



ADVIES

Algemene Raad

27 september 2007

AR/PCA/ADV/001

Advies over de discussienota 'Krijtlijnen voor de nieuwe financiering van het leerplichtonderwijs'

Advies over de discussienota 'Krijtlijnen voor de nieuwe financiering van het leerplichtonderwijs'

1 Situering

De minister van Onderwijs en Vorming heeft aan de Vlor een advies gevraagd over zijn discussienota 'Krijtlijnen voor de nieuwe financiering van het leerplichtonderwijs' van 15 juni 2007. Een werkgroep van de Algemene Raad heeft dit advies voorbereid mede op basis van de inbreng van de Raad Basisonderwijs en de Raad Secundair onderwijs.

Het advies volgt de opbouw van de discussienota van de minister.

De Algemene Raad van de Vlor formuleerde dit advies unaniem op de vergadering van 27 september 2007.

2 Vooraf

De discussienota werd vlak vóór de zomervakantie neergelegd bij de Vlor met de vraag om een advies te formuleren tegen 27 september. Deze timing maakte het voor de geledingen van de Vlor niet gemakkelijk om een diepgaande discussie te voeren met hun achterban.

De Vlor is van mening dat vóór de herfinanciering van het leerplichtonderwijs op basis van de principes die de minister in zijn discussienota aangeeft, een grondig en diepgaand debat aangewezen was. Een debat over de manier waarop het onderwijs best georganiseerd wordt om een oplossing te bieden aan de heersende sociale ongelijkheid en over de globale financiering die nodig is om kwaliteitsvol onderwijs te organiseren voor iedereen. Niettemin is de Vlor van mening dat de toevoeging van bijkomende middelen geen uitstel verdraagt.

3 Waarom een nieuw financieringsmechanisme

3.1 Grondwettelijke bepalingen

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. Als de discussie over de gelijke financiering van de werking zal beslecht zijn, zullen er nog verschillen blijven bestaan⁽¹⁾. Deze verschillen zullen 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.

¹ 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 verantwoordt."

De werking van de basisscholen en de secundaire scholen zal in de toekomst gefinancierd worden op basis van leerlingenkenmerken en schoolkenmerken. Deze twee parameters, leerlingenkenmerken en schoolkenmerken, zijn duidelijk twee onafhankelijke parameters die elk een eigen gewicht zullen hebben in de toekomstige financiering. De verhouding tussen beide parameters komt in de discussienota echter niet aan bod. Het is in die situatie onmogelijk om de gevolgen van de voorstellen van de minister voor de financiering van de werking van een concrete school in te schatten. Bovendien kent de Vlor de weging niet van de verschillende indicatoren voor leerlingenkenmerken waarvoor de minister kiest in de discussienota. In die omstandigheden kan de Vlor onmogelijk beoordelen of het nieuwe financieringsmechanisme dat de minister in het vooruitzicht stelt aanvaardbaar is.

De discussienota verwijst in verband met die schoolkenmerken naar objectieve verschillen tussen de netten die de toekenning van extra werkingsmiddelen verantwoorden. Er zijn echter meer objectieve verschillen dan in de nota verwoord. De Vlor verwijst hier naar de arresten van het Arbitragehof (²) en naar de lijst van objectiveerbare verschillen in de definitiestudie en het eindrapport over inkomsten en uitgaven van scholen in Vlaanderen van het studie bureau Deloitte & Touche (³). De Vlor vraagt aan de minister hierover een duidelijk en actueel standpunt.

3.2 Gelijke kansen op kwaliteitsonderwijs voor allen

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.

De overheid stelt voor om zowel voor de werking als voor de omkadering de financiering te baseren op indicatoren voor leerlingenkenmerken. De Vlor aanvaardt dat leerlingenkenmerken relevant zijn voor de berekening van de omkadering maar vraagt zich af of de leerlingenkenmerken even zwaar doorwegen voor de financiering van de werking van de school. Er is een basisuitrusting die voor elke leerling dezelfde is, ongeacht socio-culturele of economische kenmerken. Wat is de verhouding tussen basisbehoefte en behoefte op basis van gelijke kansen? De Vlor vraagt een opsplitsing van de werkingsmiddelen in een deel voor de basisfinanciering van elke leerling en een deel dat gekoppeld is aan leerlingenkenmerken. De Vlor is van mening dat de overheid via een wetenschappelijk onderzoek meer duidelijkheid moet verschaffen over de hoeveelheid werkingsmiddelen die een school nodig heeft om te kunnen werken, over welk bedrag nodig is voor de financiering van de differentiatie op basis van leerlingenkenmerken en over de aanwending van de werkingsmiddelen. Bovendien dient duidelijk te worden hoe daarbij de noden van een school, van het personeel en van de leerlingen kunnen gedefinieerd worden.

