

**Advies over het voorontwerp van decreet betreffende de
werkingsbudgetten in het basisonderwijs en de
werkingsbudgetten in het secundair onderwijs**

Advies over het voorontwerp van decreet betreffende de werkingsbudgetten in het basisonderwijs en de werkingsbudgetten in het secundair onderwijs

1 Situering

De minister van Onderwijs en Vorming heeft aan de Vlor een advies gevraagd over het voorontwerp van decreet betreffende de werkingsbudgetten in het basisonderwijs en de werkingsbudgetten in het secundair onderwijs. De Vlaamse regering keurde dit voorontwerp van decreet goed op 1 februari 2008.

Een werkgroep van de Algemene Raad heeft het advies voorbereid onder voorzitterschap van de heer Chris Smits.

De Algemene Raad van de Vlor formuleerde zijn advies op 14 februari 2008. Hij keurde de tekst van het advies unaniem goed.

Dit advies is het tweede advies dat de Vlaamse Onderwijsraad dit schooljaar uitbrengt over de financiering van het leerplichtonderwijs. De Vlor bracht hierover een eerste advies ⁽¹⁾ uit naar aanleiding van de discussienota van de minister van Onderwijs en Vorming van 15 juni 2007. De opmerkingen uit dat advies die relevant blijven ten aanzien van het voorontwerp van decreet, werden geïntegreerd in dit advies. De integrale tekst van het advies over de discussienota gaat als bijlage bij dit advies.

De bijzondere vorm van het besluitvormingsproces dat aan de totstandkoming van dit voorontwerp van decreet vooraf ging, heeft aanleiding gegeven tot twee processen-verbaal die ondertekend werden door het Gemeenschapsonderwijs en de groeperingen van inrichtende machten. De andere geledingen van de Vlor werden niet betrokken bij dit besluitvormingsproces. Deze werkwijze heeft voor gevolg dat die twee groepen, het Gemeenschapsonderwijs en de groeperingen van inrichtende machten enerzijds en de andere geledingen van de Vlor anderzijds, zich verschillend positioneren tegenover het voorontwerp van decreet en bij de formulering van dit advies. Het Gemeenschapsonderwijs en de groeperingen van inrichtende machten vinden het voorontwerp van decreet een goede vertaling van de processen-verbaal die zij ondertekenden. Zij wensen in dit advies niet meer terug te komen op de inhoud van de ondertekende processen-verbaal. De andere geledingen van de Vlor wensen in het advies van de Vlor hun standpunten te verwoorden over alle elementen uit het voorontwerp van decreet.

Het voorontwerp van decreet werd juist voor de krokusvakantie, op 1 februari 2008, goedgekeurd door de Vlaamse regering. De Vlaamse regering vroeg aan de Vlor een advies bij hoogdringendheid tegen 14 februari. Deze timing maakte het voor de geledingen van de Vlor die niet betrokken werden bij de voorbereiding van het voorontwerp van decreet, onmogelijk om hun achterban behoorlijk te consulteren. Het grootste deel van de korte periode die de Vlor kreeg om een advies voor te bereiden, viel immers samen met de krokusvakantie. De Vlor is van oordeel dat dergelijke besluitvorming in zo'n onaanvaardbaar

¹ Vlaamse Onderwijsraad, Advies over de discussienota 'Krijtlijnen voor de nieuwe financiering van het leerplichtonderwijs', Algemene Raad, 27 september 2007, AR/PCA/ADV/001, 15 bladzijden

korte tijdspanne een degelijke uitvoering van de kernopdracht van de Vlor als strategische adviesraad onmogelijk maakt.

2 Algemene opmerkingen

De Vlor verheugt zich over de extra middelen voor de werking van de basisscholen en van de secundaire scholen.

De Vlor betreurt dat er onvoldoende tijd was voor een diepgaand overleg vooraf. Het voorontwerp van decreet bepaalt alleen de verdeling van de middelen en de wijze waarop die verdeling moet gebeuren. Wanneer in de toekomst de omkadering ter sprake zal komen, vraagt de Vlor voldoende tijd voor een discussie ten gronde over de middelen die nodig zijn om kwaliteitsvol onderwijs te organiseren voor alle kinderen en om een oplossing te bieden aan het probleem van de sociale ongelijkheid. Met deze opmerking wil de Vlor evenwel de herfinanciering van het leerplichtonderwijs zeker niet op de lange baan schuiven. De toevoeging van bijkomende middelen aan de werkingsbudgetten van het leerplichtonderwijs verdraagt geen uitstel.

De minister beoogt met zijn nieuw financieringsmechanisme de gelijke behandeling van elk kind met dezelfde noden en gelijke middelen voor elke school in dezelfde situatie, zoals in de Grondwet voorzien. De Vlor steunt deze intentie. Hij vindt de gelijke behandeling van elk kind met dezelfde noden en gelijke middelen voor elke school in dezelfde situatie zeker wenselijk. Ook nu de discussie over de gelijke financiering van de werking beslecht is, blijven er nog verschillen bestaan⁽²⁾. Deze verschillen moeten het voorwerp uitmaken van latere discussies. De verwezenlijking van het gelijkheidsprincipe veronderstelt transparantie van de geldstromen in het onderwijs, meer dan nu het geval is.

