten van het basisonderwijs afdekt. Volgens eigen onderzoek ging dat over ongeveer 10 percent. 90 percent van de kosten dragen de ouders en worden niet gedekt door de maximumfactuur, noch door de dubbele maximumfactuur.

Mike Smet verduidelijkt dat het doorstorten van de middelen door scholen van het vrij gesubsidieerd onderwijs groter is omdat er dikwijls kleine schoolbesturen zijn. Gemeenschapsonderwijsscholen maken dikwijls deel uit van grote schoolbesturen waar een professioneel kader is dat een deel van de kosten draagt. Bij het officieel gesubsidieerd onderwijs zijn het vooral de gemeenten die een groot stuk van de kosten dragen.

Scholen krijgen een dienstbrief waarin opgesplitst is vermeld hoeveel middelen ze krijgen. Elke school weet in principe hoeveel middelen ze genereert. In de financiële relatie van een school met een schoolbestuur is vooral de transparantie van belang. Als het verdelingsmechanisme van schoolbesturen transparant is dan zullen scholen of directies relatief tevredener zijn. Het hebben van inspraak is minder belangrijk dan het transparant zijn van de gebruikte mechanismen.

Scholen kunnen de SES-middelen omzetten in personeel. De bestaande flexibiliteit is belangrijk omdat de lokale noden zeer divers kunnen zijn.

In het onderzoek werd niet gekeken naar het verschil in betoelaging van het kleuter- en lager onderwijs. Als er naar concrete bedragen werd geïnformeerd, was de respons heel zwak.

Er is een groot verschil in het minimum- en maximumbedrag dat per leerling gegeneerd wordt. Het zijn bedragen die gegeneerd worden door leerlingen en scholen. Dit is niet noodzakelijk het bedrag dat de scholen ontvangen. De schoolbesturen ontvangen en herverdelen binnen de scholen. De spreiding hoeft binnen de scholen niet even groot te zijn.

In het macroluik zijn de Brusselse scholen opgenomen. In de survey werd niet specifiek gestratificeerd op Brussel, maar ze zijn niet ondervertegenwoordigd in vergelijking met de andere centrumsteden.

Goedroen Juchtmans vond het opvallend dat heel veel scholen het pedagogische en financiële beleid loskoppelen. Er wordt weinig nagedacht over hoe het financiële beleid het pedagogisch beleid kan ondersteunen. Eigenlijk moeten het financiële en pedagogische beleid van meet af aan gekoppeld worden om de gelijke onderwijskansen te kunnen realiseren. Die koppeling wordt zeer weinig gemaakt. Dit gaat toenemen als schoolbesturen meer en meer gaan beheren. Scholen en schoolbesturen moeten hierin worden ondersteund. Als de twee gekoppeld zijn, kan er een verschil worden gemaakt.

7. Antwoorden van de minister en replieken

De *minister* heeft voor de inzet van werkingsmiddelen voor het personeel voor het gewoon basisonderwijs cijfers van 1 januari 2015 (zie bijlage 3). Een kleine 400 vte worden vanuit de werkingsmiddelen ingezet om om te zetten in lestijden. Het zijn vooral de basisscholen die gemiddeld aantikken op SES die er gebruik van maken. Bij de scholen die weinig aantikken op SES zijn het 80 van de 600 scholen. Bij de scholen die tussen de 25 à 75 aantikken op SES zijn het er 200 van de 1199 en bij de scholen die heel zwaar aantikken op SES zijn het maar 108 scholen op 600. Die scholen hebben wel veel meer omkadering. Het is vooral de groep die in het midden zit die er gebruik van maakt. Opmerkelijk is dat het vooral de scholen van het officieel gesubsidieerd onderwijs in de middencategorie zijn die er gebruik van maken.

Jan Durnez vraagt dit laatste punt tegen het licht te houden. Het bevat immers ook de klassieke financiering van de gemeenten uit eigen middelen. Het wordt aangerekend op de werkingsmiddelen, maar is in feite aan te rekenen op middelen die niet uit de werkingsmiddelen komen.

Jo De Ro stelt vast dat Brussel, Vilvoorde en Antwerpen, de drie steden die het meest aantikken, het hoogste percentage SES-middelen hebben binnen hun totale werkingsmiddelen. Hij begrijpt niet dat de absolute cijfers na herverdeling maar een relatief verlies kennen. Als de 108 miljoen euro in de globale middelen worden opgenomen dan gaan de scholen die nu hoog SES hebben, erop achteruit. Diegene die heel laag zitten, gaan erop vooruit. De cijfers die de minister gaf sporen niet met de eigen berekeningen. Kan dit worden verduidelijkt?