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 dient gezocht te

² 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

³ Inkomsten en uitgaven van scholen in Vlaanderen, kwantificering van de objectiveerbare verschillen, Eindrapport, Deloitte & Touche, Brussel 11 juli 2001

worden naar formules van inschrijvingsbeleid waarbij de sociale mix in alle scholen verbeterd wordt.

De Vlaamse Onderwijsraad is het ook eens met de minister dat er een relatie is tussen de financiering van de omkadering en de leerlingenkenmerken. De Vlaamse Onderwijsraad aanvaardt dat de overheid de reguliere middelen voor omkadering mede differentieert op basis van sociale, culturele en economische kenmerken van de leerlingen.

De relatie tussen de financiering van de werking en leerlingenkenmerken is volgens de Vlor van een andere aard. Scholen met meer kansarme leerlingen moeten het gebrek aan sociaal kapitaal van de ouders compenseren. Ook al is de compensatie van het gebrek aan sociaal kapitaal van de ouders vooral een kwestie van bijkomende of meer specifieke omkadering, toch heeft dit onrechtstreeks weer gevolgen voor de werkingsmiddelen. 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 de werkingsmiddelen mag geen voorafname zijn op de toekenning van reguliere omkadering.

Werkingsmiddelen 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 probleemverkenning opzetten om na te gaan in hoeverre onderwijs en andere beleidsdomeinen op elkaar kunnen of moeten inspelen.

De Vlaamse Onderwijsraad vraagt, zoals in zijn advies over kosteloos basisonderwijs ⁽⁴⁾, aandacht voor het verband tussen de reglementering over kostenbeheersing in het basisonderwijs en de financiering van de werking van de basisscholen.

De Vlor vindt dat scholen vanuit hun beleidsvoerend vermogen de mogelijkheid moeten blijven behouden om in uitzonderlijke omstandigheden autonoom werkingsmiddelen om te zetten in middelen voor bijkomende omkadering. De Vlaamse Onderwijsraad vraagt dat in dezelfde school mensen met verschillende statuten niet voor dezelfde of gelijkaardige taken zouden kunnen ingezet worden. Aanstellingen van personeelsleden die betaald worden met werkingsmiddelen zouden, net als alle andere aanstellingen, onder de decreten rechtspositie moeten vallen ⁽⁵⁾.

3.3 Doelmatig gebruik van overheidsmiddelen

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, zodat de

⁴ Advies over kosteloos basisonderwijs, Vlaamse Onderwijsraad, Raad Basisonderwijs, RBO/HDA/ADV/005, 23 mei 2007, 3 bladzijden

⁵ 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

middelen die nu aan wedden worden gespendeerd niet voor andere doeleinden kunnen gebruikt worden. De Vlor vindt het noodzakelijk dat daarbij 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.

3.4 Goed bestuur

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.

4 Reikwijdte, ambitie en opbouw van het nieuwe financieringsmechanisme

4.1 Inleiding

De Vlor verheugt zich over de extra middelen voor de werking van het basisonderwijs. Hij vraagt zich af of deze bijkomende werkingsmiddelen zullen volstaan om zowel de financiering van de basisbehoeften van elke leerling als de gedifferentieerde financiering op basis van leerlingenkenmerken te realiseren (⁶).

De overheid schuift de gelijke behandeling in het secundair onderwijs door naar de volgende legislatuur: 40 miljoen euro zal niet volstaan om in 2009 in het secundair onderwijs de gelijke behandeling en de financiering op basis van leerlingenkenmerken te realiseren. De Vlor is daarover ontgoocheld.

De Vlor vraagt voldoende basisfinanciering, maar dit kan niet betekenen dat de overheid in afwachting de differentiëring op basis van leerlingenkenmerken uitstelt.

4.2 Werkingsmiddelen

4.2.1 Meer werkingsmiddelen en gelijke behandeling

De Vlor vraagt zich af of de bijkomende financiering van de werking zal volstaan om de basisbehoeften van elke leerling te bekostigen.⁽⁷⁾ De Vlor gaat uit van "gelijke financiering voor elk kind met dezelfde noden" en "elke school in een zelfde situatie moet over gelijke

⁶ Zie ook 3.2

⁷ 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

middelen beschikken". Daarom meent de Vlor dat de middelen rechtstreeks moeten gaan naar de inrichtende machten. Geen enkele inrichtende macht mag minder middelen krijgen dan zij kreeg in het oude systeem.