De Vlaamse Onderwijsraad steunt de minister in zijn betrachting om een beter evenwicht te creëren tussen de verschillende uitgavenpatronen - wedden, werking en uitrusting - met een belangrijke groei van de overheidsuitgaven voor de werking van de scholen. De middelen die nu aan wedden worden gespendeerd, kunnen niet voor andere doeleinden gebruikt worden. De Vlor vindt het noodzakelijk dat er een duidelijk onderscheid blijft tussen de verschillende inkomstenstromen van scholen, maar vraagt ook aandacht voor het beleidsvoerend vermogen van scholen. Hoe de middelen gebruikt worden, behoort in grote mate tot de autonomie van scholen. Fundamenteel is dat de middelen maximaal ten goede moeten komen aan de leerlingen, terwijl de statutaire rechten van het personeel gegarandeerd blijven.

3 Toepassingsgebied

Zoals de Vlor vroeg in zijn advies over de discussienota, wordt in het decreet ook een herfinanciering van de werkingsbudgetten voor het buitengewoon onderwijs opgenomen.

² De Belgische Grondwet, gecoördineerde tekst van 17 februari 1994, Art. 24 §4 “Alle leerlingen of studenten, ouders, personeelsleden en onderwijsinstellingen zijn gelijk voor de wet of het decreet. De wet en het decreet houden rekening met objectieve verschillen, waaronder de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht, die een aangepaste behandeling verantwoorden.”

4 Aanwending van werkingsbudgetten

Werkingsbudgetten dienen om scholen in staat te stellen de eindtermen en ontwikkelingsdoelen te behalen bij zoveel mogelijk leerlingen en om verplichte activiteiten in het kader van de realisatie van het pedagogisch project van de school te financieren. De maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van scholen maken dat ook andere actoren een rol kunnen spelen. De Vlor vindt dat voor de realisatie van doelstellingen uit andere beleidsdomeinen, middelen uit die beleidsdomeinen in het onderwijs moeten worden ingeschakeld. De Vlaamse Onderwijsraad zal over de “brede” profilering van scholen en de “brede school”-gedachte een voorstudie doen waarin hij onder meer zal nagaan wanneer en hoe onderwijs en andere beleidsdomeinen op elkaar kunnen of moeten inspelen.

De Vlaamse Onderwijsraad vraagt, zoals in zijn advies over kosteloos basisonderwijs ⁽³⁾, aandacht voor het verband tussen de reglementering over kostenbeheersing in het basisonderwijs en de financiering van de werking van de basisscholen. Het voorontwerp van decreet bepaalt dat de middelen om tegemoet te komen aan de bestaande bepalingen over kosteloosheid en over de maximumfactuur geïntegreerd worden in het basisbedrag van het werkingsbudget. Het werkingsbudget moet ook aangewend worden om de bepalingen over kosteloosheid en over de maximumfactuur uit te voeren. De geledingen van de Vlor die de processen-verbaal niet ondertekenden, vragen aan de overheid om te onderzoeken of en hoe die bepalingen over de kosteloosheid en over de maximumfactuur kunnen aangepast worden aan de nieuwe manier om het werkingsbudget van de basisscholen te bepalen. Zij vragen om in dit onderzoek ook rekening te houden met de uitkering van schooltoelagen aan ouders van leerlingen van het basisonderwijs.

De Vlor vindt dat scholen vanuit hun beleidsvoerend vermogen de mogelijkheid moeten blijven behouden om in uitzonderlijke omstandigheden autonoom middelen voor werking om te zetten in middelen voor bijkomende omkadering. De Vlaamse Onderwijsraad vindt dat in dezelfde school mensen met verschillende statuten niet voor dezelfde of gelijkaardige taken zouden kunnen ingezet worden. Aanstellingen van dergelijke personeelsleden die betaald worden met het werkingsbudget moeten, net als alle andere aanstellingen, onder de decreten rechtspositie vallen ⁽⁴⁾.

5 Financiering op basis van leerlingenkenmerken en schoolkenmerken

De Vlor is het eens met het uitgangspunt van de minister dat er een relatie moet zijn tussen de financiering van scholen enerzijds, en leerlingenkenmerken en schoolkenmerken anderzijds. Maar er is een basisuitrusting die voor elke leerling dezelfde is, ongeacht socio-culturele of economische kenmerken. De Vlor vroeg in zijn advies over de discussienota een opsplitsing van het werkingsbudget in een deel voor de basisfinanciering van elke leerling en een deel dat gekoppeld is aan leerlingenkenmerken. De overheid heeft in dit voorontwerp van decreet duidelijk rekening gehouden met deze vraag. Toch vraagt de Vlor aan de overheid om bij de evaluatie van dit decreet in 2012 te onderzoeken in welke mate de

³ Advies over kosteloos basisonderwijs, Vlaamse Onderwijsraad, Raad Basisonderwijs, RBO/HDA/ADV/005, 23 mei 2007, 3 bladzijden

⁴ Decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het Gemeenschapsonderwijs, B.S. 25/05/1991 en Decreet van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding, B.S. 25/05/1991

gedifferentieerde financiering geleid heeft tot de realisatie van haar beleidsdoelstellingen. In deze wijst de Vlor op het belang van een nulmeting aan de vooravond van de opstart.