Koen Daniëls stelt vast dat de SES-middelen gegeven worden voor jongeren die leerbedreigd zijn. Kan er nu worden gezegd dat er door die middelen sinds 2007-2008 de ongekwalificeerde uitstroom bij die doelgroep is gedaald? Dat is de kern van de zaak en zou best verder worden onderzocht. In het rapport van de KU Leuven valt het op dat 15 percent van de scholen, zelfs scholen met een hele hoge

SES-score, niet specifiek kunnen zeggen wat er met de extra middelen gebeurt. Komt dit omdat ze in hun zorgbeleid daar niet een actief bewust beleid rond voeren? Kan daar meer uitleg bij worden gegeven?

Kathleen Krekels beaamt dat de scholen middelen gebruiken om tegemoet te komen aan de zorgen, ongeacht of een kind SES-kenmerken heeft of niet. Dat is juist de bron van frustratie. Een school met SES-kenmerken krijgt daar extra middelen voor en een school zonder die kenmerken, niet. Die school moet met minder middelen dezelfde zorgen geven. Het behouden van de indicatoren kan daar geen oplossing voor bieden. De scholen die nu een tekort hebben, gaan in de toekomst toch moeten meegenomen worden zeker bij het invoeren van inclusief onderwijs. De gegevens van de minister over het omzetten van werkingsmiddelen in lestijden, vooral door scholen met minder SES-middelen, betekent dat er minder werkingsmiddelen overblijven voor didactisch materiaal of dergelijke dingen. Er komt een evenwicht tussen de scholen. Dat wil ze onder de aandacht brengen.

Caroline Gennez vraagt voorzichtig te zijn met het introduceren van zorgcriteria. Voor dyslexie is er extra omkadering door de zorgpunten in het basisonderwijs. Ze vraagt om te vermijden dat er dyslectici zouden worden gegenereerd. Ze opteert ervoor om voor de werkingsmiddelen de ondersteuning via het basisbedrag te behouden en de zorgpunten in de omkadering te behouden.

Ze ziet wel iets in de suggestie van Steven Groenez om de thuistaal, studietoelagen en opleidingsniveau van de moeder in één indicator onder te brengen omdat de correlatie zo groot is. Er moet dan nog gekeken worden of er gradaties nodig zijn. Secundair onderwijs zou niet noodzakelijk een lage indicator zijn. Het kan zijn dat kansrijke kinderen een moeder met dat opleidingsniveau hebben. De suggestie om gradaties in te brengen is misschien wel zinvol.

Tussen 2000 en 2010 is de enveloppe voor de werkingsmiddelen van het basisonderwijs ontzettend gestegen. Het grootste deel daarvan ging wel naar de basisbijdrage. De basisbijdrage kan beter en hoger, maar daar is in de voorbije periode het meeste in geïnvesteerd. De bandbreedte dreigt nu stil te vallen. Ze roept op de twee te laten blijven sporen.

Men mag zich niet blind staren op de percentages tussen de netten in het rapport van het Rekenhof. Het gaat om 40 van de 3500 scholen. Dat is een steekproef. Ze zou daar geen conclusies op baseren. Die cijfers moeten volgens haar indicatief worden gelezen.

Het financieringsmechanisme heeft een beperkt resultaat in het realiseren van de sociale mix. Haar aanvoelen was dat dit niet de eerste bedoeling van de architecten van het systeem was. Als dat de eerste bedoeling was geweest, dan zou dit niet het meest geschikte instrument zijn. Ze kan zich wel inbeelden dat er via de bandbreedte een poging werd gedaan om alibi's weg te nemen bij bepaalde scholen en directies om kinderen uit kansarme milieus (sluiks) te weigeren. De sociale mix wordt het best behandeld bij de bespreking van het Inschrijvingsdecreet. Hier worden de doelstellingen alleszins te weinig gerealiseerd.

Jo De Ro waarschuwt ervoor dat de 400 vte historisch te verklaren zijn. Zowel gemeenten als provincies hebben een lange traditie gehad van het met eigen middelen in dienst nemen van mensen. Doordat er meer werkingsmiddelen gekomen zijn, denkt hij dat de lonen op die bijkomende werkingsmiddelen betaald zijn geweest. Het zou hoopvol zijn mocht het om nieuwe aanwervingen gaan, maar hij meent dat het mensen zijn die al aangeworven waren.