4.2.2 Leerlingenkenmerken

De overheid neemt zich voor om de nieuwe indicatoren voor leerlingenkenmerken voor de berekening van de werkingsmiddelen toe te passen vanaf september 2008. De Vlor wijst er op dat op dat ogenblik de overheid voor alle indicatoren afhankelijk is van gegevens die via de scholen moeten opgevraagd worden en hij hoopt dat de overheid zo vlug mogelijk zal beschikken over objectieve data.

4.2.3 Objectieveerbare verschillen

De overheid schat de kostprijs van de organisatie van meerdere cursussen godsdienst en niet-confessionele zedenleer op 7,5% van de werkingsmiddelen. Daarnaast wijst zij er op dat er nog andere objectieve verschillen zijn tussen de netten. Aan het einde van diezelfde paragraaf stelt de overheid dan dat zij de kostprijs van alle objectieve verschillen schat op 7,5% van de werkingsmiddelen. De Vlaamse Onderwijsraad wijst de overheid hier op een ongerijmdheid. Waarop zijn die schattingen gebaseerd en hoe komt zij aan een globale schatting op 7,5%, een percentage dat gelijk is aan het geschatte percentage voor een deel van de objectieve verschillen, de verplichting om meerdere cursussen godsdienst en niet-confessionele zedenleer in te richten?

4.2.4 Meester-, vak- en dienstpersoneel

De overheid wil de loonlast voor het vastbenoemde Meester-, vak- en dienst (MVD) - personeel van het Gemeenschapsonderwijs voor 75% immuniseren. De financiële opbrengst van de geleidelijke afvloeiing van die groep komt wel 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, maar vraagt verduidelijking over het tijdspad, het volume en de componenten van deze loonlast (⁸).

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.

In het gemeentelijk onderwijs en het provinciaal onderwijs betalen de gemeenten en de provincies de loonlast van dit personeel. Zij krijgen geen bijkomende werkingsmiddelen om deze personeelsleden hetzelfde loon te betalen als in het Gemeenschapsonderwijs. Nochtans worden deze mensen ook ingezet voor onderwijs.

De Vlor stelt vast dat er verschillen blijven in loon tussen het MVD-personeel van de verschillende onderwijsverstrekkers en dat de lonen van die mensen op een verschillende

⁸ Zie ook: De Brabander A., De werkingsbudgetten voor het basisonderwijs gewikt en gewogen, in: Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid, die keure, jaargang 2006 – 2007, mei – juni 2007, blz. 554. Volgens De Brabander zou het in het gefinancierd basisonderwijs gaan om 17,6 miljoen euro in 2004. Dit is 26,8% van het totale werkingsbudget van het gefinancierd basisonderwijs in 2004. In dit perspectief wordt elke nieuwe inspanning tot gelijkschakeling van de netten ongedaan gemaakt.

manier verrekend worden in de werkingsmiddelen. De Vlor vraagt aan de overheid om dit verschil weg te werken.

4.3 Omkadering

De overheid start met de invoering van het nieuwe systeem voor de financiering van de werkingsmiddelen. Pas in een volgende fase zal ze een nieuw systeem invoeren voor de financiering van de omkadering. De Vlor kan aanvaarden dat de overheid in principe opteert voor een fasering bij de invoering van een nieuw financieringssysteem, maar wijst toch wel op enkele dringende noden. Zo kan de betere omkadering voor de basisscholen volgens de Vlor niet wachten tot september 2011 ⁽⁹⁾.

De omkadering moet ook gebonden blijven aan de huidige schoolkenmerken. Scholen moeten immers kunnen beschikken over een correcte basisomkadering. Daarbij moet er blijvend geijverd worden voor een 100% aanwendingspercentage. Door te besparen op de omkadering geeft men aan de scholen immers niet waarop zij recht hebben. Daarbovenop komt er een ruime bijkomende omkadering op basis van leerlingenkenmerken. Geen enkele school mag bij gelijkblijvende leerlingenaantallen door het nieuwe systeem een lagere omkadering krijgen dan nu.