De Vlor vindt het wenselijk dat scholen kunnen voorspellen over welke middelen zij op korte en middellange termijn zullen beschikken. Het gebruik van databanken kan die voorspelbaarheid vergroten, op voorwaarde dat scholen ook toegang hebben tot de informatie in die databanken die relevant is voor hen. De Vlor wijst hier op een spanningsveld tussen de wenselijke voorspelbaarheid enerzijds en de aanvaardbaarheid van een optimale toegang tot die databanken in het kader van de bescherming van de privésfeer anderzijds. Hij wijst ook op het risico op stigmatisering van scholen op basis van beschikbare gegevens over hun leerlingen, indien deze gegevens voor iedereen toegankelijk zouden zijn. Vooral bij de start van het nieuwe financieringsmechanisme zal die voorspelbaarheid een probleem zijn. Twee van de vier indicatoren zijn op dat ogenblik niet voorspelbaar voor de scholen. Zij zullen geen idee hebben over het aantal leerlingen dat in een buurt woont met veel schoolse vertraging en over het aantal leerlingen dat een schooltoelage ontvangt. De Vlor vraagt aan de overheid om werk te maken van de mechaniek die het mogelijk maakt dat scholen zo vlug mogelijk, minstens op het niveau van de school, weten over hoeveel werkingsmiddelen zij zullen beschikken tijdens het schooljaar 2008 – 2009. Zij hebben die gegevens nodig om voor het schooljaar 2008 – 2009 een begroting te kunnen maken en een beleid te kunnen uittekenen om de doelstellingen waar te maken.

Om de bedragen rechtvaardig te kunnen verdelen over de vestigingsplaatsen, vraagt de Vlor om die gegevens ter beschikking te stellen per vestigingsplaats.

6 Leerlingenkenmerken

Scholen met meer kansarme leerlingen moeten het gebrek aan sociaal kapitaal van de ouders compenseren. Ook al is die compensatie vooral een kwestie van bijkomende of meer specifieke omkadering, toch heeft dit onrechtstreeks weer gevolgen voor het werkingsbudget. Meer personeel vraagt immers ook meer werkingsmiddelen. De Vlaamse Onderwijsraad is dus van mening dat bijkomende omkadering soms bijkomende werkingsmiddelen vereist, maar een verhoging van het werkingsbudget mag geen voorafname zijn op de toekenning van reguliere omkadering.

De overheid kiest om scholen te financieren op basis van leerlingenkenmerken. De Vlor vindt het erg belangrijk dat de indicatoren een grote voorspelkracht hebben voor de leerprestaties en studieloopbanen van leerlingen. In de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet onderbouwt de minister zijn keuze voor bepaalde indicatoren met resultaten van wetenschappelijk onderzoek. De Vlor kan voor de beoordeling van de indicatoren enkel beschikken over de informatie die opgenomen is in die memorie van toelichting. Het onderzoek dat aan de basis ligt van de keuze van de indicatoren is niet gepubliceerd. De Vlor kan hierop niet reflecteren in dit advies. Hij vraagt aan de overheid opnieuw om dit onderzoek zo snel mogelijk publiek te maken.

Zo weet de Vlor bijvoorbeeld niet welke indicatoren onderzocht zijn en welke niet. Dit is belangrijk om te kunnen beoordelen of die vier indicatoren al dan niet de beste indicatoren zijn. Ook andere elementen uit de gezinscontext van een kind of een jongere kunnen negatieve effecten hebben op hun schoolloopbaan of een effectieve meerkost voor de school voor gevolg hebben. De geledingen van de Vlor die de processen-verbaal niet ondertekenden, vragen zich af of dit voldoende onderzocht is en wat het eventuele resultaat

was van dat onderzoek naar de onafhankelijke relevantie van die andere elementen uit de gezinscontext.

De minister motiveert zijn keuze voor bepaalde indicatoren op basis van de sociale betekenis van deze indicatoren. Hij voert aan dat indicatoren niet alleen goede voorspellers moeten zijn van leerachterstand en schoolse vertraging, maar ook maatschappelijk aanvaardbaar moeten zijn. Ook de Vlor vindt dit een belangrijk criterium om indicatoren te beoordelen.