De *minister* verduidelijkt dat ze niet gezegd heeft dat het om nieuwe mensen zou gaan.

Koen Daniëls heeft met het voorbeeld van dyslexie willen aantonen dat bepaalde leerlingenkenmerken niet worden meegenomen voor een extra ondersteuning van een school. Terwijl andere kenmerken zoals de straat waarin een leerling woont, het diploma van de moeder, zaken waaraan in een klas niets kan worden gedaan, wel invloed hebben. Hij wil onder de aandacht brengen dat zaken die de leerbedreiging van kinderen bepalen niet worden meegenomen. De zorgpunten in het basisonderwijs worden bepaald op basis van de leerlingenaantallen. Er moet daar geen attest voor worden binnengebracht. Als hij het goed begrepen heeft, houdt de verwijzing naar de zorgpunten in dat de scholen het wel zullen organiseren met een globale enveloppe.

De *minister* dankt de onderzoekers van het Rekenhof en KU Leuven voor hun bijdrage in één van de meest cruciale debatten van de legislatuur. De geboekte leerwinsten kunnen niet vastgesteld worden omdat er geen nulmeting was. Ze vindt dit zeer frustrerend. Er moet bij het inschrijven van evaluatiebepalingen in decreten voortaan aandacht zijn voor het bepalen van een nulmeting.

De minister wil werk maken van een instrument om, zonder planlast, te kunnen controleren. De verschillende manieren waarop in de verschillende netten moet worden gerapporteerd, bemoeilijkt een en ander. Er zou daar wat meer eenheid in moeten komen.

In verband met scholen met hoge SES die geen speciale uitgaven voor SES doen, is de interpretatie van de minister dat als al de kinderen hoog aantikken op SES, het logisch is dat al de uitgaven daarmee gerelateerd zijn. Het is moeilijk achteraf aan te tonen waarvoor de middelen gebruikt zijn als het decreet expliciet aangeeft dat ze niet gekleurd zijn.

De stelling van Caroline Gennez dat de sociale mix niet de bedoeling was is in strijd met de memorie van toelichting bij het decreet. Er wordt daarin expliciet gesteld dat er drie doelstellingen zijn. De eerste is de sociale mix van scholen bevorderen, de tweede is het recht op kwaliteitsonderwijs voor alle jongeren en de derde doelstelling is om voor de extra personeelsleden die destijds al werden ingezet in kansarme scholen extra werkingsmiddelen te voorzien. De minister kan begrijpen dat als er achteraf wordt vastgesteld dat het niet gerealiseerd is, dat het niet prioritair is. Zeggen dat het niet de bedoeling was, dat kan voor haar niet.

Caroline Gennez is het er mee eens dat het in de memorie is vermeld. Ze denkt echter dat de initiatiefnemers het fout hebben ingeschat en dat blijkt nu ook. Voor haar moet dit nu niet via dit decreet worden bevorderd, maar kan het ook via een ander instrument.

De *minister* repliceert dat men heel goed wist waar het over ging. Concluderen dat de doelstelling niet bereikt is, kan voor de minister, maar zeggen dat het nooit de bedoeling was, gaat niet op. Het was geen bevlieging.

Jo De Ro concludeert dat de aftopping niet werkt. Eigenlijk is de aanbeveling dat de aftopping moet verdwijnen.

Steven Groenez stelt dat de aftopping werkt. Als er sterk afgetopt wordt, is dit een indicatie dat er veel indicatorleerlingen waren. Scholen die sterk afgetopt werden, zagen hun indicatorleerlingen ná de hervorming dalen en hebben dus een betere sociale mix. Dat geldt echter maar voor 1 percent van alle scholen. Het effect op een ruimtelijke indicator als segregatie zal dus heel beperkt zijn. Een studie over segregatie in het onderwijs toont aan dat die is toegenomen. Het is vooral een resultante van het woonbeleid of van de resultaten van het woonbeleid. De invloed van het woonbeleid is veel groter dan de invloed die men op de segregatie kan bereiken met de financiële stimulans via het financieringsmechanisme. De

inschatting van de decreetgever was verkeerd. Er werd vanuit gegaan dat er met financiële incentives heel wat te bereiken was, maar schoolkeuzes van ouders zijn hardnekkiger.

Jo De Ro concludeert dat de aftopping van de school met de hoogste graad van leerlingen met een risico op schools falen, eerder een straf dan een zegen is. Door de aftopping wordt gezegd dat scholen met veel aantikkende leerlingen op een bepaald moment niets meer bijkrijgen. Dat mechanisme is ook van toepassing in andere onderwijsregelgevingen. Als er geen aftopping was, zouden heel veel scholen met heel veel kansarme kinderen meer SES-middelen krijgen.