4.3.1 Op basis van leerlingenkenmerken

Zie 3.2

4.3.2 Schoolkenmerken: een hervorming op langere termijn

Zie 3.1

4.3.3 Buiten het bereik

De overheid is van plan om enkele specifieke omkaderingssystemen niet mee te nemen in het nieuwe mechanisme: het buitengewoon basis- en secundair onderwijs, de deeltijdse vorming, de onthaalklassen, de zomerklassen, enz. De Vlor vraagt aan de overheid om goed te overwegen welke specifieke omkaderingssystemen zouden moeten blijven bestaan en welke te integreren zijn in de reguliere omkadering.

Over de omkadering in het buitengewoon onderwijs zegt de minister dat daarvoor nu reeds rekening gehouden wordt met leerlingenkenmerken. De Vlor vraagt aandacht voor mogelijke interferenties met het dossier leerzorg en verwijst hier naar zijn advies over leerzorg ⁽¹⁰⁾.

⁹ Zie ook 6.1.1.

¹⁰ Advies over de ontwerpconceptnota "Leerzorg", Vlor, Algemene Raad, Brussel 15 februari 2007, AR/RHE/ADV/012, blz. 5, 8, 9, 21, 26, 33, 34 en 36

4.4 Opbouw van het nieuwe financieringsmechanisme

4.4.1 Opbouwscenario

De Vlaamse Onderwijsraad sluit zich aan bij de fasering die de minister in de discussienota voorstelt. Hij vraagt aan de minister om snel werk te maken van de regelgeving die nodig is om de werkingsmiddelen te verhogen op de data die hij in dit scenario vooropstelt.

4.4.2 Overgangsscenario derde GOK-cyclus

De Vlor vindt de keuze van de minister om in afwachting van het nieuwe omkaderingssysteem een derde GOK-cyclus te organiseren, zeker aanvaardbaar. Maar voor de 2^{de} en de 3^{de} graad van het secundair onderwijs is meer nodig dan enkele retouches. De GOK-indicatoren voor de 2^{de} en de 3^{de} graad van het secundair onderwijs moeten herbekeken worden. De Vlor vindt het wenselijk om hier dezelfde indicatoren te gebruiken als voor het basisonderwijs en voor de eerste graad van het secundair onderwijs. Dat een wijziging van indicatoren verschuivingen voor gevolg zal hebben tussen de scholen is logisch en vindt de Vlor in dit geval aanvaardbaar.

Het is volgens de Vlor onaanvaardbaar dat de OVB-uren in het buitengewoon onderwijs nog verdeeld worden op basis van een telling van 1999. De Vlor vindt het wenselijk dat voor de verdeling van de OVB-uren in alle scholen van het buitengewoon onderwijs een nieuwe telling gebeurt op basis van de OVB-criteria. Hij vraagt aan de overheid om aan alle scholen voor buitengewoon onderwijs die minimum 10% ⁽¹⁾ OV-leerlingen hebben, gedurende drie opeenvolgende schooljaren bijkomende uren toe te kennen op basis van de coëfficiënten die golden in 1999. Indien daarvoor bijkomende middelen nodig zijn, dan vraagt de Vlor een verhoging van het budget voor OVB in het buitengewoon onderwijs. De Vlor vraagt aan de overheid om voor OVB in het buitengewoon onderwijs, net als in het gewoon onderwijs, niet langer te werken met aanwendingsplannen als bijkomend selectiemiddel. Hij vraagt om die scholen te laten werken in een gelijkaardige cyclus als de driejarige GOK-cyclus. Dit betekent o.a. dat scholen voor buitengewoon onderwijs die de leerlingen hebben, indien zij dat wensen, OVB-middelen krijgen zonder vooraf een aanwendingsplan in te sturen. De scholen die middelen krijgen, moeten dan tijdens het eerste trimester van het eerste jaar dat ze die middelen krijgen een gelijke kansenbeleid ⁽²⁾ uitwerken zoals de scholen in het gewoon onderwijs die GOK-middelen ontvangen.

De Vlor vraagt zich af wat er na 2011 zal gebeuren met de verrekening van sociale, culturele en economische kenmerken van de leerlingen in het buitengewoon onderwijs. Blijven de middelen die nu besteed worden aan OVB op dat ogenblik in het buitengewoon onderwijs?

In CAO VIII wordt afgesproken dat vanaf 1 september 2008 de 22,5 extra begeleiders voor GOK geïntegreerd worden in de begeleidingsdiensten van de netten. Deze afspraak ging uit van de veronderstelling dat er geen 3^{de} GOK-cyclus zou komen. De Vlor vraagt om deze mensen toch te regulariseren vanaf 1 september 2008, zoals afgesproken in CAO VIII en overeenkomstige specifieke begeleidingsmiddelen voor de kleine onderwijsverstrekkers te voorzien.