De Vlor hoopt dat de financiering op basis van leerlingenkenmerken de segregatie van leerlingen zal tegengaan. De uiteindelijke schoolkeuze ligt bij leerlingen en ouders en wordt vaak beïnvloed door de bestaande schoolpopulatie. Scholen hebben echter een niet geringe invloed op de samenstelling van hun publiek, onder meer door hun doorverwijzingsbeleid, elementen in het schoolreglement, open of gesloten schoolklimaat. Er moet gezocht worden naar een inschrijvingsbeleid dat de sociale mix in alle scholen verbetert.

De overheid neemt zich voor om de werkingsbudgetten vanaf september 2008 te berekenen op basis van de nieuwe indicatoren voor leerlingenkenmerken. De Vlor wijst er op dat de overheid op dat ogenblik voor de helft van de indicatoren afhankelijk is van gegevens die ze via de scholen moet opvragen. Hij hoopt dat de overheid zo vlug mogelijk zal beschikken over objectieve data voor alle indicatoren.

De Vlor sluit zich aan bij de optie van de minister om dezelfde indicatoren te gebruiken voor het basisonderwijs als voor het secundair onderwijs.

6.1 Opleidingsniveau van de moeder

Voor de Vlor is het opleidingsniveau van de moeder een aanvaardbare indicator.

In de discussienota was het heel onduidelijk welke cesuren de overheid zou hanteren bij de indicator opleidingsniveau van de moeder. Het voorontwerp van decreet houdt rekening met deze opmerking van de Vlor. Het gebruikt slechts één cesuur: de moeder beschikt wel of niet over een diploma secundair onderwijs of een studiegetuigschrift van het tweede leerjaar van de derde graad van het beroepssecundair onderwijs of een daarmee gelijkwaardig studiebewijs.

De Vlor vraagt zich toch nog af of en hoe de overheid in een context van levenslang leren zal rekening houden met veranderingen in het hoogste diploma van de moeder tijdens de schoolloopbaan van een leerling. Daarom vraagt de Vlor om de databanken na afloop van elk schooljaar te actualiseren.

Het blijft ook moeilijk om het niveau van buitenlandse diploma's in te passen in onze onderwijsstructuren.

Het moet in de regelgeving duidelijk zijn wiens opleidingsniveau telt bij adoptie of in nieuw samengestelde gezinnen.

6.2 Schooltoelage

De Vlor vindt het al dan niet ontvangen van een schooltoelage een aanvaardbare indicator.

Wie recht heeft op een schooltoelage blijft echter afhankelijk van de bereidheid van ouders om een schooltoelage aan te vragen. Bij de uitbreiding van de schooltoelage zijn wel beleidsmaatregelen genomen om de niet-opname te verkleinen. Maar er zullen volgens de

Vlor altijd een aantal ouders blijven die geen schooltoelage aanvragen. Het kan niet dat scholen minder werkingsmiddelen krijgen omdat ouders geen schooltoelagen aanvragen.

Omdat de gegevens over het aantal leerlingen dat een schooltoelage ontvangt, op een geaggregeerd niveau aan de scholen zullen worden overgemaakt, kan een school onmogelijk opvolgen of een ouder al dan niet een schooltoelage aanvraagt. De Vlor vraagt vooreerst aan de overheid om te onderzoeken of zij scholen handvaten kan bieden om ouders aan te zetten die schooltoelage aan te vragen.

Om dit probleem grondig op te lossen pleit de Vlor voor een systeem van automatische toekenning van de schooltoelagen. Scholen zijn dan voor hun financiering niet afhankelijk van de bereidheid van ouders om een schooltoelage aan te vragen. De Vlor vraagt aan de overheid om hiervoor een technisch haalbaar systeem te zoeken.

6.3 Thuistaal

De minister geeft in de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet zelf aan dat taalgebruik een betere indicator is dan thuistaal, maar omwille van de problemen met de toetsing van taalgebruik, kiest de minister toch voor de indicator thuistaal. De Vlor vindt deze keuze aanvaardbaar.

De overheid geeft in de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet zelf toe dat de manieren die zij beschrijft om gegevens over taalbarrières van leerlingen te verzamelen niet onmiddellijk operationeel zijn. Zij neemt zich voor om in een eerste fase de gegevens te blijven verzamelen door de ouders te bevragen via de school.

Op termijn wil zij die bevraging geleidelijk vervangen door de gegevens die Kind en Gezin en de CLB's verzamelen. De Vlor vraagt zich af of dit realiseerbaar is en vraagt alleszins op middellange termijn naar volledige en valide data op het vlak van taalregistratie. De Vlor heeft bij de gegevens die Kind en Gezin en de CLB's verzamelen drie concrete bezwaren:

De Vlor vreest dat het nog erg lang kan duren voor de gegevens van Kind en Gezin en van de CLB's een volledig beeld geven van de thuistaal van de leerlingen.