Steven Groenez heeft het effect van de aftopping op dat punt niet bekeken. Men heeft enkel de gevolgen van de aftopping bekeken op de sociale mix. Aftopping is in het algemeen een goede zaak. Als er niet wordt afgetopt, dan wordt er een financiële incentive gegeven om het fenomeen niet tegen te gaan.

Jo De Ro meent dat in een zeer gesegregeerde buurt een directeur van een basisschool toch niet blij zal zijn met die aftopping.

De minister zal de tabellen digitaal beschikbaar stellen met de herverdelingseffecten als SES op nul wordt gesteld (zie bijlage 4). Ze vraagt daaruit niet af te leiden dat het om een beslissing zou gaan. Het is een simulatie.

Koen Daniëls is akkoord met de minister dat er in persberichten slechte citaten zijn opgenomen. Uit het onderzoek is gebleken dat de indicator buurt een volatiele indicator is. Hoe valt dit te rijmen met de uitspraak dat het woonbeleid wel effect heeft? Als iets volatiel is, is het niet stabiel. Niet stabiel wil zeggen, dat het woonbeleid wel degelijk effect heeft omdat er wel degelijk wijzigingen zijn in de buurt.

Steven Groenez stelt dat de woonsegregatie duidelijk gestegen is.

Volgens *Koen Daniëls* gaat het aantal buurten dat is opgenomen in de volatiliteit in de twee richtingen. Op sommige plaatsen moet er dan minder segregatie zijn.

Steven Groenez verklaart dat de buurtindicator gaat over het aantal leerlingen met schoolse vertraging die in een bepaalde buurt woont. Dat is een andere indicator dan die voor segregatie.

Volatiliteit betekent volgens *Koen Daniëls* dat er plaatsen zijn waar het stijgt en plaatsen waar het daalt. Het is dus geen 1-1-relatie.

Steven Groenez bevestigt dit.

De *minister* deelt mee dat de indicator buurt uit de omkadering is geschrapt.

Steven Groenez begrijpt de vraag betreffende zorg. Hij leest die vraag als het herinvullen van de bandbreedte en niet naar het inroepen van extra bandbreedte die aan de zorgbehoefte van leerlingen tegemoet komt. Hij begrijpt dat leerkrachten die rond zorgnoden van leerlingen werken, werkingsmiddelen nodig hebben. Daar wordt nu niet aan tegemoet gekomen. Die middelen moeten uit de algemene werkingsmiddelen of de SES-middelen komen. Het is echter een foute verwachting om de ongekwalificeerde uitstroom te verminderen door voornamelijk op de zorgnoden van leerlingen in te zetten. Er zal daar ongetwijfeld wel een effect zijn. De meeste van de leerlingen die geen kwalificatie behalen, zitten in een sociaaleconomische omgeving die hen ook minder kansen geeft in onderwijs en waar ondersteuning nodig is. Deze verhalen zijn niet tegenover elkaar inwisselbaar. Het gaat om twee legitieme noden.

Koen Daniëls meent dat dit een ander debat is. Hij is het er wel niet mee eens omdat in het voorgelegde model alleen rekening gehouden wordt met de SES-factoren, terwijl er nog andere factoren zijn.

Kathleen HELSEN,
voorzitter

Jenne DE POTTER,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

AgODi	Agentschap voor Onderwijsdiensten
aso	algemeen secundair onderwijs
bso	beroepssecundair onderwijs
CAW	centrum algemeen welzijnswerk
GO!	onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap (historische naam = Gemeenschapsonderwijs)
GOK	gelijke onderwijskansen
HIVA	Hoger Instituut voor de Arbeid (van de KU Leuven) (nieuwe benaming voluit = Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving)
ICT	informatie- en communicatietechnologie
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
kso	kunstsecundair onderwijs
KU Leuven	Katholieke Universiteit Leuven
LED-databank	Leer- en Ervaringsbewijzen Databank
LOP	lokaal overlegplatform
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OGO	Ontwikkelingsgericht Onderwijs
SMART	specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden
tso	technisch secundair onderwijs
VGO	vrij gesubsidieerd onderwijs
Vlor	Vlaamse Onderwijsraad
vte	voltijdsequivalent / voltijdequivalent
vzw	vereniging zonder winstoogmerk