¹¹ Is de bestaande regeling

¹² Decreet van 28 juni 2002 betreffende gelijke onderwijskansen – I, B.S. 14/09/2002, Artikel VI.5

De Vlor vraagt dat alle projecten die gebaseerd zijn op socio-economische en economische kenmerken (Rand en Taal en GOK+) worden verlengd tot 2011 en zouden sporen met het nieuwe financieringsmechanisme.

5 Leerlingenkenmerken

5.1 Welke leerlingenkenmerken voor een gedifferentieerde financiering?

De Vlor vindt een omkadering op basis van indicatoren voor de sociale, culturele en economische kenmerken van leerlingen aanvaardbaar en wenselijk. Hij verwijst in dit verband naar zijn advies over een geïntegreerd ondersteuningsaanbod voor scholen, bij de voorbereiding van het decreet betreffende gelijke onderwijskansen. In dat advies concludeert de Vlor reeds uit onderzoek over democratisering van onderwijs dat indicatoren voor de sociaal-economische en sociaal-culturele achtergrond van leerlingen, relevant zijn. En dat de toekenning van extra middelen dus best gebaseerd is op indicatoren die op schoolniveau een zo accuraat mogelijke voorspelling opleveren van de mate waarin de school onderwijskansarme leerlingen telt ⁽¹³⁾ ⁽¹⁴⁾. De Vlor vindt dat het gewicht van de leerlingenkenmerken kan verschillend zijn voor de financiering van de werking enerzijds en voor de financiering van de omkadering anderzijds.

Naast sociale, culturele en economische criteria, zijn er ook andere relevante criteria. Met name criteria die te maken hebben met de behoefte van leerlingen aan bijkomende zorg. Meer leerlingen dan vroeger hebben immers nood aan speciale zorg. In deze context merkt de Vlor ook op dat het secundair onderwijs nog steeds geen zorgmiddelen ontvangt.

5.2 Gevolgde werkwijze

5.2.1 Wetenschappelijke validiteit

Als de overheid kiest voor een financiering van scholen op basis van leerlingenkenmerken, dan vindt de Vlor het net als de minister erg belangrijk dat die indicatoren een grote voorspelkracht hebben voor de leerprestaties en studieloopbanen van leerlingen. In zijn discussienota onderbouwt de minister zijn keuze voor bepaalde indicatoren met resultaten van wetenschappelijk onderzoek. Omdat het onderzoek dat aan de basis ligt van deze discussienota niet publiek is, kan de Vlor hierop niet reflecteren in dit advies.

5.2.2 Sociale betekenis

In deze paragraaf motiveert de minister 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 voor leerachterstand en schoolse vertraging, maar ook maatschappelijk aanvaardbaar moeten zijn. Ook de Vlor vindt dit een belangrijk criterium om indicatoren te beoordelen.

¹³ Advies over een geïntegreerd ondersteuningsaanbod voor scholen, Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad, Brussel, 17 april 2001, AR/PCA/ADV/004, blz. 5

¹⁴ Zie ook 3.2

Vanuit zijn ervaringen met GOK en op basis van de specifieke sociale situatie van de trekkende bevolking kiest de minister om voor deze leerlingen een aparte financiering te voorzien. De Vlor is geen voorstander van een aparte financiering voor deze leerlingen, maar vraagt een specifieke oplossing voor kinderen van ouders zonder vaste verblijfplaats. Hij stelt voor om voor deze groep een bijkomende cesuur in te voegen bij de indicator woonplaats. Het gaat hier trouwens om twee specifieke bevolkingsgroepen: mensen die geen vaste verblijfplaats hebben vanuit een bepaalde etnische of culturele achtergrond en mensen die geen vaste verblijfplaats hebben omwille van het beroep dat ze uitoefenen.

5.3 Vier indicatoren voor gedifferentieerde financiering

De Vlor beoordeelt in dit hoofdstuk de indicatoren enkel op hun wenselijkheid, net zoals de minister in zijn discussienota. Problemen die te maken hebben met de operationalisering en de verzameling van de indicatoren komen in 5.4 aan bod.

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

5.3.1 Opleidingsniveau van de moeder

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

5.3.2 Schooltoelage

Voor de Vlor is al dan niet ontvangen van een schooltoelage een aanvaardbare indicator.

5.3.3 Taal

Thuis taal

De minister geeft in zijn nota zelf aan dat taalgebruik een betere indicator is dan thuis taal, maar omwille van de problemen met de toetsing van taalgebruik, kiest de minister toch voor de indicator thuis taal. De Vlor vindt deze keuze aanvaardbaar.