Als ouders niet verplicht zijn om een dossier aan te leggen bij Kind en Gezin, dan kan het volgens de Vlor niet dat kinderen pas meegerekend worden voor financiering op basis van taalbarrières als ze een dossier hebben bij Kind en Gezin. Onder die voorwaarde aanvaardt de Vlor niet dat die taalindicator zwaar doorweegt in de financiering van kleuterscholen. Het is maatschappelijk wenselijk dat elk kind een dossier heeft bij Kind en Gezin en dat dat dossier gegevens bevat over het taalgebruik in het milieu waarin het kind opgroeit. Maar het is geen opdracht van de kleuterschool om ouders aan te sporen een dossier bij Kind en Gezin aan te leggen.

Een derde bezwaar is dat de Franstalige tegenhanger van Kind en Gezin deze gegevens niet verzamelt. Dit zal problemen geven in het Brussels Gewest, waar heel wat ouders die bij de geboorte van hun kinderen bezocht werden door de Franstalige tegenhanger van Kind en Gezin, later voor die kinderen een Nederlandstalige school kiezen.

6.4 Buurt

De Vlor vindt de woonplaats van een leerling een goede voorspeller van de leerprestaties en schoolloopbanen van leerlingen. Naar haalbaarheid is de indicator 'woonplaats' de eenvoudigste indicator omdat die gegevens nu al zonder meer voor handen zijn. De Vlor

heeft wel vragen bij de validiteit van deze indicator voor het Nederlandstalig onderwijs in Brussel. Hoe gaat de overheid hier op een betrouwbare manier een onderscheid maken tussen Nederlandstalige en Franstalige kinderen en jongeren? En, indien de overheid het onderscheid niet wenst te maken, zijn deze gegevens dan valide voor het Nederlandstalig onderwijs?

De Vlor vraagt zich in zijn advies over de discussienota af, of deze indicator voldoende differentieert om zwaar door te wegen bij de financiering van scholen. Het voorontwerp van decreet biedt op deze vraag een antwoord. Alleen leerlingen die wonen in een buurt die behoort tot de 25% buurten met het hoogste percentage schoolse vertraging, tikken aan op deze indicator.

De Vlor vroeg in zijn advies over de discussienota om de financiering voor kinderen van ouders zonder vaste verblijfplaats, te integreren in het gewone financieringsmechanisme. De minister gaat in op deze vraag. Hij bepaalt in het voorontwerp van decreet dat leerlingen die behoren tot de trekkende bevolking worden geacht te wonen in een buurt met een hoog percentage leerlingen met minstens 2 jaar schoolse vertraging op vijftienjarige leeftijd.

De Vlor vraagt hier bijzondere aandacht voor de vele leerlingen die in een situatie van co-ouderschap leven. Sinds de nieuwe echtscheidingswet is 'co-ouderschap' de regel. In de toekomst zullen dus heel wat leerlingen evenveel tijd op twee plaatsen doorbrengen. De Vlor vraagt onderzoek naar hoe in deze gevallen de woonplaats als relevante indicator kan worden gebruikt.

7 Schoolkenmerken

De Vlor stelt vast dat er een groot verschil blijft tussen het werkingsbudget voor het kleuteronderwijs en het werkingsbudget voor het lager onderwijs. De minister voert volgens de Vlor terecht een actief beleid om meer kleuters in te schrijven in de kleuterschool en om hun aanwezigheid op school te stimuleren. Het financieringsmechanisme van het kleuteronderwijs blijft echter uitgaan van een beperkte aanwezigheid van de kleuters in de kleuterschool. Het grote verschil tussen het werkingsbudget voor het kleuteronderwijs en het werkingsbudget voor het lager onderwijs is volgens de Vlor achterhaald. De Vlor hoopt dat in de toekomst voldoende budgettaire ruimte ontstaat om de kloof te dichten tussen de werkingsmiddelen voor de leerlingen lager onderwijs en de werkingsmiddelen voor de leerlingen kleuteronderwijs.

8 Wijze waarop de vaststelling van de leerlingenkenmerken gebeurt

Voor de vaststelling of een leerling al dan niet "een schooltoelage" ontvangt, verwijst het voorontwerp van decreet naar het decreet over de studiefinanciering.⁽⁵⁾ De vaststelling van "het opleidingsniveau van de moeder" wordt duidelijk omschreven in het voorontwerp van decreet zelf. Voor deze twee leerlingenkenmerken denkt de Vlor dat de wijze waarop zij worden vastgesteld decretaal voldoende verankerd is. Voor de leerlingenkenmerken "buurt" en "thuisstaat" denkt de Vlor dat het decreet onvoldoende verankert hoe deze leerlingenkenmerken worden vastgesteld.

⁵ Decreet van 8 juni 2007 betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap, B.S. 19/07/07

De Vlor wijst de minister op een probleem met de definitie van thuistaal. Hij vraagt om de cesuur vanaf wanneer een leerling aanleiding geeft tot bijkomende werkingsmiddelen ondubbelzinnig op te nemen in het decreet en alleen voor de operationalisering te verwijzen naar het uitvoeringsbesluit.