Taalvaardigheid

De Vlor sluit zich aan bij de optie van de minister om de resultaten van taalvaardigheidstoetsen niet te gebruiken als basis voor de financiering van scholen. In het kader van de zelfevaluatie kunnen scholen taalvaardigheidstoetsen wel gebruiken om vorderingen bij hun leerlingen te meten. De Vlor kan evenwel niet aanvaarden dat scholen bij de schooldoorlichting zouden beoordeeld worden op basis van de resultaten van die taalvaardigheidstoetsen.

Taalgebruik

Op termijn wil de overheid de parameter thuis taal aanvullen met de registratie van het taalgebruik. De Vlor vindt taalgebruik een wenselijke indicator, maar heeft zijn twijfels over de haalbaarheid van deze keuze. Het zal al even moeilijk om taalvaardigheid als taalgebruik op een betrouwbare manier te toetsen. Bovendien bestaan er nu nog geen toetsen om het taalgebruik te meten. Taaltoetsen zijn ook bij jonge kleuters niet mogelijk. Tot slot zegt de discussienota van de minister ook niets over het onafhankelijk effect van deze indicator.

5.3.4 Woonplaats

Voor de Vlor is de woonplaats van een leerling een goede voorspeller van de leerprestaties en schoolloopbanen van leerlingen. De Vlor heeft wel vragen bij de validiteit van deze indicator voor het Nederlandstalig onderwijs in Brussel ⁽¹⁵⁾.

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.

5.3.5 Conclusies

De Vlor heeft enkele bedenkingen bij de conclusies die de minister trekt uit het overzicht van het wetenschappelijk onderzoek in zijn discussienota.

De Vlor kan voor de beoordeling van de indicatoren enkel beschikken over de informatie die opgenomen is in de discussienota. Het onderzoek dat aan de basis ligt van de keuze van de indicatoren is niet breed gepubliceerd. De Vlor vraagt aan de overheid om dit onderzoek publiek te maken.

Omdat het onderzoek dat aan de basis ligt van deze discussienota niet publiek is, kan de Vlor hierop niet reflecteren in zijn advies. De Vlor weet bijvoorbeeld niet welke indicatoren onderzocht zijn en welke niet. Dit is heel belangrijk om te kunnen beoordelen of die vier indicatoren al dan niet de juiste 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 Vlor vraagt zich af of dit voldoende onderzocht is en wat het eventuele resultaat was van dat onderzoek naar de onafhankelijke relevantie van deze categorie van indicatoren.

Voor de Vlor blijft de vraag of de vier indicatoren waarvoor de minister kiest onafhankelijk genoeg zijn van elkaar. Zo blijkt uit de discussienota zelf een overlapping tussen de indicator "ontvangen van een schooltoelage" en "het opleidingsniveau van de moeder".

In de discussienota wordt niets gezegd over de weging van de indicatoren. Om het geheel te beoordelen, is het erg belangrijk te weten welk gewicht de overheid aan de verschillende indicatoren zal toekennen. Zal het gewicht in verhouding staan tot de relevantie van de indicator of tot de betrouwbaarheid van de registratie? Zullen indicatoren hetzelfde gewicht krijgen voor de berekening van de werkingstoelagen als voor de berekening van de omkadering? Worden de indicatoren onafhankelijk van mekaar gewogen of moeten indicatoren in combinatie scoren? De Vlor vraagt uitdrukkelijk de mogelijkheid om over deze weging advies te kunnen uitbrengen, ook als die uiteindelijk niet wordt geregeld in het decreet maar in een afzonderlijk uitvoeringsbesluit bij het decreet, zoals dat gebeurde bij het decreet over gelijke onderwijskansen.

5.4 Hoe verzamelen we gegevens over de geselecteerde leerlingenkenmerken?

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

¹⁵ Zie 5.4.4

op eer die opgevraagd worden door de scholen, zo kort mogelijk te houden en zo vlug als mogelijk gebruik te maken van eigen databanken. Een organiek systeem heeft nood aan verifieerbare data om rechtszekerheid te bieden.

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.

In zijn advies naar aanleiding van het decreet over gelijke onderwijskansen (¹⁶) schreef de Vlor al dat het niet voor de hand ligt dat scholen dergelijke gegevens opvragen bij ouders, omdat zij sterk verweven zijn met hun persoonlijke levenssfeer. Hij verwees hier naar de privacywet en vroeg aan de minister om aan de commissie ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer een advies te vragen over twee elementen:

- 1 mogen scholen dit soort van gegevens opvragen en bewaren, en, zo ja
- 2 op welke manier kunnen zij die gegevens opvragen, bewaren en doorgeven aan andere instanties?

De Vlor heeft geen weet van een advies van de commissie ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer over deze twee vragen. De Vlor vraagt zich ook af of ouders kunnen weigeren om een verklaring op eer af te leggen. Een eventuele mogelijkheid tot weigering beïnvloedt de betrouwbaarheid van de indicatoren.

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.

5.4.1 Het opleidingsniveau van de moeder

De discussienota is heel onduidelijk over welke cesuren de overheid zal hanteren bij de indicator opleidingsniveau van de moeder. Bovendien sluit de cesuur “LSO of geen LSO” niet meer aan bij de huidige structuur van het secundair onderwijs. Voor een groot aantal moeders van leerlingen die vandaag schoollopen is dit evenwel nog een relevante cesuur. Naargelang de tijd vordert, zal deze cesuur op steeds minder en minder moeders van toepassing zijn. Vanaf een bepaald ogenblik zal de overheid de nieuwe benamingen moeten gebruiken en nieuw onderzoek moeten doen naar de relevantie van nieuwe mogelijke cesuren die relevante voorspellers zijn voor leerachterstand en schoolachterstand.

De overheid moet uitklaren in welke groep de leerlingen komen waarvan de moeder een getuigschrift heeft van het tweede jaar van de derde graad van het beroepssecundair onderwijs, van deeltijds onderwijs, van de leertijd of van deeltijdse vorming. Het niveau van buitenlandse diploma's is vaak ook moeilijk in te passen in onze onderwijsstructuren.

In een context van levenslang leren kan het hoogste diploma van de moeder veranderen tijdens de schoolloopbaan van een leerling. Om die reden moeten de databanken ook na afloop van elk schooljaar geactualiseerd worden.

¹⁶ Advies over het voorontwerp van decreet betreffende een gelijke kansenbeleid in het onderwijs, Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad, 18 december 2001, AR/PCA/ADV/003, blz. 12

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

5.4.2 Schooltoelage

Wie recht heeft op een schooltoelage blijft nu 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.

Daarom pleit de Vlor voor een systeem van automatische toekenning van de schooltoelagen, zodat scholen voor hun financiering niet afhankelijk zijn van de bereidheid van ouders om een schooltoelage aan te vragen. De raad vraagt aan de overheid om hiervoor een technisch haalbaar systeem te zoeken.

5.4.3 Taal

De overheid geeft in de discussienota 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 door Kind en Gezin en de CLB's worden verzameld. De Vlor vraagt zich daarbij 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 door Kind en Gezin en door de CLB's worden verzameld 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. De Vlor aanvaardt dan zeker niet dat die taalindicator zwaar zal doorwegen 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 dat kind een Nederlandstalige school kiezen.

5.4.4 Woonplaats

Naar haalbaarheid is de indicator 'woonplaats' de eenvoudigste indicator omdat die gegevens nu al zonder meer voor handen zijn.

De indicator woonplaats is volgens de Vlor moeilijk bruikbaar in 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?

Indien de overheid de cesuur legt op het gemiddeld percentage schoolachterstand op het niveau van het Vlaams Gewest, zullen bovendien heel veel leerlingen op deze indicator aantikken. De Vlor vraagt zich af, of deze indicator dan voldoende differentieert om zwaar door te wegen bij de financiering van scholen.

6 Het huidige financieringssysteem op basis van schoolkenmerken

6.1 Basisonderwijs

6.1.1 Omkadering

De Vlor vraagt aan de minister om in afwachting van het nieuwe omkaderingssysteem alvast de dringende problemen die zich vandaag in het basisonderwijs stellen, op te lossen. De betere omkadering voor basisscholen kan volgens de Vlor niet wachten tot september 2011.

6.1.2 Werkingsmiddelen

Er is momenteel een groot verschil in werkingsmiddelen tussen kleuteronderwijs en lager onderwijs. De Vlor wenst die kloof te dichten. Hij twijfelt er aan of dit met 85 miljoen euro bijkomende middelen kan worden gerealiseerd. De minister voert volgens de Vlor terecht een actief beleid om meer kleuters in te schrijven en om ze zo veel mogelijk op school aanwezig te laten zijn. Het huidige financieringsmechanisme van het kleuteronderwijs gaat echter uit van een beperkte aanwezigheid van de kleuter. Dit mechanisme heeft zowel repercussies op werkingsmiddelen als op omkadering. Het grote verschil tussen de beperkte werkingstoelage en omkadering van het kleuteronderwijs tegenover die van het lager onderwijs, is volgens de Vlor achterhaald.