De Vlor vraagt aan de overheid om expliciet in het voorontwerp van decreet op te nemen dat zij met “buurt” de statistische sectoren bedoelt zoals die vastgesteld zijn door het Nationaal Instituut voor de Statistiek.

De Vlor stelt vast dat de formulering van het artikel over de vaststelling van de buurten met de meeste schoolse vertraging niet overeenkomt met de formulering in de memorie van toelichting. Als de overheid het “scoren” voor ‘buurt’ wil beperken tot de 25% hoogste scores, dan moet ze het 75ste percentiel bepalen. Leerlingen die wonen in een buurt met een score hoger dan of gelijk aan het 75ste percentiel beantwoorden dan aan de indicator ‘wonen in een buurt met een hoog percentage leerlingen met minstens 2 jaar schoolse vertraging op vijftienjarige leeftijd’.

De Vlor stelt voor om de betrokken artikelen voor het gewoon basisonderwijs en voor het gewoon secundair onderwijs te vervangen door:

“Voor alle leerlingen uit het gewoon (basisonderwijs/ secundair onderwijs) wordt het 75ste percentiel van de buurtcores bepaald. Leerlingen die wonen in een buurt met een score hoger dan of gelijk aan het 75ste percentiel beantwoorden aan de indicator ‘wonen in een buurt met een hoog percentage leerlingen met minstens 2 jaar schoolse vertraging op vijftienjarige leeftijd’.”

De Vlor wenst een advies uit te brengen over het uitvoeringsbesluit dat bepaalt hoe de indicatoren worden vastgesteld.

9 De procedure voor de verzameling van de gegevens

De Vlor vindt het wenselijk dat de overheid betrouwbare databanken gebruikt om gegevens te verzamelen. Hij vraagt de overheid om de periode waarin zij zal werken met verklaringen op eer die opgevraagd worden door de scholen, zo kort mogelijk te houden en zo vlug mogelijk gebruik te maken van eigen databanken. Om rechtszekerheid te bieden heeft een organiek systeem nood aan verifieerbare data.

De Vlor wijst bovendien op de administratieve last voor de scholen die de gegevens moeten verzamelen tot de nodige databanken operationeel zijn. Hij drukt daarover zijn bezorgdheid uit.

Data rechtstreeks opvragen bij scholen en ouders houdt een risico in op foutieve en onvolledige gegevens, kan foutieve rapportering voor gevolg hebben en beïnvloedt de betrouwbaarheid van de indicatoren.

De Vlor vraagt aan de overheid om bij de verzameling van gegevens over woonplaats en thuistaal rekening te houden met het toenemende aantal leerlingen dat als gevolg van de nieuwe echtscheidingswet in co-ouderschap verblijft.

De Vlor vindt het logisch dat het decreet de regering machtigt om de procedure voor de verzameling van de gegevens vast te leggen in een uitvoeringsbesluit. De Vlor wenst ook over dat uitvoeringsbesluit een advies uit te brengen.

10 Objectieve verschillen

De discussienota verwijst in verband met de schoolkenmerken naar objectieve verschillen tussen de netten die de toekenning van extra werkingsmiddelen verantwoorden. In zijn advies bij de discussienota wijst de Vlor de overheid er op dat er meer objectieve verschillen zijn. Hij verwijst daarbij naar de arresten van het Arbitragehof ⁽⁶⁾ en naar de lijst van objectiveerbare verschillen in de definitiestudie en het eindrapport over inkomsten en uitgaven van scholen in Vlaanderen van het studiebureau Deloitte & Touche ⁽⁷⁾. De Vlor vroeg in zijn advies over de discussienota aan de minister om hierover een duidelijk en actueel standpunt in te nemen. In het voorontwerp van decreet en de memorie van toelichting neemt de minister een duidelijk standpunt in. Voor de geledingen van de Vlor die niet betrokken werden bij de besprekingen die resulteerden in de processen-verbaal, is de discussie daarover echter niet beëindigd. Zij hebben vragen bij de juistheid van de percentages voor de voorafnames voor het aanbod van neutraal onderwijs en van de keuze tussen het onderricht in één van de erkende godsdiensten of de niet-confessionele zedenleer. Ook over de andere verschillen blijft volgens hen de discussie open.

10.1 Neutraal onderwijs

De vertegenwoordigers van het personeel en twee van de drie vertegenwoordigers van de directeurs hebben vragen bij de toekenning van een percentage voor het aanbod van neutraal onderwijs. Zij vragen zich af of dit wel de juiste oplossing is en of het niet beter is om hiervoor een forfaitair bedrag toe te kennen dat overeenkomt met de reële noden. Zij vragen aan de overheid om dit verder te onderzoeken.

10.2 School biedt keuze aan tussen onderricht in één van de erkende godsdiensten of de niet-confessionele zedenleer

In het voorontwerp van decreet is hier een technische fout geslopen. In alle artikelen over dit schoolkenmerk moet het duidelijk zijn dat die bepalingen alleen van toepassing zijn op het officieel lager onderwijs en op het officieel secundair onderwijs.