6.2 Secundair onderwijs

De Vlor wenst op dit ogenblik geen uitspraken te doen over de omkadering van het secundair onderwijs. Hij reserveert die voor de grondige discussie over het secundair onderwijs die de minister in het vooruitzicht stelt. De Vlor vraagt om op dat ogenblik voldoende tijd te krijgen om hierover grondig te debatteren.

6.3 Brussel en de Rand

De Vlor vraagt om de financiering van het project Brede Rand rond Brussel en taalgrensgemeenten te verlengen tot 31 augustus 2011.

7 Architectuur nieuw financieringssysteem

7.1 Krijtlijnen

7.1.1 Maximale afstemming

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

7.1.2 Open end systeem

De Vlor vindt een lineaire 'open end' financiering op basis van gewogen leerlingenaantallen, zoals de minister hier voorstelt, wenselijk. Aanwendingspercentages passen niet bij het nieuwe financieringssysteem dat de overheid hier voorstelt.

De overige elementen uit deze paragraaf komen in andere delen van het advies aan bod.

7.2 Basisonderwijs

7.2.1 Integratie van de verschillende omkaderingsmechanismen

De Vlor wijst er op dat sommige van deze omkaderingsmechanismen verworvenheden zijn uit CAO-onderhandelingen.

7.2.2 Werkingsmiddelen

In het buitengewoon basisonderwijs worden nu alleen in type 4 leerlingenkenmerken verrekend in de werkingsmiddelen. De Vlor vindt dit onaanvaardbaar. Hij vraagt aan de overheid om voor alle types van buitengewoon basisonderwijs een weging op basis van leerlingenkenmerken in te voeren voor de berekening van de werkingsmiddelen en een extra gewicht toe te kennen aan leerlingen met meervoudige beperkingen.

7.3 Secundair onderwijs

7.3.1 Omkadering

Volgens de Vlor is er zeker een band tussen de financiering van de omkadering in het secundair onderwijs en een eventuele hervorming van de structuur van het secundair onderwijs. Deze discussienota bevat te weinig informatie over de voornemens van de minister in dit verband om hierover in de Vlor nu reeds een discussie op te starten.

7.3.2 Werkingsmiddelen

De Vlor vraagt aan de overheid om voor alle types van buitengewoon secundair onderwijs een weging op basis van leerlingenkenmerken in te voeren voor de berekening van de werkingsmiddelen en een extra gewicht toe te kennen aan leerlingen met meervoudige beperkingen.

7.4 Brussel en Rand

De conclusies en de aanbevelingen van de ronde tafel over Brussel zijn nu gekend. De Vlor wenst hierover in deze context geen uitspraken te doen. Hij zal hierover de discussie aangaan wanneer deze aanbevelingen en conclusies omgezet worden in regelgeving.

8 Verantwoording voor scholen

De Vlor vindt dat de wijze waarop de overheid zal nagaan hoe een school de overheidsmiddelen besteedt en werkt aan een optimalisering van de kansen van al haar leerlingen een plaats moet krijgen in het kwaliteitsdecreet. De discussie over dat kwaliteitsdecreet is een andere discussie dan de discussie over financiering.

9 Verdere aanpak en proces

De minister nam zich in de discussienota voor om in oktober 2007 in heel het Vlaamse basis- en secundair onderwijs een bevraging te organiseren om de data te verzamelen die nodig zijn voor een eerste operationele vertaling van sommige indicatoren. Inmiddels is deze bevraging reeds in september op de scholen toegekomen. Deze bevraging gebruikt de indicatoren zoals de minister ze aankondigt in de discussienota. Hij heeft evenwel het advies van de Vlor over deze discussienota en over de indicatoren niet afgewacht om de bevraging van de scholen aan te vatten. De Vlor betreurt dit. De Vlor wijst ook op de bijkomende administratieve belasting van de scholen net tijdens deze drukke maand september.

De Vlor vraagt om het buitengewoon onderwijs terzelfdertijd te bevragen. Deze vraag sluit aan bij de vraag om voor alle types van buitengewoon onderwijs een weging op basis van leerlingenkenmerken in te voeren voor de berekening van de werkingsmiddelen (¹⁷).

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Ann Demeulemeester
voorzitter

¹⁷ Zie ook 7.2.2. en 7.3.2