11 Vaststellen van het startbedrag

De Vlor vraagt zich af of de bijkomende financiering van de werking zal volstaan om de basisbehoeften van elke leerling te bekostigen.⁽⁸⁾ De Vlor gaat uit van “gelijke financiering voor elk kind met dezelfde noden” en “elke school in eenzelfde situatie moet over gelijke middelen beschikken”. Daarom meent de Vlor dat de middelen rechtstreeks moeten gaan naar de inrichtende machten. De geledingen van de Vlor die de processen-verbaal niet

⁶ Arbitragehof, arrest nr. 38/91, 5 december 1991, arrest nr. 26/92, 2 april 1992, arrest nr. 27/92, 2 april 1992, arrest nr. 23/95, 2 maart 1995, arrest nr. 27/95, 21 maart 1995 en arrest nr. 131/2003, 8 oktober 2003

⁷ Deloitte & Touche, Inkomsten en uitgaven van scholen in Vlaanderen, kwantificering van de objectiveerbare verschillen, Eindrapport, Brussel 11 juli 2001

⁸ Zie ook: Advies over het voorontwerp van decreet betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau, Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad, AR/PCA/ADV/020, 31 mei 2007, blz. 3

ondertekenden, vinden dat geen enkele school minder middelen mag krijgen dan zij kreeg in het oude systeem.

12 Het meesters-, vak- en dienstpersoneel

Het voorontwerp van decreet vermindert het bedrag voor de scholen van het Gemeenschapsonderwijs tot 2016 met een percentage van de loonkost van het vastbenoemde MVD - personeel. Deze vermindering bedraagt 30 % tot en met 2015, 60 % in 2016 en 100% vanaf 2017. De financiële opbrengst van de geleidelijke afvloeiing van die groep vloeit terug naar het geheel van de werkingsmiddelen voor alle netten. De Vlor aanvaardt het principe van de compensatie van dit sociaal passief ten laste van het Gemeenschapsonderwijs.

De Vlor stelt vast dat er loonsverschillen blijven tussen het MVD - personeel van de verschillende onderwijsverstrekkers en dat de lonen van die mensen op een verschillende manier verrekend worden in de werkingsbudgetten.

Het vrij onderwijs kreeg in CAO VIII bijkomende middelen om het verschil in lonen tussen hun MVD - personeel en het MVD - personeel van het Gemeenschapsonderwijs te betalen.

Het gemeentelijk en het provinciaal onderwijs krijgen geen bijkomende werkingsmiddelen om het MVD - personeel dat ze vanuit hun werkingsenveloppe betalen, hetzelfde loon te betalen als in het Gemeenschapsonderwijs en in het gesubsidieerd vrij onderwijs.

In 2017 is de situatie voor het Gemeenschapsonderwijs dezelfde als voor het gesubsidieerd vrij onderwijs.

De Vlor vraagt aan de overheid om het verschil tussen het MVD - personeel van het gesubsidieerd vrij onderwijs en van het Gemeenschapsonderwijs enerzijds en van het officieel gesubsidieerd onderwijs anderzijds, weg te werken.

13 Evolutie op basis van de gezondheidsindex

De Vlor is principieel van mening dat alle budgetten in onderwijs de reële evolutie van de levensduurte dienen te volgen. Hij vindt ook dat bij elke aanpassing van de opdrachten van de onderwijsinstellingen de kosten op reële basis bijgepast dienen te worden.

De Vlor vraagt aan de overheid om bij de evaluatie van het decreet ook na te gaan

- of de evolutie van de werkingsbudgetten op basis van de gezondheidsindex de evolutie volgt van de reële kosten om onderwijs aan te bieden.
- of de geëvolueerde werkingsbudgetten ook volstaan om de kosten voor eventueel bijkomende opdrachten te dekken.

14 Bandbreedte voor leerlingenkenmerken

De Vlor vindt een bandbreedte voor leerlingenkenmerken zoals uitgewerkt in het voorontwerp van decreet aanvaardbaar. De geledingen van de Vlor die de processen-verbaal niet ondertekenden, beschikken over onvoldoende gegevens om te kunnen beoordelen of de bandbreedte voor leerlingenkenmerken die nu opgenomen is in het voorontwerp van decreet de juiste bandbreedte is.

De Vlor vindt de weging van de verschillende indicatoren in het voorontwerp van decreet aanvaardbaar.

Voor het buitengewoon onderwijs wordt bij de berekening van de werkingsbudgetten geen rekening gehouden met leerlingenindicatoren. De geledingen van de Vlor die de processen-verbaal niet ondertekenden, vragen om ook in het buitengewoon onderwijs een deel van de werkingsbudgetten te berekenen op basis van leerlingenkenmerken. Uit een recente studie blijkt immers dat ook in het buitengewoon onderwijs de aanwezigheid van leerlingen die aantikken op SES - indicatoren aanleiding geeft tot meer uitgaven op het niveau van de werkmiddelen.⁽⁹⁾ De geledingen van de Vlor die de processen-verbaal niet ondertekenden, vragen om ook een extra gewicht toe te kennen aan leerlingen met meervoudige beperkingen.

15 Aftopping

In scholen met een grote concentratie van kansarme leerlingen wordt het aantal leerlingen dat aanleiding geeft tot meer werkmiddelen per leerlingenkenmerk afgetopt tot maximaal het gemiddelde percentage leerlingen dat scoort op dat leerlingenkenmerk plus twee standaardafwijkingen. Met dit aftoppingssysteem wil de overheid de concentratie van kansarme leerlingen in de scholen ontmoedigen.

De Vlor beschikt noch over de cijfers noch over het onderzoek dat de noodzaak van aftopping zou staven. De geledingen van de Vlor die de processen-verbaal niet ondertekenden, geloven niet dat deze aftopping de concentratie van kansarme leerlingen in bepaalde scholen zal verminderen. Deze aftopping strookt bovendien niet met één van de belangrijkste uitgangspunten van het nieuwe financieringssysteem: de gelijke behandeling van alle leerlingen met dezelfde noden. Een eventuele aftopping is alleen te rechtvaardigen indien zou blijken dat bepaalde scholen meer middelen zouden ontvangen dan noodzakelijk om de achterstand van hun kansarme leerlingen weg te werken.

De manier waarop de aftopping gebeurt bij de berekening van het bedrag voor de leerlingenkenmerken is nu onvoldoende duidelijk geformuleerd in het voorontwerp van decreet. De Vlor stelt voor om dit te formuleren als volgt:

“ Artikel

- §1 Voor elk leerlingenkenmerk wordt per school de procentuele score bepaald van het aantal leerlingen dat in aanmerking komt voor het betreffende leerlingenkenmerk, ten opzichte van het totaal aantal leerlingen van de school.
- §2 Per leerlingenkenmerk, en afzonderlijk voor het basisonderwijs en het secundair onderwijs, is het aftoppingspercentage gelijk aan de procentuele score die bekomen wordt door de gemiddelde score van de in §1 bij het leerlingenkenmerk en het onderwijsniveau gegenereerde gegevensset, te vermeerderen met het dubbele van de standaarddeviatie die hoort bij de in §1 bij het leerlingenkenmerk en het onderwijsniveau gegenereerde gegevensset.

⁹ Ghesquière, P., Mercken, I., Avau, G., Petry, K., Onderzoek over mogelijke extra inspanningen van scholen in het buitengewoon onderwijs ten gevolge van de aanwezigheid van GOK-kenmerken bij de leerlingenpopulatie, Katholieke Universiteit Leuven, Onderzoek in opdracht van het Vlaams Ministerie van Werk, Onderwijs en Vorming, juli 2007, 133 bladzijden

- §3 Het maximum aantal leerlingen dat per school voor een leerlingenkenmerk in aanmerking kan komen, is gelijk aan het product van het totaal aantal leerlingen van de school en het bij het leerlingenkenmerk en onderwijsniveau horend aftoppingspercentage. Het resultaat van deze vermenigvuldiging wordt afgerond naar boven als het eerste cijfer na de komma groter is dan 4. In het andere geval wordt naar beneden afgerond.
- §4 Als het werkelijke aantal leerlingen dat per school in aanmerking komt voor een leerlingenkenmerk kleiner is dan of gelijk is aan het maximum bedoeld in §3, dan is het gecorrigeerde aantal leerlingen dat in de school in aanmerking komt voor het betreffende leerlingenkenmerk gelijk aan het werkelijke aantal. In het andere geval is het gecorrigeerde aantal leerlingen dat in de school in aanmerking komt voor het betreffende leerlingenkenmerk gelijk aan het in §3 bepaalde maximum.”

16 Evaluatie

De Vlor vraagt in zijn advies bij de discussienota aan de overheid om de gebruikte indicatoren regelmatig - en voor de eerste keer op vrij korte termijn - te evalueren.

Het voorontwerp van decreet gaat in op deze vraag en bepaalt dat het nieuwe financieringssysteem in 2012 zal geëvalueerd worden door de Vlaamse regering. Het machtigt de Vlaamse regering om de modaliteiten te bepalen voor deze evaluatie.

De Vlor vraagt aan de overheid om voor deze evaluatie specifieke middelen te voorzien en in te schrijven in het decreet, onafhankelijk van de middelen voor OBPWO.

De Vlor vroeg aan de overheid om bij de evaluatie van het decreet via een wetenschappelijk onderzoek na te gaan

- of de gedifferentieerde financiering geleid heeft tot de realisatie van haar beleidsdoelstellingen.
- of de evolutie van de werkingsbudgetten op basis van de gezondheidsindex de evolutie volgt van de reële kosten om onderwijs aan te bieden.
- of de geëvalueerde werkingsbudgetten ook volstaan om de kosten voor eventueel bijkomende opdrachten te dekken.

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Ann Demeulemeester
voorzitter